

LA DÉCENTRALISATION EN ALGÉRIE ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVE D'UNE RÉFORME CITOYENNE DE L'ETAT

BEDDI Nasreddine

Université de Tlemcen

Résumé: *En élargissant les relations économiques internationales, la mondialisation a montré combien l'efficacité est indispensable pour relever le défi de la concurrence tant au niveau des prix que de la qualité. Le contrôle rigoureux des coûts, l'esprit de créativité et d'entreprise, l'intégration des compétences dans tous les lieux de production sont les meilleurs garants de la performance et du plein emploi. De ces deux derniers, dépend grandement la stabilité politique et sociale de l'État qui doit veiller à une gestion saine des finances publiques afin d'assurer une croissance soutenue dans le temps.*

Le rôle de l'État est à ce titre, important dans la dynamique de croissance ; son développement des infrastructures publiques à l'échelle nationale, ses encouragements à la production et à la consommation ainsi que la lutte contre le chômage permettent des gains énormes en matière d'économie d'échelle, d'expansion et de maintien du pouvoir d'achat ainsi que dans l'équilibre social et régional. À ces missions traditionnelles de l'État, des pays sous développés avaient ajouté une mission économique qui consistait à créer un tissu industriel à travers tout le pays. Au-delà d'une argumentation sur l'intervention Étatique dans la vie économique et sociale, notre intervention se situera plutôt dans l'analyse des modes de gestion expérimentés ainsi que leurs évolutions attendues à la lueur des grands changements dans le monde.

Mots clés: centralisation – décentralisation- déconcentration-réformes économiques-Mondialisation- efficacité économique

Introduction

Notre analyse portera sur la décentralisation qui est l'objet actuel de nombreuses réflexions, sur le nouveau rôle de l'État dans la stratégie de développement du pays. De ce point de vue, la décentralisation nous apparaît comme un mode d'organisation susceptible de créer des centres de Décision adaptés tout en assouplissant les liens entre les différents organes de l'État.

D'ores et déjà, plusieurs questions sont posées : pourquoi ce regain d'intérêt pour la décentralisation qu'on accusait, jusqu'à la fin du siècle dernier, de tous les maux. Que lui reprochait-on, pour susciter tant de méfiances dans les débats en cours ? Qu'en était-il de la position Algérienne à son égard ?....

Répondre à toutes ces questions n'est pas facile à cause des orientations politiques qui rendent la lecture des données aussi incertaine que contradictoire. C'est encore moins facile de donner une interprétation claire et définitive dans un environnement politique et culturel fortement dominé par le poids de l'Histoire dont l'évocation n'incite qu'à plus de fermeture. Ajoutons qu'il n'est pas toujours possible d'opter pour un système d'organisation à cause des résistances de toutes les structures sociales existantes qui ne s'ouvrent à la dynamique du changement que difficilement du fait des legs du passé souvent impossible à dépasser. Sans jeu de mot, le passé ne peut se laisser dépasser qu'après une longue période de tâtonnements, d'hésitations et d'adaptations, après donc une maturation qui n'est pas également aisée pour toutes les nations du monde. Malheureusement ce sont les pays sous développés qui ont le plus besoin de bouger pour rattraper leur retard économique, qui sont les plus réticents à entreprendre des réformes pour permettre des améliorations structurelles favorables au progrès. Cette contradiction rend vaine toute réflexion et laisse peu d'espoir à l'émergence d'un ordre nouveau, plus compatible avec le savoir faire technologique. Un monde sans misère n'est pas pour demain tant que le choix d'un système reste prisonnier d'un immobilisme et d'une lourdeur difficile à remuer. Il faut pourtant jeter les bases d'une organisation apte à engendrer les prémices d'un changement notable, en vue de saisir toutes les opportunités que la mondialisation a créé en élargissant la concurrence et en facilitant les échanges entre les nations.

La mondialisation étant un processus inéluctable, il convient de s'y adapter dès maintenant à ses nouvelles règles d'efficacité afin de ne pas tomber dans le rejet qui ne fera qu'accentuer le repli et...le retard du pays. Ayant une responsabilité plus grande dans cette bataille économique, l'État doit déployer les structures nécessaires afin de dynamiser l'appareil productif, en le libérant surtout des entraves administratives. De ce fait, la réflexion doit nécessairement partir de la définition du nouveau rôle de l'État et son engagement dans la sphère économique.

Décentralisation / Centralisation

Dans le débat Centralisation / Décentralisation, la première difficulté vient de l'ordre de définition : faut-il d'abord définir la centralisation pour passer ensuite à la décentralisation ou adopter la démarche contraire ? Les deux termes semblent contradictoires et leur construction nous pousse à définir d'abord la centralisation puis la décentralisation. Tout laisse entendre qu'il faudrait d'abord centraliser pour ensuite défaire le système en le décentralisant.

L'Histoire nous enseigne cependant, que la décentralisation a plus souvent précédé la centralisation. En effet la construction des États modernes a souvent dérivé d'une association de petites contrées indépendantes qui, d'ailleurs, se livraient à des luttes de rivalités pour étendre leur suprématie. Les régions les plus riches, les plus étendues et les seigneurs les plus forts ont fini par mettre leurs voisins sous leur autorité. Parfois la nécessité de l'union entre les régions fut édictée par les intérêts économiques, la coopération, la sécurité...

En Algérie, l'organisation Étatique s'est calquée sur son organisation militaire dont le commandement est hiérarchisé et centralisé. Le poids de la guerre a grandement infléchi les choix politiques. D'ailleurs pendant longtemps le commandement de l'État se confondait avec le commandement militaire, avec toute la rigidité que cela suppose pour le respect de la discipline, l'exécution des ordres émanant de la hiérarchie... On jugeait alors que ce qui avait réussi sur le plan militaire, devait garantir la réussite sur le plan économique. D'ailleurs la référence aux conditions de vie dans le front, était largement citée pour pousser à plus d'austérité et d'obéissance. La décentralisation, ce n'est que maintenant que l'on en parle.

La centralisation

Dans la centralisation, toutes les décisions et par conséquent tous les ordres d'action, émanent d'un seul point, le centre, qui monopolise tous les pouvoirs, notamment le pouvoir de conception, de décision, de réalisation et de contrôle. Schématiquement, dans cet espace on peut distinguer deux types d'organes : le sommet et la base. Dans cet édifice social fortement hiérarchisé, tout est évidemment concentré au niveau supérieur : la base n'a d'autre rôle que celui d'exécuter les ordres émanant du sommet. Ce dernier, confiant dans les pouvoirs qui lui sont octroyés, définit les politiques à suivre et les objectifs à atteindre. La base devant suivre les directives et par conséquent exécuter et rendre compte des travaux réalisés. L'organisation Étatique, simple et rigide, est donc strictement hiérarchisée. Elle devait avoir une vue permanente et globale sur tout ce qui se réalisait dans le pays afin d'agir le plus rapidement (et avec tous les moyens disponibles) pour dégager les goulots d'étranglement.

Pourtant cette organisation n'est pas si simple car l'État, multiplie des structures administratives (tout aussi hiérarchisées) qui fonctionnent comme des courroies de transmission entre la base et le sommet et cela afin que le Centre de décision soit constamment avisé sur l'état d'avancement des projets, les difficultés rencontrées et le contrôle des ouvrages réceptionnés. Par le biais de ces multiples administrations, le Centre est constamment informé sur le déroulement de toutes les opérations.

Quand la machine fonctionne parfaitement, c'est-à-dire quand tous les organes sont à leur place respective et travaillent en conformité avec leur degré de compétence, la bonne circulation des informations et le sens des responsabilités, tout évolue dans un même rythme et d'une manière harmonieuse. Mais... quand le sommet n'a pas toutes les compétences requises, quand les administrations, outrepassant leurs responsabilités techniques et leur neutralité supposée, jouent dans le blocage et la désinformation, quand les cadres à la base, marginalisés et désintéressés par les résultats, cèdent à l'absentéisme et à l'exagération des chiffres, le mouvement n'est que pénible quand il n'est pas totalement arrêté dans la réalité. Dans les papiers, on avancera toujours les chiffres performants et cela suffit pour crier au triomphalisme. C'est pourtant la réalité des pays sous développés qui, paradoxalement, sont en pleine réussite par les chiffres avancés, ce qui ne les empêchent

pas de vivre dans une constante misère. Un paradoxe de plus à enregistrer dans les pays sous développés qui ont bâti leur économie sur le centralisme pour faire de la réussite leur idéologie. Il faut cependant consulter les pauvres qui se débattent dans le chômage et la maladie plutôt que consulter les tableaux statistiques officiels qui montrent que tout marche merveilleusement bien. Un problème d'éthique est soulevé car il faut tout au début, instaurer la transparence et l'honnêteté dans les informations avant de s'atteler dans la voie d'une réforme organisationnelle.

Notre conclusion immédiate est que le centralisme n'est pas forcément attaqué dans ses propres fondements surtout qu'il est parfois désigné pour coordonner, superviser et harmoniser les différentes structures qui doivent œuvrer dans la complémentarité. Donc notre sujet n'est pas de comparer la décentralisation avec la centralisation en avançant que la première est une négation de la seconde. Ce serait passer par un raccourci normatif qui ne nous mènera qu'à une erreur dans les interprétations des faits et au mauvais choix des principes organisationnels. De plus, il convient de mentionner 2 difficultés qui sont liées à la notion de centralisation et qui rendent toute progression problématique tant dans l'analyse que dans le choix d'un système approprié :

La première difficulté est d'ordre sémantique : en effet, il n'est pas aisé de préciser ce concept afin de pouvoir lui apporter des améliorations nécessaires. Alexis de Tocqueville affirmait que « La décentralisation est un mot que l'on répète sans cesse de nos jours et dont personne en général ne cherche à préciser le sens »¹. Le débat sur la question existait déjà durant tout le XIX^{ème} siècle qui, remettant en question l'absolutisme du pouvoir royal prépara des réformes profondes de l'État dont l'influence se fait sentir jusqu'à nos jours.

Ce débat n'avance que difficilement à cause justement des multiples interprétations que l'on prend pour départ dans la définition de la centralisation. Comme on peut concevoir plusieurs types de hiérarchies plus ou moins rigides, à l'intérieur de différentes formes organisationnelles, il s'ensuit qu'on aura inévitablement plusieurs types de centralisations. En conséquence, là où certains se plaignent des rigidités opérationnelles et plaident pour des réformes profondes, d'autres voient un exemple d'organisation et une décentralisation très poussée affirmant même qu'on ne peut « relâcher » plus sans porter atteinte à l'autorité de

1 A. de Tocqueville : « De la démocratie en Amérique » Édition électronique

l'État qui risque de ne plus mener à bien sa mission, pour l'intérêt général.

La deuxième difficulté est liée à la confusion longtemps entretenue entre la centralisation et la conception indivisible et sacrée de la patrie dont l'État est le seul représentant. Dans ce sens, l'autorité Étatique se veut tout aussi indivisible qu'unique. L'État, en tant que représentant de la Nation, se charge de toutes les missions en se portant comme seul garant de la sécurité nationale, de la protection des intérêts publics et de l'égalité entre les citoyens. Il s'octroie ainsi tous les pouvoirs afin de mener d'une manière impartiale, sa mission pour le bien être de tous. Pour l'administration centrale, ce monopole d'organisation et d'autorité ne peut être discuté qu'avec prudence pour ne pas mettre en péril l'unité du territoire et l'équilibre entre les régions que seule une politique conçue au sein d'un seul commandement peut réaliser et sauvegarder. C'est donc au nom de la préservation de la nation et de son équilibre régional et social que la centralisation tient ses argumentations ; les idéologies développées par les pouvoirs en place, prendront le relais pour fustiger l'effritement de cette autorité Étatique et les dangers d'un éclatement de sa hiérarchie. L'État, ayant la mission exclusive de construire une nation puissante, commence donc par unifier les forces disponibles sous le couvert d'une seule autorité.

L'efficacité de cette conception est démontrée à partir de nombreux exemples fournis par l'Histoire des pays, principalement durant les périodes de crise graves (guerre, calamités naturelle ou effondrement économique ...)¹ De même le renforcement de l'autorité de l'État est-il préconisé dans les pays sous développés, au début de leur édification. Les menaces à l'intégrité territoriale et les besoins de leur unification, c'est à dire durant ces moments particulièrement sensibles où les besoins d'une solidarité nationale se font le plus sentir ainsi que la nécessité d'une seule coordination pour assurer la cohérence de l'action et son harmonie. C'est donc durant ces périodes sensibles que les peuples, galvanisés par les mots d'ordre mobilisateurs (derrière une idéologie forte et passionnelle) exigent un renforcement de l'État, que la centralisation se trouve réclamée et défendue afin de donner à l'État tous les moyens pour accomplir sa mission de protection et de sauvegarde. Dans ces moments d'exaltation, les partisans d'une décentralisation sont plutôt considérés comme des hérétiques ou pire encore comme des hommes

¹ Ainsi la grande crise de 1929 aura-t-elle favorisé l'interventionnisme de l'État.

antipatriotiques ...il faut si peu pour qu'ils soient considérés comme des traîtres !¹

Les exemples ne manquent pas dans l'Histoire des Nations, particulièrement dans leurs moments de troubles révolutionnaires. C'est durant ces moments que l'État (et par conséquent la hiérarchie en place) s'octroie « légitimement » tous les pouvoirs au nom du rétablissement de l'ordre et de la protection des citoyens et des intérêts publics en instituant un état de siège et avec un contrôle militaire. Le recours à l'institution militaire est certes opéré par nécessité de la force d'intervention mais aussi par retour à la centralisation dont l'autorité militaire, par sa discipline et son centre de commandement est un modèle dans le genre. Là où certains vont crier à l'accaparement des pouvoirs et à la dictature, d'autres vont saluer au contraire la prise en main énergique de l'État, pour mettre fin à l'anarchie et à la perte d'autorité Étatique.

Au-delà d'un jugement définitif sur la question, nous voulons montrer au moins que le choix d'un système organisationnel n'est ni simple ni libre de toute contrainte. Il ne se décrète pas d'un trait de plume. Au contraire, nous avons remarqué que toutes les réformes sont entreprises sous des pressions diverses : la passion l'emporte sur la raison et les privilèges acquis ont le dernier mot. Malheureusement les économistes, habitués à parler de rationalité sont peu désirés dans ce débat où les hommes politiques sont souvent considérés comme les sauveurs de la situation. Les économistes viendront toujours pour réfléchir sur les moyens d'améliorer le système choisi.

Organisation politique

En définissant la centralisation comme un choix politique, le débat ne sera dès lors que politique. Ce débat, nous l'avons dit, se situe généralement dans un climat de contestation pour réformer le système en place et concéder certains pouvoirs à des points éloignés du centre principal. Sur fond de violence qui frôle parfois la guerre civile, la préoccupation de la sécurité et du maintien de l'ordre, ne permet pas beaucoup la prise en compte des doléances et cela ne fait qu'éloigner les perspectives d'une entente tout en renforçant les mécanismes de la centralisation. Nous le constatons actuellement dans les pays arabes et certains pays africains qui sont en train de traverser une période particulièrement grave dans

¹ Le cas de l'Algérie, durant la décennie noire, est parfaitement éloquent.

leur Histoire. Le climat n'est pas trop favorable au dialogue et le débat déborde facilement les problèmes d'organisation pour laisser la porte ouverte à toutes les supputations. Dans ces conditions, l'avenir est incertain tant que le conflit perdure comme dans le cas de la syrie, de la Somalie ou du Mali....

Nous ne cherchons pas à expliquer toutes les difficultés sociopolitiques de ces pays par le rapport décentralisation / centralisation ; ce serait procéder à une réduction simpliste qui ne favorise en rien la compréhension (et la résolution) des problèmes. Cependant nous restons convaincus que la centralisation reste un point de discordance important dans la recherche d'une issue car à travers ce simple concept, se pose le fondement principal de la société future.

Pourquoi donc la centralisation dépasse-t-elle la réflexion sur l'organisation technique d'un système ? En fait, derrière la centralisation ou la décentralisation se pose le problème fondamental de la démocratie au sein d'une Nation. Encore une fois, nous n'avons rien démontré car il y a tant de degré dans la démocratie et tant d'interprétation sur sa pratique que le débat est intarissable. Bien avant la cité Grecque d'Athènes et dans l'Histoire de toute société, s'est posé le problème de partage de décision mais en même temps, depuis toujours s'est posé le problème de l'ordre public au nom duquel s sont tenus les partisans s'une stricte centralisation, souvent concentré autour d'un seul homme.

Division du pouvoir

La centralisation rigide et totale est aussi dangereuse qu'improductive. Elle est dangereuse parce que sa motivation d'ordre et d'équilibre ne fait qu'accroître au fil du temps les inégalités et les abus. Elle est improductive parce que ses lenteurs dues à l'hypertrophie bureaucratique, diminuent grandement l'efficacité des actions entreprises.

Dans son livre « L'esprit des lois », Montesquieu avait fondé son analyse sur la séparation du pouvoir. Il distingua 3 organes : le législatif, l'exécutif et le juridique. Chaque organe est indépendant de l'autre afin de permettre à chacun de travailler aussi librement qu'efficacement. Ce n'est certes pas la décentralisation mais déjà, la centralisation est limitée, laissant la porte ouverte à la multiplication des centres de décision. Ce système de division du pouvoir, à la base de pratique-

ment toutes les constitutions des pays actuels, contribue déjà à une déconcentration du pouvoir. Ce n'est pas encore de la décentralisation mais cette déconcentration servira de prélude lorsqu'elle est effectivement appliquée.

Le débat peut être mené sur plusieurs axes différents tout en donnant naissance à de solutions divergentes qu'il conviendra alors d'harmoniser dans une optique ensembliste, c'est-à-dire en coordonnant les efforts vers des objectifs acceptés par tous. Bien sûr les objectifs les plus susceptibles d'être acceptés par tous, sont ceux qui obéissent le plus à la rationalité. Il faut mentionner que l'avance est très grande dans la recherche d'un système rationnel, puisque dans la centralisation stricte, le débat est restreint et la décision est concentrée dans un seul organe, voire dans un seul homme. Le reste, c'est-à-dire toute cette base restante, ne doit qu'exécuter les ordres émanant d'en haut. Les responsables tenus à l'application des ordres, feront tout pour démontrer que tout a été complètement et convenablement exécuté pour rester dans leur poste de responsabilité. En cas de mauvaise exécution ou de mauvais résultat (par incompréhension, indifférence ou absentéisme), ils seront prêts à falsifier les données pour se faire valoir auprès de la hiérarchie supérieure dont ils souhaitent la protection (ou la bénédiction) et montrer ainsi qu'ils sont des collaborateurs obéissants et donc dignes de la confiance du centre. Le centre, se contentant d'adopter un discours triomphateur pour justifier leurs décisions et... les mérites de la centralisation. La réalité, peu sensible aux discours, accumulera les erreurs jusqu'à l'éclatement de la situation.

Dans la déflagration sociale, tout devient inexplicable : pourquoi la société se déchaîne-t-elle contre l'autorité centrale alors que tout allait bien...sur papier ? C'est le genre de questions qui se posa un peu partout après la contestation en Tunisie, pays qui jouissait pourtant de tous les satisfécits occidentaux avec un taux de croissance atteignant les 11%. C'est la question qui se posa aussi après la révolution de Libye alors que tout le monde était supposé content de la situation....

Responsabilité du système

La centralisation ne peut-elle donc générer que des erreurs ? Non, pas toujours et surtout pas pour n'importe quelle situation. Il faut alors de longues démonstrations pour relever les cas d'exception mais nous pourrions dire qu'elle finit

par engendrer des distorsions qui, en s'accumulant, finissent à l'éclatement social.

En prônant l'unicité du centre de décision, la centralisation suppose (et fait appel) à un unanimisme des idées qu'elle se charge de réaliser, en mobilisant la population autour d'une idéologie qui flatte le sentiment national et le dévouement à la patrie... et aux hommes du pouvoir. La période stalinienne est particulièrement riche en événements de ce genre. De toutes façons, la centralisation n'est qu'un système de gestion qui peut répondre efficacement à l'exigence de certains moments ; il appartient alors aux hommes de la hiérarchie suprême de le réformer afin de l'adapter aux nouvelles situations et notamment en l'assouplissant pour l'orienter vers la décentralisation. Ce sont donc les décideurs centraux qui seront incriminés pour leur rigidité d'esprit et pour leur irréalisme. Malheureusement en Algérie, on a tendance à inverser les rôles, en demandant de critiquer le système et non les principaux responsables.

Les récents événements dans les pays arabes ont prouvé que la contestation n'est pas portée contre un système virtuellement mauvais mais plutôt contre les dirigeants qui en ont été la cause. Ainsi le changement d'un système ne put avoir lieu, dans certains cas, qu'avec la décapitation de la pyramide en place afin de s'ouvrir vers une organisation plus adaptée. Ce sont donc les responsables centraux qui, s'entêtant sur leur système (et s'octroyant tous les privilèges) qui précipitent vers ce dénouement fatal. L'exemple de la Syrie est éloquent : les dirigeants ne voulant concéder aucune once de leur pouvoir, se voient contestés d'une manière aussi radicale que violente. Car il faut le mentionner dès maintenant, la décentralisation est avant tout un partage de pouvoir et de responsabilité, laissant donc la porte ouverte à toutes critiques et à toutes les initiatives. Critiques et initiatives sont les meilleurs garants de l'amélioration d'un système en place ; ils sont aussi les premiers principes d'une bonne gouvernance.

La décentralisation

De prime abord, elle apparaît comme une négation de la centralisation ou son antithèse. C'est pourtant cet aspect qu'évoquent les partisans de la centralisation qui brandissent le spectre de l'anarchie et de la discorde avec l'effritement de l'autorité de l'État et le relâchement de la discipline. Pourtant il n'en est rien de

tout ça ; la preuve : de nombreux pays ont tôt adopté un système décentralisé et ils ne sont que plus disciplinés et plus performants. En tout cas, ces derniers pays ont réussi à éviter ces remises en question brutales qui ont secoué violemment les bases de l'État. Il faut remarquer aussi que les partisans de la centralisation tirent des conclusions contradictoires sur les troubles actuelles que connaissent les pays arabes : l'insécurité, l'anarchie, l'effritement de l'autorité de l'État... ne sont à leurs yeux que le résultat de la remise en question de la centralisation !

Alors quelles sont les grandes lignes de la décentralisation ? Parce qu'il n'y a pas une seule forme de décentralisation, il faut peut être se contenter de mentionner quelques lignes qui donnent à ce système plus de capacité à s'adapter aux réalités de chaque pays ou de chaque région.

D'abord, remarquons qu'un pays n'est ni uniforme ni unique ; il est toujours varié et multiple. Il se compose de plusieurs régions plus ou moins inégales et plus ou moins éloignées de la capitale, d'une population diversifiée dans ses cultures, ses besoins, ses contraintes environnementales et même dans ses propres langues. C'est finalement toute cette diversité que la décentralisation se promet de prendre en charge en donnant à chaque région, chaque entité, chaque société les moyens de se prendre en charge sans passer nécessairement par un seul centre de décision.

Il y a donc une multiplication de centres de décision dont on peut faire une double lecture :

Ces nouveaux centres vont entrer en concurrence avec le centre principal : ils vont affaiblir ce dernier en introduisant des décisions aux résultats contradictoires, contribuant ainsi à détruire l'unité de l'État et de la Nation. Le spectre de la division, de la sécession et de la discorde est chaque fois souligné pour endiguer les revendications à plus de liberté. Dans les pays arabes, on cite très souvent l'exemple du Soudan du Sud qui s'est détaché du Nord pour établir un nouvel État. La crise du Mali est grandement imputable à la tentative de partition de la région du Nord (Azawad). En Algérie, les revendications de certaines régions sont considérées avec suspensions et on voit dans chaque trouble, une volonté de séparation où la main de l'étranger, pour affaiblir l'unité nationale, n'est pas exclue.

Ces menaces de sécession sont effectives mais sont liées à des revendications de spécificités régionales et historiques qu'une centralisation très rigide ne

fera qu'exacerber pour précipiter vers des solutions plus radicales. La décentralisation, en octroyant plus de liberté aux institutions et aux régions, encourage l'esprit d'initiative et de dialogue ; elle se révélera souvent comme un bon moyen pour construire l'Unité Nationale sans recourir à la force pour maintenir l'hégémonie du Centre sur le reste du pays. Cette force qui accumulera les moyens en rapport avec l'approfondissement des revendications sociales, contribuera à renforcer les sentiments de la liberté sur la base des prétentions identitaires que les extrémismes auront tôt fait de récupérer pour se dissocier de l'emprise du Centre.

La centralisation, garante de l'Unité Nationale et de l'ordre public, perdra rapidement de sa légitimité (et de l'efficacité de sa mission) quand son fonctionnement se base sur l'exercice d'une autorité univoque et à l'intérieur d'une pyramide que les exclus du processus décisionnel se feront un plaisir de détruire pour libérer le pays et lui faire recouvrer son Unité sans nier les spécificités régionales. En effet, la notion d'Unité Nationale ne peut être basée uniquement sur des rapports de force ; sa construction ne sera que plus solide quand elle se fonde sur les notions de liberté et de complémentarité.

Ainsi les Etats fédéralistes ont-ils été plus solides dans les épreuves de contestations que les pays où sont effacés tous les particularismes au profit d'un aplanissement autoritaire pour sauver une unité illusoire.

Ces nouveaux centres de décision vont au contraire décharger le centre principal, permettant à ce dernier de s'occuper d'une manière sérieuse de son vrai rôle en tant qu'organe de conception, de coordination et de régulation. Il s'agit dans ce cas, de développer des relations de complémentarité et de coopération entre tous ces centres annexes. Une harmonie est facilement accessible à partir d'une définition stricte des compétences et des spécialisations. Dans ces conditions, la décentralisation participe au renforcement de l'Unité Nationale en créant des liens de solidarité tout en prévenant la violence des extrémistes qui tirent leurs argumentations de la centralisation rigide et de ses abus. Le plus souvent, c'est la centralisation elle-même, qui crée ses extrémistes en les poussant à des actions désespérées. Nous citons comme exemple, l'Union Soviétique où le pouvoir central, rejetant toute contestation, envoyait au Goulag tous les dissidents, c'est-à-dire tous ceux qui pensaient différemment de la ligne du parti officiel.

La construction d'un système décentralisé

Il se pose donc un vrai problème dans la conception d'un système organisationnel, adapté aux réalités du pays et aux exigences de l'efficacité. Une véritable réflexion devrait être engagée car comme nous venons de le mentionner, il ne s'agit pas d'opter d'une manière aussi automatique qu'autoritaire, vers un système sous le prétexte qu'il est le meilleur. Cette notion de « meilleur », adoptée « à priori », n'arrange pas les rapports complexes au sein d'un État. Ces rapports sont souvent hérités d'organisations antérieures sous le faix de l'Histoire, de traditions, de compromis politiques ... Il serait prétentieux alors d'édicter un modèle de décentralisation valable pour tous les pays et encore moins pour toutes les périodes. La réflexion est continuellement menée et adaptée selon les exigences et les rapports de forces en présence. Nous pouvons tout au moins avancer quelques critiques, objets de disfonctionnement, et ainsi contribuer à l'amélioration technique du système en question.

Il convient d'abord de lever une équivoque qui gêne particulièrement le débat et empêche les améliorations : la décentralisation n'est pas, répétons-le, l'antithèse de la centralisation. Des retards et des blocages sont souvent issus des réticences de l'administration centrale à réviser ses structures décisionnelles ; le phénomène est connu sous le nom de la bureaucratie qui, à travers ses rouages et ses réglementations, cherche à s'octroyer des privilèges qu'elle n'est jamais prête à concéder. Malheureusement le reproche qu'on peut faire à la centralisation est qu'elle génère un appareil bureaucratique qui deviendra aussi lourd qu'inefficace avec en plus le risque d'encourager la corruption, les falsifications et les blocages à tous les niveaux de la hiérarchie.

« En donnant à l'État mille distractions importunes, elles l'ont affaibli dans son œuvre propre. Elles lui ont fait perdre encore de sa force par les sentiments de paresse, d'impatience, de dégoût et d'inimitié qu'excite chez les citoyens son intervention continue. Négligent des grandes affaires et trop soucieux des petites, cet État centralisateur pousse la France à l'anarchisme et la détache de toute idée de patrie.»¹ Affirmait en 1898, Maurras, préconisant un État fort, c'est-à-dire décentralisé pour préserver la France de la contestation que la centralisation soulevait alors.

1 Maurras C. « L'idée de la décentralisation » Édition électronique [www. Maurras.net](http://www.Maurras.net)

Il s'agit donc, à travers la décentralisation d'une volonté d'alléger les tâches de l'État pour lui permettre de s'occuper véritablement des intérêts d'ordre public. Sa mission est déjà trop importante pour l'équilibre politique, social, économique... l'État ne peut en aucun cas se disperser dans des tâches secondaires qui risquent de le détourner de ses objectifs tout en l'étouffant par des travaux innombrables qui se tissent à travers un réseau de communications complexe. Comme son nom ne l'indique pas, la décentralisation n'est pas destruction de la centralisation. Comme le verbe désaxer veut dire sortir de l'axe, décentraliser veut dire développer des centres de décision en dehors du centre principal. Mais cela ne doit pas être une simple redistribution de responsabilités dont on ne connaîtra ni les limites ni les implications. Le danger est grave dans ce dernier cas car il équivaut effectivement à l'effritement de l'Unité Nationale et au développement des litiges entre les régions et les régions qui ne sauront pas jusqu'où va leurs compétences et leurs pouvoirs. C'est la menace dont font mention les tenants de la centralisation rigide et qui est effective dans ce cas.

La décentralisation s'inscrit dans l'optique d'un assouplissement des structures pour rendre plus fonctionnel, un système d'organisation. Une hiérarchisation des centres de décision, en rapport avec les missions particulières, devra être clairement définie pour éviter les débordements et les abus. Une harmonisation devra être constamment recherchée afin d'orienter toutes les initiatives dans le sens d'un objectif commun dont l'État a la responsabilité majeure de sa réalisation. C'est pour parer à ces débordements qu'un appareil judiciaire doit être développé sur les principes sains de la neutralité et de l'efficacité, afin de gérer les litiges qui surgiront inévitablement dans l'exercice des multiples actions entreprises. Le Centre n'aura donc que la charge d'assister, de coordonner et de contrôler les actions entreprises à tous les niveaux de la hiérarchie et ce, pour le bien être général de toute la collectivité.

Cet allègement, tout aussi logique que nécessaire, n'est cependant pas toujours bien accepté par les hauts responsables de l'Administration Centrale qui voient comme une diminution à leur compétence et à leur pouvoir. Aussi se montrent-ils très réticents en cherchant à conserver ou à s'octroyer encore quelques restes de pouvoir, afin de sauvegarder leurs importances et... leurs privilèges. Nous montrons en cela que le passage d'une centralisation à une décentralisation

n'est ni automatique ni facile. Comme la centralisation est pratiquement toujours le système adopté dans la phase trouble de la construction d'un État, la décentralisation est la phase ultérieure à rechercher dans le cadre de la normalisation des rapports entre les structures existantes ; les tentatives d'un retour à l'ordre ancien ne sont pas à exclure durant cette phase « normale » qui reste cependant menacée par un retour de troubles afin de justifier l'implantation de l'ancien système. C'est ce qui se passa en Algérie où on assista à un système hybride qui ne permit ni de libérer les initiatives ni de coordonner les compétences. Cette expectative, au bord de l'inertie, ne permet nullement au pays d'atteindre les performances possibles et souhaitées.

Lecas de l'Algérie

Un cas particulier dans la région

Il est difficile de faire une lecture d'un système dans une période de troubles c'est à dire quand la situation est si confuse qu'elle s'ouvre plus à des improvisations et à des solutions provisoires. Tous les pays sous développés se sont distingués par cette période critique où, au-delà d'un système à parfaire, c'est l'État, avec ses institutions et ses lois, qu'il faut créer et parfois dans des conditions si difficiles à cause de la faiblesse en moyens humains et financiers.

Par rapport à ses pays voisins, l'Algérie a traversé une période particulièrement violente durant la révolution (1954-62) ; cette révolution a laissé des traumatismes si profonds dans la société que certaines séquelles sont visibles jusqu'à nos jours. À son indépendance, un État devait être créé. Il fallait alors créer des structures solides pour répondre aux exigences nationales et internationales.

Les notions de force et de souveraineté étaient alors les premiers principes sur lesquels devait être édifié ce futur État. Aux yeux des premiers décideurs, seule une administration forte et centralisée pouvait encadrer une nation encore en proie à tous les déchirements. Afin d'éviter des décisions contradictoires qui risquent de miner l'unité encore fragile du nouvel État, on préconisa un seul centre de décision. Tout devait donc émaner de la Capitale d'où les administrations centrales vont superviser et contrôler d'une manière énergique toutes les régions du pays grâce à un dispositif bureaucratique extrêmement dense. La notion d'ordre n'a de signification que dans l'obéissance à toutes les décisions provenant d'Alger

et la Hiérarchie se fait un devoir de localiser et de réprimer toutes les velléités. La souveraineté du pays exige ce sacrifice afin de maintenir une unité parfaite dans les rangs. « Les ennemis intérieurs et extérieurs de la révolution »¹ ne doivent trouver aucun signe de faiblesse dans certaines voix discordantes. Ces dernières étaient donc passibles de trahison au sens où elles préparaient le terrain à toutes les contestations et à toutes les dissensions qui, à la longue, finissent par saper l'unité nationale et menacer la souveraineté nationale grâce à une possible intervention étrangère. L'Algérie recolonisée, alors qu'elle venait de se libérer de la colonisation ? C'est cela surtout qu'il faut éviter à travers la construction d'un Etat fort et unifié.

Force et unité vont donc édicter toute la stratégie du pays pour bâtir un Etat souverain. Au sommet de la pyramide, Alger va veiller à ce que rien n'échappe de son emprise. Pour cela toutes les décisions vont œuvrer à la consolidation de cette centralisation qui ne doit connaître absolument aucune faille dans son fonctionnement. Bientôt, l'Algérie va se distinguer par son Etat autoritaire et centralisé dont la rigidité inébranlable va l'amener à se replier sur elle-même : ceci ne va pas faciliter les relations avec les autres pays et particulièrement avec les pays voisins. Ces derniers, quoique tout aussi stricts sur leur sécurité intérieure, se vantent d'être plus ouverts au monde occidental. Pire encore, l'Algérie va tisser des relations avec le bloc socialiste dont elle se reconnaît dans leurs révolutions et dans leur combat contre l'impérialisme. Son isolement ne sera que plus accru parmi les pays arabes et africains.

Cependant l'Algérie reste un exemple à cause de tous les changements organisationnels qui ont été expérimentés. Cela traduit une instabilité caractéristique qui n'a pas été totalement résolue jusqu'à présent d'où ce tâtonnement en vue d'accéder à une adaptation aux structures encore bouleversées. En fait, dans cette recherche de stabilité, le pays vérifie pratiquement tout ce qu'on a avancé sur les conditions de la centralisation et de la décentralisation. Même si la situation n'est pas assez claire pour tirer toutes les conclusions, nous pouvons distinguer 4 types d'organisation qui sont en rapport avec les 4 périodes traversées :

¹ Comme on le répétait souvent après l'indépendance du pays qui craignait encore une agression des forces coloniales. On discernait alors partout, les menaces de l'impérialisme.

Première période: La centralisation

Elle a caractérisé la première période, celle qui s'étend de 1962 à 1980. Durant une vingtaine d'années, l'Algérie a connu un régime centralisé le plus rigide, un régime très proche de celui qui existait en URSS de l'époque et dont l'Algérie réclamait d'ailleurs les services de ses experts. Il faut remonter à cette situation particulièrement délicate que traversait l'Algérie pour connaître l'argumentation en faveur de cette centralisation. Le pays sortait d'une longue guerre avec tous les bouleversements que cela suppose. Toutes les recherches sur la mise en place d'un système d'organisation étaient dominées par la peur, de l'intérieur et de l'extérieur.

D'une part il y avait à l'intérieur, la peur des troubles sociaux à cause des bouleversements existants et des mécontents de tous les déplacés et victimes de la guerre

D'autre part, il y avait cette méfiance de l'extérieur qu'on soupçonnait, en complot permanent afin de recoloniser le pays ou tout au moins de le diriger dans le sens de ses intérêts.

La première peur, édictait une prise en main énergique de la situation en s'inspirant largement de l'organisation militaire qui avait pratiquement un droit de contrôle sur l'ensemble des structures du pays. D'ailleurs, durant toute cette période, pouvoir politique se confondait avec le pouvoir militaire. L'unité de ce commandement devait permettre la prévention des troubles en ayant le contrôle stricte de toutes les instances institutionnelles. L'Etat se voyait alors investi de toutes les compétences pour mener à bien sa mission de sécurité et du développement économique. Dans ce cadre, toutes les décisions devaient émaner d'un seul Centre, le centre politique qui fonctionnait comme le centre de commandement militaire auquel il se confondait d'ailleurs. Rappelons que le conseil de la révolution qui avait à charge le destin du pays, était constitué presque exclusivement des officiers supérieurs.

La deuxième peur poussait au repli sur soi avec fermeture de toutes les frontières afin de contrôler toutes les entrées et les sorties. Les échanges avec l'extérieur devaient être réduits au minimum, le minimum nécessaire à la marche du

pays. Les importations des produits d'équipement allaient cependant, prendre une grande envergure avec la création de grands complexes industriels nationaux. De grands monopoles Étatiques étaient nés et quelque soit leur localisation, ils étaient gérés de la Capitale. Une protection rigoureuse devait permettre à ces monopoles de mettre en place un tissu industriel intense et répondre dans un proche avenir à la demande interne qui souffrait des affres de la pénurie.

En conséquence il y eut un renforcement de l'appareil administratif qui devait faciliter la transmission des directives du Centre et permettre le contrôle à chaque niveau. Toutes ces administrations fonctionnaient d'une manière rigide et complètement soumise aux directives émanant de leurs Directions Centrales, elles-mêmes se contentant de transmettre les Décisions du Centre Politique domicilié à Alger.

D'un point de vue spatial, chaque partie du territoire était directement dirigé de la Capitale. Ce fait est particulièrement important et va peser en aggravant la lourdeur dans la transmission des données et des directives. En effet, l'Algérie est vaste pays avec une variété et des disparités régionales qui ne facilitent nullement la tâche des responsables. Il y a surtout cette immense contrée saharienne, peu pourvue en réseaux de communication et qui sera pratiquement délaissée malgré certains efforts.

L'exercice de cette centralisation

L'autorité politico militaire qui devait assurer la bonne marche du pays, avait aussi la Direction de tout le secteur économique. Les grands monopoles industriels Étatiques étaient organisés sur le modèle de toutes les administrations publiques qui dépendaient entièrement de leurs Directions centrales respectives. Ces dernières recevaient leurs ordres, directement de l'autorité politique.

A partir de 1967, lancement du 1^{er} plan triennal 1967-1969). L'Algérie va s'orienter vers une économie planifiée sur le modèle soviétique. Il y aura par la suite une succession de plans quadriennaux, puis quinquennaux qui devaient mobiliser toutes les ressources du pays afin de renforcer un système de production qui ne répondait si peu à la demande du pays. Les plans étaient confectionnés au niveau central puis divulgués à toutes les administrations qui avaient la charge de

veiller à leur exécution. Un suivi intense sur l'état d'avancement des réalisations était mené à travers une multitude d'informations, de visites inopinées de responsables, de rapports divers sur la situation.... Des tonnes de papiers qui étaient sensés éclairer le Décideur Centrale à chaque étape dans les réalisations ; tous ces rapports transmis ne portaient que des fausses informations. Chaque administration exagérait les chiffres, afin d'être bien vue par l'autorité centrale ou tout au moins pour éviter des sanctions. À la limite, le pouvoir triomphe ; tous les plans quadriennaux constituaient une réussite, plaçant l'Algérie parmi les puissances émergentes sur le papier ; la réalité est bien différente : des édifices « finis » qui étaient encore en fondation, des usines « en production » qu'on n'a pas encore installées ... Et pendant que l'Autorité Centrale se félicitait de la production nationale, le pays s'enfonçait dans une pénurie endémique qui allait précipiter le pays dans les premiers mouvements de contestation.

Cette vision paradoxale allait démontrer toute l'aberration d'un système centralisé qui n'arrivait à remplir sa mission d'organisation. Il est inutile d'énumérer tous ses méfaits en encourageant la bureaucratie, ses lenteurs, ses incompétences et surtout son étouffement de toutes les initiatives.

La déconcentration est le deuxième mode d'organisation

Au niveau économique

À partir des années 1980, plusieurs réformes vont être entreprises afin de faire sortir le pays de la crise annoncée. En effet, la centralisation pure et dure telle qu'elle était appliquée en Algérie avait conduit le pays au bord de la paralysie. Tout le secteur productif était sous l'autorité de l'État qui avait constitué des Sociétés Nationales en grands monopoles de production. Les lourdeurs bureaucratiques étaient telles que rien ne se produisait, laissant les citoyens en quête perpétuelle de produits introuvables sur le marché. Forts de leur situation monopolistique et assurés d'une protection Étatique complète, les grands complexes de production, piétinaient dans les problèmes organisationnels divers : gaspillage, absentéisme des travailleurs-fonctionnaires, incompétence des cadres dirigeants désignés par le sommet, lourdeurs administratives...

Alors que le secteur Étatique se débattait dans les filets tissés par la centralisation, le secteur privé restait marginalisé tout en étant accusé d'activités spé-

culatives, de blocage ou même d'intelligence avec l'étranger. Rien n'arrêtait les Décideurs Centraux pour justifier leurs déboires ; le pays, cependant continuait à s'enfonçait dans la crise malgré le discours triomphateur du pouvoir. Pourtant devant une réalité qui ne voulait comprendre que ce qui est strictement réel, le pouvoir céda enfin en entreprenant une série de réformes.

C'étaient de petites retouches pour débloquer la situation ; donc il n'y eut à proprement parler aucune réforme réelle. On n'allait surtout pas contester un système qui, présent des résultats positifs, adoptait le même discours triomphateur. il fallait juste assouplir ce système centralisé :

En ouvrant le marché pour importer des produits de large consommation aussi pour les produits intermédiaires pour les Sociétés Nationales : Dans le cadre d'un programme anti pénurie, on importait donc des produits pour répondre aux citoyens qui n'ont pas la patience d'attendre le démarrage des Entreprises Nationales et aussi pour permettre à ces dernières de pouvoir enfin fonctionner convenablement. Dans l'esprit des Décideurs Centraux, cette ouverture, limitée aux produits les plus urgents, devait cesser une fois que l'appareil productif Etatique devienne opérationnel.

En fractionnant les grands complexes industriels en une multitude d'unités Etatiques afin de faciliter leur gestion. Cette déconcentration devait assouplir la rigidité de l'organisation en place et ainsi faciliter le démarrage des unités plus faciles à gérer et à contrôler. Une politique de restructuration des Entreprises publiques allait être menée qui, sans rompre avec la centralisation, devait introduire une certaine liberté pour permettre aux gestionnaires d'agir plus rapidement et sans nécessairement passer par Alger mais seulement sur des décisions de routine. Ces directeurs, désignés par le siège central, restent cependant, assez prudents en consultant le Centre afin de montrer leur obéissance et être protégés en retour.

Mais la situation ne faisait qu'empirer. Les Décideurs ne comprenaient nullement pourquoi ces réformes ne donnaient pas les fruits attendus. On accusait les travailleurs d'absentéisme, les spéculateurs de stocker les marchandises, les ennemis de la révolution de saboter le pays... Pourtant la réalité est simple à expliquer combien même elle refuse à se plier aux ordres émanant du pouvoir central. Cette réforme, annoncée comme une panacée, demeurait sans effet :

D'abord au niveau des importations qui restaient tributaires des autorisa-

tions délivrées au niveau des ministères. Ces autorisations globales d'importation (ces fameuses AGI) n'étaient ni faciles à obtenir ni illimitées dans leurs contenues. Seules des quantités minimales étaient autorisées et de plus cela demandait des tracasseries administratives qui décourageaient les plus endurants. Les Sociétés Nationales ne s'empressaient pas de recourir à ces importations surtout que les ruptures de stocks offraient la meilleure occasion pour arrêter de travail que l'État rémunérerait pour éviter les mécontentements des travailleurs. En somme, il existe un cercle vicieux que les lenteurs administratives rendaient quasiment insolubles à la grande satisfaction des Unités de production qui n'avaient aucun souci à demander des subventions de l'État.

La déconcentration des grands complexes d'État, qui devait livrer des petites unités plus faciles à gérer, ne fit que multiplier les problèmes. Cette fragmentation des grandes entreprises allait entraîner la création d'organes administratifs pour établir les liens avec les Directions Centrales et faciliter la transmission des ordres et les contrôles. Il ne fallait pas plus pour étouffer l'appareil de production déjà en proie à toutes dérives des directives.

La déconcentration administrative

Elle est plus ancienne puisqu'elle a commencé en 1974 avec des réformes administratives qui, sans rompre avec la centralisation allait permettre à cette dernière de se renforcer. Nous distinguons 3 étapes :

La réforme de 1963, juste à l'indépendance du pays, qui s'inscrit en fait dans un recul. Le nombre de communes allait être réduit, passant de 1538 à 676. Cette réduction s'expliquait, selon les Décideurs de l'époque, par l'insuffisance de moyens humains et financiers pour gérer les municipalités.

La réforme de 1974. On allait accroître le nombre de communes qui allait passer de 676 à 704 ; parallèlement, le nombre des Wilayas allait être accru, passant de 15 à 31. Jusqu'en 1967, les wilayas ne portent ce nom qu'à partir de 1968, auparavant, elles étaient nommées départements.

Après la réforme de 1984, le nombre de communes allait passer de 704 à 1541 ; cependant que le nombre de wilayas allait passer de 31 à 48. Sur cette réforme, nous tirons quelques remarques :

Le nombre de communes avait certes pratiquement doublé par rapport à la

réforme de 1974 mais pour atteindre seulement le niveau d'avant 1963. Par contre le nombre de wilayas va réellement s'accroître puisqu'il va plus que tripler par rapport à celui qui existait avant 1974.

À travers ces réformes, on cherchait donc à consolider la centralisation par la multiplication des dairas et des sièges de wilayas (d'où étaient transmises toutes les directives émanant du Centre de Décision) cependant qu'on réduisait (ou on maintenait à son niveau) le nombre de municipalités où s'exerçait le pouvoir des citoyens grâce à leurs représentants directs.

De plus le découpage territorial s'était établi sur la base du nombre de la population à encadrer et non sur la base de la superficie à promouvoir. Ainsi 3 wilayas du sud couvrent plus de la moitié de toute la superficie de l'Algérie¹. L'argument est que le Sud, désertique, n'a pas besoin d'une administration combien même les citoyens de ces régions doivent parcourir des distances très grandes pour réclamer un papier. Dans les investissements publics, la centralisation impose des lenteurs dans les travaux et des coûts extrêmement élevés ; en conséquence, le sud sera pratiquement délaissé. On ne s'occupera que du Nord, très peuplé, qui continuera à se peupler encore plus en vidant encore plus le Sud. Les impératifs du développement régional n'étant pas pris en compte, les disparités entre le Nord et le Sud, ne feront que croître. Ceci est peut être la conséquence la plus dramatique d'un système centralisé qui aura poussé l'étouffement bureaucratique (au Nord) et l'absence de l'administration (au Sud) pour précipiter l'Algérie dans la crise.

La crise était partout pressentie sauf dans la Capitale qui essayait de convaincre que tout allait pour le mieux, et cela chiffres à l'appui. Bien sûr ce sont les chiffres transmis par les différents organes de l'État tant au niveau des administrations publiques que des sièges des Sociétés Nationales. Ajoutons alors que la centralisation ne favorise que la falsification et la tromperie grâce à des chiffres qui sont nettement contredits par la réalité. Cette dernière ne va pas tarder à se manifester puisque la crise, depuis longtemps attendue, devait éclater en octobre 1988, pour enfin donner le coup d'envoi à une série de réformes profondes qui allaient avoir des répercussions contradictoires sur l'économie du pays.

¹ La wilaya de Tamanrasset couvre une superficie de 556 185 km² (soit une superficie supérieure à celle de la France qui est de 543 965 km²). La wilaya d'Adrar couvre 439 500 km², et la wilaya d'Ilizi « plus petite » ne s'étend sur 285 000 km². Ces 3 wilayas sont voisines et sont situées à l'extrême Sud du pays.

La décentralisation en Algérie

A partir de 1988 une série de réformes vont être entreprises pour toucher toute la vie économique et sociale du pays. Les répercussions de ces réformes vont être aussi profondes que contradictoires. Pour la première, cependant, le système centralisé va être contesté sans pourtant être rejeté.

Le pays allait enfin s'ouvrir sur tous les fronts.

Au niveau politique d'abord, avec l'apparition de plusieurs partis politiques qui vont rompre avec l'unanimité politique de l'ex parti unique. Cette réforme est la plus importante puisque pour la première fois, le parti unique va voir s'effriter toute la rigidité de sa centralisation. Quand on sait que ce parti exerçait un pouvoir autoritaire sans partage sur les affaires publiques, nous mesurons combien l'entrée sur scène d'autres partis politiques vont remettre en question les décisions des administrations centrales qui, se repliant sur elles-mêmes car non démantelées dans leur fondement, vont néanmoins continuer à tirer des ficelles de loin.

Ces réformes politiques vont provoquer une avalanche d'autres réformes notamment sur le plan administratif, économique et sociale

Au niveau économique, le bouleversement ne fut pas moins énorme avec l'arrêt des subventions aux entreprises nationales défaillantes et leur liquidation. L'ouverture du marché algérien allait encore plus montrer la vérité sur son appareil productif. Ce dernier, soumis désormais à la concurrence internationale, arrivait peu à résister ; un grand nombre de sociétés allaient disparaître, tout en dénonçant l'abandon par l'État qui ne lésinait jusqu'à présent sur aucun moyen pour les financer et les protéger.

Pendant que les citoyens découvraient la qualité des produits importés, les producteurs algériens multipliaient la promesse de relever le défi de la concurrence si l'État, leur prodigue des aides financières tout en leur assurant sa protection contre l'invasion des produits étrangers. Cette ouverture du marché allait ouvrir la vérité des prix et permettre enfin aux citoyens de choisir. Certaines entreprises, commençant à découvrir les critères de l'efficacité, exigeaient la liberté de décision cependant que le secteur privé, diabolisé jusqu'à présent, prenait de l'importance. Par son dynamisme, ce dernier allait investir dans tous les domaines de la vie économique et pour plus d'efficacité, il va contracter des accords de coopéra-

tion et d'association avec de grandes marques mondiales telles Coca Cola, Pepsi Cola, Danone...

Le secteur privé prendra de l'importance avec la fermeture des Grands Complexes Industriels Étatiques qui faisait la fierté du pays mais qu'on entretenait avec d'énormes subventions. La baisse des cours pétroliers va encore accentuer la fermeture des Sociétés Nationales (en déficit permanent) que l'État, en difficultés financières¹, n'arrivait plus à prendre en charge. Ces Sociétés vont être fermées ou programmées pour une privatisation imminente avec en corollaire la mise à l'arrêt de nombreux travailleurs.

Le licenciement de ces derniers va accroître grandement le taux du chômage qui atteindra alors les 27% de la population active. Car il faut le dire, ces Sociétés Nationales (dirigées par un sommet totalement détaché de la réalité) étaient obligées de recruter impérativement, en surnombre, des travailleurs « recommandés » ou dans une situation désespérée, sans tenir compte des besoins de la production. Dans la centralisation, on cherchait à résoudre un problème sans craindre de susciter un autre plus grave encore. On imposait aux Unités Étatiques des travailleurs en surnombre pour résoudre le chômage sans penser qu'on allait mettre en péril, les postes d'emploi de tout le personnel de l'entreprise. En fait ces Entreprises publiques servaient juste pour embaucher des travailleurs en surplus, contribuant ainsi à résoudre le problème épineux du chômage, sans tenir compte des rigueurs de l'efficacité.

La libéralisation de l'économie algérienne va rétablir la logique économique dans un environnement qui a longtemps agi en dehors de la rationalité. La Décision va prendre toute son importance et mesurer le poids de ses conséquences. Les désignations des Directeurs Centraux qui se faisaient sur la base des arrangements et des degrés d'obéissance, vont faire réfléchir sur les besoins de compétences. La Décentralisation va introduire enfin la compétence et les critères de l'efficacité dans le vocabulaire économique de. L'ouverture du marché a révélé combien l'Algérie ne savait rien faire malgré une infrastructure industrielle importante et coûteuse. L'Algérie réalisa avec effarement que tous ces complexes

¹ Avec une dette, à l'époque, de 24 Milliards de dollars US et un cours pétrole qui frôlait parfois les 9 dollars le baril, l'État ne pouvait plus avancer ces énormes subventions aux Sociétés Nationales qui ne produisaient rien en retour. L'État ne pouvait encore moins distribuer ces bénéfices fictifs pour montrer combien ces Sociétés Nationales étaient « performantes » !

industriels Étatiques qui jouaient en maîtres sur le marché intérieur, qui bénéficiaient d'une grande protection douanière avec en prime des subventions sans limite, s'écroulaient comme des châteaux de sable dès le début de l'ouverture économique. Leurs équipements avaient pourtant coûté très cher et leur domination sur le marché intérieur faisait la fierté nationale. L'Algérie se croyait un pays industriel et voilà que tout s'effondre avec en plus des milliers de travailleurs licenciés ou en chômage technique. Certaines entreprises, mises en vente dans le cadre de la privatisation, ne valaient même rien et ne trouvant pas d'acquéreurs, étaient obligées de fermer définitivement. Celles qui continuaient à travailler, devaient le faire après réduction importante du personnel.

On assista à un véritable déchirement social :

D'un côté une population satisfaite par l'ouverture économique et le recours à l'initiative privée qui demandait plus de réformes pour instaurer la décentralisation.

D'un autre, une population qui criait au scandale en dénonçant cette « économie de bazar » ou ce « libéralisme sauvage » et qui prônait un retour à l'ancien temps. On redécouvrait la vertu de la protection, de la centralisation et des grands monopoles Étatiques qui donnaient une apparence d'équilibre social.

Nous disons apparence d'équilibre car les réformes sur la décentralisation, entraînant nécessairement une liberté d'initiative et la reconnaissance des vertus de la concurrence, avaient certes entraîné des troubles sociaux dans l'immédiat mais avaient en même temps rétabli la vérité dans les processus décisionnels et la nécessité de revenir à la rationalité économique. Le pays se trouva donc face à deux solutions :

Faut-il revenir à la situation d'avant c'est-à-dire réinstaurer la centralisation administrative, la protection douanière et les grands monopoles d'État ?

Ou au contraire faut-il continuer sur la voie des réformes en leur laissant le temps de produire leurs fruits ?

Pourtant, en analysant plus les 2 questions, il serait tentant de poser une troisième :

Est-on libre de choisir son organisation alors que la Mondialisation est en train d'établir des critères de gestion, basés essentiellement sur la performance et l'efficacité ? Rappelons que l'OMC fut créée le 1^{er} janvier 1995 sur la base des

documents signés en avril 1994 à Marrakech. L'Algérie, sans être membre, a le statut d'observateur en attendant son adhésion définitive.

La période trouble et violente du pays

Durant la période de 1991-2000, qualifiée de décennie noire, l'Algérie va s'enfoncer dans un cycle de violence qui ne va laisser aucune chance aux réformes d'être suivies. La situation sera tellement trouble et la violence si grande qu'il n'est pas aisé de donner une lecture sur le niveau atteint des réformes.

Retour à la centralisation

Évidemment dès le début de cette décennie de violence, la priorité sera accordée à la sécurité et au retour de la paix sociale. L'État va reprendre la place qui lui est dévolue, pour rétablir la concorde civile et l'ordre au sein de la société. Se donnant les moyens pour remplir sa mission, le pouvoir décréta l'État d'urgence. Nous connaissons que durant ces situations difficiles, toutes les organisations sont calquées sur le commandement militaire ; par conséquent, le retour à un système centralisé, va être justifié par les préoccupations de la lutte contre le terrorisme pour un retour à l'ordre social.

Les activités économiques vont subir des influences négatives durant cette période et tous les agents économiques sont prêts à renoncer à leur liberté pour une normalisation rapide de la situation. Les administrations centrales retrouvent toute l'autorité que la décentralisation a affaiblie et imposent une centralisation dans les décisions.

Les wilayas et les daïras s'octroient des droits au détriment des municipalités qui se voient réduits à ramasser les ordures et à délivrer les actes de naissance. La méfiance envers ces communes est si grande puisqu'on attribue la naissance de tous ces troubles à « un excès » de liberté décisionnelle octroyée aux assemblées de ces communes. Rien ne vaut un dirigisme administratif pour régler les problèmes de sécurité.

Pourtant cette centralisation va toucher principalement les administrations publiques, le secteur économique va au contraire suivre la voie de la libéralisation.

En effet, malgré des tentatives infructueuses de faire revivre le secteur Étatique de la production. Ces tentatives se résument à des assainissements financiers des entreprises publiques déficitaires et pratiquement fermées ; par assainissement, il faut entendre tout simplement un renflouement total de ces entreprises pour les remettre en surface et les lancer dans la production. Point n'est besoin d'effectuer toutes ces dépendances publiques pour faire revivre ces entreprises moribondes ; Elles ont définitivement perdu leur art de produire. Ces dépenses inutiles gagnent à être avancées dans les infrastructures publiques (santé, formation...) qui souffrent d'une insuffisance manifeste. Mais tout se passe comme si l'État (ou les organisations qui se cachent derrière les pouvoirs publics) tient à garder sa place dans le secteur productif.

Signalons que l'ouverture économique, sans être totalement contestée, devient plus limitée avec même un retour à la protection de l'État pour préserver la production nationale. Cela explique le retard de l'Algérie dans son adhésion à l'OMC. Pour ne pas rallumer le front social en aggravant le chômage, l'État revient à la politique de la protection afin de permettre à la production nationale de se renforcer. Le secteur privé qui avait de tout temps réclamé le libéralisme, se trouve maintenant en train de réclamer la protection et le soutien de l'État. Il est si facile de produire n'importe quoi tant qu'on a l'appui de l'État.

Mais sommes-nous réellement en train de favoriser la production locale en la mettant à l'abri de toute concurrence étrangère ? Cette dernière est pourtant le véritable teste de l'efficacité et du savoir faire.

Perspectives : La réforme citoyenne de l'État

En fait, la véritable réforme qui attend le pays est celle d'une réforme citoyenne dans les décisions aux affaires publiques. La réforme ne doit donc pas s'arrêter à la décentralisation qui se limite souvent à une simple déconcentration administration, avec délégation de signature sur certains documents de moindre importance.

Que l'on soit membre ou non membre de l'OMC, les règles de cette dernière s'imposent déjà à tout pays qui veut partager les échanges avec les autres nations. Aussi, une nouvelle vision se dessine pour rendre plus efficaces les ac-

tions entreprises ou à entreprendre. Car tout demeure dans l'efficacité qui permet à chacun de réussir en tirant profit du commerce international.

La bonne gouvernance qui fut évoquée déjà avant les années 2000, a toujours sa place dans la réflexion organisationnelle ; elle se fonde principalement sur la transparence, la compétence, la responsabilité avec un élément clé qui est la liberté. Ce ne sont pas des idées abstraites qu'on évoque ; au contraire rien n'est plus réel que les actions productives qui doivent être en rapport avec les normes internationales. Ces dernières seront mieux exécutées dans un cadre d'organisation plus favorable à la liberté d'entreprendre, la liberté de penser, la liberté de prendre les décisions.

Une nouvelle manière de gouverner le pays s'impose pour consolider le climat sécuritaire et inciter à plus d'investissements. Il faudra s'appuyer sur la responsabilité des entreprises (publiques ou privées) et des citoyens. Pour ces derniers, une participation des associations et des élus aux affaires publiques doit être encouragée en élargissant leurs prérogatives, tout en les libérant des administrations centrales et locales. Ces administrations (notamment les daïras et les wilayas) doivent veiller au respect de la réglementation en vigueur sans édicter les décisions à suivre, en se substituant aux élus locaux.

Jamais donc la démocratie n'a eu autant d'importance qu'avec la Mondialisation qui est en train d'uniformiser tous les systèmes de gestion en vue d'accéder à une paix sociale durable, celle qui permet enfin de produire dans les meilleures conditions. L'efficacité économique exige cet environnement favorable dont l'Algérie a mesuré toute l'importance durant la décennie de troubles.

Soulignons enfin que l'Algérie, étant un vaste pays marqué par des variétés (et des disparités) régionales, devra d'ores et déjà penser à implanter des structures régionales autonomes afin de dynamiser les contrées les plus éloignées et qui vivent dans les conditions les plus précaires.

Bibliographie

Crick B. : « **Democracy** » Oxford University Press New York 2 002

Rodrigue J P : « **L'espace économique mondial** » Presses de l'Université du Québec. Québec 2000

Fabre C : « **Justice in a changing world** » Polity Press Cambridge 2007

Pike A, Rodriguez-Pose A and Tomaney J. : « **Handbook of Regional and Local Development** » Routledge New York 2011

Shankar Jha P : « **The Twilight of Nation State** » Pluto Press London 2006

Maurras C : « **L'idée de la décentralisation** » e-book édition électronique 1898

Boumoula S : « **La problématique des finances publiques locales en Algérie : Décentralisation réelle ou supposée ?** » Revue des sciences économiques et de gestion 2008

Koop K, Landel P-A et Pecqueur B : « **Pourquoi croire au modèle du développement territorial au maghreb ?** » Echo-Geo, juin-août 2010

Burgat F : « **Territoire de l'État et espaces civils : perspectives de la décentralisation en Algérie** », CRESM 1990

Rapport Mondial Gold, « **Décentralisation et démocratie locale en Méditerranée** » 2008

Mouaziz-Bouchentouf N : « **Le mythe de la gouvernance urbaine en Algérie : le cas d'Oran** » Penser la vie - Khenchela 2008

RAISING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION OF BUDGET INVESTMENTS

Degtyar A.O.,

Head of Economic Theory and Finances Department,
KRI NAPA attached to the Office of the President of Ukraine,
Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv

Gondarenko M.V.,

Associate Professor of Economic Theory and Finance Department,
KRI NAPA attached to the Office of the President of Ukraine, PhD
in Public Administration, Kharkiv.

The paper investigates the role of budget funds in the investment processes of Ukraine. The next step forward has been made to develop the theoretical basis for administration of the investment activity of the state by means of systemizing the tasks and principles for budget investment management.

Keywords: investment activity, social infrastructure, public investments, budget investments, budget investment policy, public administration of budget investments, operating and capital expenditures, debt management policy.

Problem setting A successful development of the economy is only possible when reproduction processes are based on investment. However in many instances the market mechanism is unable to ensure redistribution of funds to meet the national interests. In that case, economic development is greatly affected by both self-financing and investments made with the state and local budget money.

The current stage of Ukraine's economic development gives evidence of a drastic reduction in the state budget financing of the investment process. At the same time, the scope of the economic entities' investment activity, carried out with their own means, as well as the scale of international economic cooperation and size of foreign investments remain insufficient failing to meet the demands of the Ukrainian national economy. Taking this, further development of the theoretical basis for administration of the state investment activity by providing