

L'ADMINISTRATION ET SA MEMOIRE: LES TRACES DU PASSE ET LA PROBLEMATIQUE ACTUELLE DU CHANGEMENT

Fouad SOUFI

*Conservateur en chef aux Archives Nationales
Chercheur au Centre de Recherches en Anthropologie
Sociale et Culturelle, Oran*

Peut-on dans un débat sur le changement dans l'administration faire l'impasse sur la question de sa mémoire ? Evidemment oui. Après tout quarante années, durant, réforme administrative et modernisation de l'administration se sont gardées d'évoquer la question du devenir de la production intellectuelle de l'Etat. Pourtant comme beaucoup d'autres, notre Etat s'est donné les moyens , législatif, administratif et matériel pour protéger sa mémoire, ses archives: une loi, une direction générale et un bâtiment moderne. Mais encore ? Je me suis alors permis de profiter de l'occasion qui m'est ainsi offerte pour exposer une réflexion inscrite dans le cadre d'un projet de recherche du CRASC, intitulé **contruction, analyse critique et usages des sources.**

On le sait, parce qu'on nous l'a dit et répété, les hommes passent et l'administration reste. Mais on sait également que les civilisations sont mortelles et comme elles, les Etats et leur administration. Que reste-t-il sinon ces traces du passé que sont les archives. Que se passe-t-il lorsque celles-ci disparaissent ? Et archivistes et historiens algériens connaissent cette angoisse qui les prend quand ils songent aux archives irrémédiablement disparues des formations étatiques qui ont travaillé l'espace central du Maghreb avant le 16ème siècle.

Alors, s'interroger sur les rapports de l'administration à sa mémoire, dans une rencontre sur la problématique du changement, peut paraître paradoxal sinon même décalé.

Il en est de même lorsque l'on veut examiner l'usage qui est fait des traces du passé de l'administration alors qu'il est question d'examiner le présent pour mieux appréhender et préparer l'avenir.

Deux voies se présentent à nous. Soit faire table rase du passé et participer aux échanges de points de vue sur les expériences engagées ou à inscrire, soit prendre le risque de soumettre à l'examen critique le procès de fabrication et de mise en oeuvre des programmes de réforme précédents. Inscrire sa contribution dans cette seconde piste permet de s'interroger sur la réalité et le devenir de cette littérature grise produite chez nous depuis quarante ans. Cela permet également de mettre en évidence non seulement la polysémie du terme changement mais aussi la dynamique qu'il porte. Cette dynamique n'est rien moins que la mémoire de l'administration en attendant d'en être son histoire.

Il se trouve, et c'est parfait, que nous ne sommes pas invités à réfléchir seulement sur le concept, mais aussi à essayer de faire un état des lieux de ce qui a été réalisé ces dernières années. La question serait alors : « le changement oui mais comment ? ». On pourrait également se demander : « le changement oui mais pourquoi ? Pour qui ? ».

Je ne sais ce qu'il en est des autres pays du Maghreb, mais il se trouve qu'effectivement, la question du changement dans l'administration est régulièrement posée chez nous. Sous une forme ou sous une autre, la réforme administrative est inscrite à l'ordre du jour, précédée ou non d'une campagne contre la bureaucratie, source de tous nos maux bien qu'à aucun moment il ne nous est expliqué l'origine de ce mal.

Le changement ne peut être que le produit d'une histoire bien ou mal assumée. L'une des constantes de notre administration est d'être perpétuellement en chantier et de ce fait elle entretient des rapports plus que compliqués avec sa mémoire écrite.

Il est, dans une réflexion sur le changement, **des éléments fondamentaux. La légitimité** de la question d'abord et l'existence d'une science **de l'administration** qui dépasse le commentaire de texte. Mais, il y a

également l'analyse critique **du rapport de l'administration à son passé** et son souci, ou pas de se donner les moyens de protéger sa production intellectuelle. Ses moyens sont-ils à la hauteur des exigences de notre temps ? Sont-ils intégrés dans la problématique de changement ?

1- LE CHANGEMENT EST PRODUIT DE L'HISTOIRE

A défaut de faire l'histoire de notre administration, la simple fréquentation du journal officiel, ce véritable livre ouvert de nos expériences administratives, est édifiante. Elle nous montre que globalement tous les dix ans, 1966-1971, 1985, 1992, 2001, se pose sous couvert **de réforme administrative** et/ou de **modernisation**, la question du changement dans l'administration, avec ou pas à la clé un ministère spécialisé. Si le contenu et les propositions diffèrent - à peine, contexte oblige- la démarche est la même. Elle s'accompagne parallèlement du changement des statuts des fonctionnaires. Mais ceci ne remet pas en cause la légitimité de la question posée d'autant qu'au cœur de cette question se retrouve inévitablement l'Etat. Par contre, s'impose le nécessaire développement autonome, c'est-à-dire qui sort du commentaire, d'une science administrative.

1.1 - De la légitimité d'une question

La problématique du changement dans l'administration tirerait sa légitimité du nouveau contexte que connaît le monde. Il faut changer parce que le monde a changé.

La légitimité serait alors le mot-clé qui ne nous aiderait à comprendre et expliquer pourquoi les résultats obtenus par les différents programmes de réforme conçus jusqu'à présent sont demeurés en deçà des objectifs tracés. Elle nous aiderait aussi à saisir l'écart qui existe entre la proclamation des principes et leur mise en œuvre. Elle peut nous aider à bien situer la nature et la réalité des résistances au changement ainsi que leur forme.

Pour autant le débat ne saurait porter uniquement sur le contenu légitime ou pas des éléments du changement. Il ne s'agit pas non plus de savoir qui parmi les acteurs du changements est légitime ou pas et

sur ce point précis, je suis une assez bonne illustration. N'étant ni haut fonctionnaire ni juriste ni politologue, je peux me considérer en état d'illégitimité scientifique complète. Ma position dans ce débat, repose sur les travaux de classement des traces laissées par l'administration coloniale et par notre administration dans le cadre d'une collectivité locale et par les travaux de recherche historique qui s'en sont suivis.

Alors, lorsque l'on a la charge et le privilège de conserver la mémoire de l'administration, lorsque l'on a la charge et le privilège de mettre en valeur les traces laissées par l'administration pour mieux les mettre à la disposition de l'administrateur, du chercheur et du citoyen, comprendre les modalités et les finalités du changement dans l'administration est essentiel. Le traitement de la production de l'administration, ce que nous nommons, les fonds d'archives, impose de repérer les ruptures pour mieux percevoir les continuités et de s'interroger sur les processus de changement. Alors, le contexte, toujours nouveau puisqu'inscrit dans une perspective historique, ne nous émeut pas.

Lorsque l'on voit défiler, au cours de nos travaux de classement des archives, cent cinquante années de vie administrative et même plus - si l'on veut remonter à l'administration algéro-ottomane - cent cinquante années de pratique et d'organisation administrative, on comprend que:

1- Les ruptures ne sont pas là où on les attend. Le temps de l'administration n'est pas forcément celui de la politique. Les grandes ruptures politiques laissent souvent l'administration de marbre. La grande division territoriale mise en place dans la seconde moitié du XVI^e siècle n'a été remise en cause qu'après 1956. Les mêmes dossiers ont été traités avant et après 1962 et les engagements nationaux et internationaux pris par l'appareil d'Etat colonial ont été respectés par l'Etat national. **Les mutations les plus profondes sont souvent les moins visibles.**

2- De fait alors, **les grands principes politico-idéologiques ne sont pas forcément pris en charge par l'administration dans ses pratiques.** L'administration a fait la Révolution agraire, à sa manière, en gérant des dossiers mais la question foncière est restée entière.

3- Le moteur du changement ne se trouve pas seulement dans l'évolution du monde. L'administration est certes attentive à la mondialisation et aux NTIC mais juste ce qu'il faut. Ce qui fait dire aux historiens que les racines de la mondialisation remontent à la Rome antique L'acteur principal a changé. La mondialisation a la forme qu'avaient hier la colonisation et l'impérialisme. Par contre grâce aux NTIC ses effets pénètrent plus vite les sociétés et participent au changement des comportements. La mondialisation a quitté la sphère de l'économie pour prendre une signification plurielle. **Elle s'est enrichie d'une dimension culturelle et traduit la victoire mondiale du libéralisme** économique culturel financier et politique sur toutes les autres formations économiques et sociales. Il n'y a pas d'autre alternative aurait déclaré Mme Margaret Thatcher: There Is No Alternative, TINA.

4- Le moteur du changement serait plutôt à chercher au niveau des préoccupations des citoyens et au niveau de l'efficience de leur prise en charge.

Alors ces traces du passé, que sont les archives, nous rappellent que la problématique du changement dans l'administration n'est jamais posée de façon anodine. Elle est un produit: celui des hauts fonctionnaires qui savent le plus et le mieux critiquer l'Etat et qui savent traduire - après-coup - le besoin de réduire le décalage qui existe, à un moment donné, entre l'administration et le citoyen qu'elle veut servir. Les historiens citent ce rapport remis vers 1783 par Benzerfa, fonctionnaire du beylik d'Oran au bey Mohamed b. Uthman. A la question du bey qui voulait savoir s'il était licite d'imposer une nouvelle taxe aux Musulmans Benzerfa avait commis un opuscule sur les droits et les

devoirs du prince ⁽¹⁾! Ceci signifie que la population (n'est pas) un objet passif entre les mains d'un pouvoir avide de dominer. Bien au contraire il y a ce que François Fourquet appelle une volonté de demande publique qui « indique ... que la société prétendument civile est traversée de forces facinées par l'Etat et qui ont toujours quelque chose à lui demander ». Où est l'Etat ? se demandent ceux-là même qui dénoncent son emprise sur la société. Et les archives nous montrent aussi que le volontarisme de l'appareil d'Etat a souvent conduit au détournement des principes généreux qu'il édicte à la bureaucratie et donc à l'échec.

1.2- Au coeur de la problématique: l'Etat et les modalités de sa réforme?

Alors, faire l'histoire de l'Etat et de l'administration depuis 1962, c'est comme l'écrit Pierre Bourdieu, "chercher en quoi, des élites souvent obscures ont contribué à transformer les représentations de l'Etat et de ses fonctions, en développant une science anonyme et pratique de l'administration, et des fins et moyens de l'Etat, jus publicum organisation des archives, et tout ce que l'on désigne aujourd'hui du nom de littérature grise"... . C'est donc aller au-delà du rapport d'étape. C'est l'histoire qui porte le changement. Ne pas connaître ou méconnaître l'histoire c'est se condamner à la revivre et a fortiori lorsqu'il est question de l'administration.

Toute administration qui croit avancer en faisant table rase de son passé produit de la bureaucratie et entre en contradiction avec le pays réel. Et l'on sait que jamais aucun bouleversement politique ne s'est fondé sur la politique de la table rase. Bien au contraire tant la Révolution française de 1789 que la Révolution russe de 1917 se sont accompagnées de la création des Archives Nationales. L'une des composantes de la politique du New Deal initiée par Franklin Roosevelt pour répondre aux effets de la crise de 1929 aura été la création en 1934 des archives Fédérales. Deux exemples s'inscrivent en faux contre cette

1. Mercier. Ernest.- " La règle des princes et des khalifes fixant l'étendue de leurs pouvoirs légaux de Mohamed El Moustafa b.Abdallah"/ *Al I'tika hukm jawa iz al Umara wal khulafa*. ouvrage achevé en 1199/1783 - Recueil des Notices et Mémoires de la Société Archéologique du Département de Constantine, vol. 32, 1898.

vision, celui du Cambodge des Khmers Rouges et celui des Comores et du président Abdallah.

L'Etat est pris ici comme appareil constitué d'administrations exigeant des compétences techniques de la part de ses employés. **Il est considéré, par les politologues, en tant que système.** Il y aurait deux types de systèmes: un système clos et un système ouvert.

Comme système clos, l'Etat est influencé par son propre fonctionnement. L'action future est contrôlée par les résultats de l'action passée qui lui donne des bases solides.

Nous nous trouverions, en fait, face à un, **système ouvert**, un Etat en crise et dans lequel l'action passée n'est pas en relation avec l'action future. Il a les moyens administratifs de réagir aux effets de la crise qui frappe la société. Mais ses moyens ont de moins en moins de prise sur les effets de la crise et encore moins sur les causes de celle-ci. L'Etat apparaît alors sans mémoire et sans histoire. Il ne réagit plus à son propre fonctionnement même s'il dispose des moyens de s'informer sur lui-même.

Chez nous, comme ailleurs, la réforme de l'Etat n'est posée qu'à travers la question des modalités et de l'ampleur de son désengagement. Après le tout Etat, le moins d'Etat, fatalement la réflexion sur le changement dans l'administration se construit sur cette base. Le moins d'Etat a pour corollaire le moins d'administration et pour application première le délestage des entreprises publiques qui précède le dégraisage inéluctable de la fonction publique.

La conviction est profonde qui veut que l'Etat en Algérie est devenu encombrant, lourd, inadapté aux exigences d'un monde en profonde mutation. Il est de bon ton de dénoncer l'interventionnisme étatique et de railler les expériences précédentes. L'Etat national serait alors définitivement débordé ou dépassé par une mondialisation des échanges. Mais ce phénomène implique que les multinationales décident de notre avenir. La mondialisation obéit aux lois des politiques néo-libérales qui exigent que l'Etat cesse d'être un acteur de la production économique. Elles exigent que l'Etat se décharge des dépenses

sociales comme il s'est déchargé des entreprises décrétées non rentables et dont il assurait la gestion. Il n'y a pas d'autre alternative.

Notre pays aurait fait le choix d'une politique de réformes qui se voulait et se veut globale, rapide et imposée. Or, tout s'est plutôt fait par petites touches régulières qui ont conduit à la transformation du cadre de travail mais également au changement des mentalités des fonctionnaires.

1- Au cours des années 1966-1971, c'est-à-dire entre la promulgation du SGFP et la nationalisation du pétrole plusieurs textes dans tous les secteurs ont abouti au réaménagement du système administratif hérité de période coloniale. Nous avons abouti à une formule de gestion administrative unique généralisée à tous les services et à tout le territoire sans tenir compte de leur divisité .

2- L'idée d'une réforme globale ne semble apparaître qu'au milieu des années 1980. Souvenons-nous de la Charte nationale de 1986 qui appelait à une réforme administrative qui tienne compte des réalités de la société, des exigences du développement et des impératifs de l'époque. Bref le contexte ! De ces principes avaient découlé quatre groupes de missions dévolues désormais à l'administration centrale:

- les études générales
- la réglementation et la normalisation juridique
- la promotion des activités
- le contrôle

3- Fin des années 1980 début des années 1990, Les Cahiers de la Réforme ont repris ces principes et les ont appliqué -avec moult précautions de langage- à trois fonctions décrétées essentielles: économie (5 pages), équipement (19 pages), social (6 pages dont six lignes à la sous-fonction culture). Faut-il souligner que le devenir de la masse des documents produits par ces fonctions est ignoré et que la modernisation de la gestion des activités a pour seule voie l'informatique ?

La contribution du groupe de travail interministériel intitulé **Réflexion sur l'administration publique** daté de décembre 1991 et les

journées d'études qui s' en sont suivies en mai 1992 mériteraient un exposé particulier. Même si ces documents constituent une sorte de catalogue de vœux pieux et généreux, ils marquent une étape importante dans la vision que la haute fonction publique avait d'elle-même et ils font se poser la question de la validité scientifique de l'introspection. Il eut été intéressant d'étudier dans le détail, la suite qui fut réservée aux recommandations qui avaient conclu les journées d'études !

4- Aujourd'hui, s'il faut regretter que le rapport de la Commission de Réforme des Structures de l'Etat n'ait pas été rendu public, la question me paraît être: « comment passer du système français vers le système anglais des agences ». Comment délester l'administration centrale des missions de gestion qui lui reste au profit de missions plus nobles de régulation et de contrôle ? J'ignore si la déjà ancienne agence du cadastre participe de cette démarche mais l'agence des télécommunications me paraît s'y inscrire pleinement.

Mais hier comme aujourd'hui, l'institution chargée d'archives nationales et surtout ses missions sont soigneusement ignorées. La gestion de la mémoire de l'Etat, de la Nation, n'est pas à l'ordre du jour. Par contre, la grande avancée aura été l'association des universitaires aux travaux ce dont ne peuvent qu'en bénéficier les sciences administratives.

1.3- Une science administrative du possible ?

Il nous faut noter que la science administrative n'a connu dans notre pays qu'un mince développement en dépit du nombre important des facultés de droit, de la place de l'ENA et de la production massive de thèses. Les difficultés de publication de la vénérable RASJEP, la disparition de la revue **Intégration** ont rendu difficilement visibles les recherches en sciences administratives. Mais elles ont constitué les tribunes d'expression des travaux d'A. Mahiou. M.Boussoumah, R. Babadji, C. Benakezouh, entre autres... notamment entre 1974 et 1983. Réflexions que la revue de l'Ecole Nationale d'Administration Idara veut poursuivre.

La fin (?) de ces tentatives de lecture critique du droit administratif montrerait les limites sinon même l'impossibilité d'une science

administrative en Algérie. "Entre ceux qui pratiquent l'administration et ceux qui de l'extérieur dissertent sur elle, il y aura toujours un fossé". **L'administrateur ne se reconnaît pas dans les schémas théoriques et le chercheur est souvent réduit à commenter des textes (extrapoler/spéculer?) sans pouvoir pénétrer les dédales de la vie administrative.**

Le problème essentiel **d'une science administrative du possible** a été posé en 1982 par A. Mahiou: **y a-t-il rupture ou continuité du droit en Algérie ?** De la réponse dépendra le statut des archives et la volonté de l'administrateur de les intégrer dans son système d'information et de décision et d'accès aux sources de première main.

M. A. Mahiou fait une remarque capitale: "sans vouloir cultiver le paradoxe, on peut se demander si la période de reconduction (du droit colonial) de 1962 à 1973 n'est pas une reconduction largement fictive sous le couvert de laquelle s'opèrent les plus grands bouleversements juridiques; alors que la seconde période ouverte en 1973 sous le signe de la rupture apparente sous le couvert de laquelle s'effectue en partie, une continuité du droit ancien." Cette remarque nous incite à nous interroger sur le décalage entre la réalité que l'on veut changer, le discours et les arguments qui sont présentés et la mise en application des décisions. Il s'agit presque toujours de noircir la période précédente, développer le même argumentaire, reprendre pratiquement les mêmes et recommencer. La critique de l'appareil d'Etat colonial n'a jamais été aussi absolue qu'au cours des années 1980. Il faut relire les arguments des Cahiers de la Réforme contre le dirigisme économique. Or notre appareil d'Etat ne s'est jamais délesté que des secteurs dit faibles et/ou peu rentables : commerce, santé, transports et même par certains côtés l'éducation puisque l'éducation obligatoire pour tous n'est plus un principe intangible. De la même manière lorsqu'on lit dans le rapport intitulé **Demain l'Algérie** : « penser globalement, agir localement » , l'historien, se souvient du principe développé par le Gouverneur général Chanzy en 1875: « La décision à Paris, l'action à Alger. » c'est le débat autonomie/ assimilation qui a agité les rapports entre France et Algérie et qui a abouti à la mise sur pied de l'appareil d'Etat colonial, préfiguration de l'Etat-nation de 1962. Transposé dans un autre temps

mais dans les mêmes lieux, un nouveau débat s'ouvre, à peine: déconcentration/ décentralisation. La décision de tout régler à partir d'Alger était prise.

Appliquée à la question des archives, ce débat se traduit sur le terrain par une dure réalité, le rétrécissement durant les années 1960-1970 de l'éventail des administrations qui confient leurs archives à un service organisé. L'administration ne gère plus sa mémoire.

Faut-il rechercher une relation de cause à effet, entre le contexte et les textes relatifs aux archives? L'ordonnance de 1971 est promulguée dans un contexte marqué par la nationalisation du pétrole et le lancement de la Révolution agraire; la loi de 1988 est votée en même temps que les lois relatives à l'autonomie des entreprises. L'appareil de l'Etat aurait-il investi le champ des archives au moment où il avait le plus besoin de références et d'informations pour pouvoir procéder à "la rupture avec le droit ancien"? Ne nous emballons pas! Le hasard se contente de bien faire les choses, mais l'administrateur sait mettre ces choses à leur place.

II-L'ADMINISTRATION: UN PERPETUEL CHANTIER ENTRE SECRET DES ARCHIVES ET INFORMATISATION

Il est une réalité: notre administration est perpétuellement en chantier qui fait ressembler nos fonctionnaires tout à la fois à Sisyphe et à Pénélope. Il est une contradiction sous couvert de secret les archives sont inaccessibles et sous couvert de modernisation de gros investissements sont en priorité accordés à l'informatisation

2.1- Aux origines de notre philosophie du changement : Sisyphe et Pénélope ?

Tout se passe comme si notre administrateur n'en finissait pas de pousser vers les sommets ses réformes comme Sisyphe, pour, sans cesse, revenir au point de départ et se remettre à l'ouvrage, comme Pénélope.

Une approche quantitative du contenu du J.O.R.A. montre que **notre administration est un véritable chantier ouvert** : et plus il y a de décrets et plus il y a de dossiers ouverts et in fine plus il y a d'archives. Plus l'administration s'agite, plus les bureaux s'encombrent. Dans les

années 1970 l'administration prenait en moyenne chaque année 200 décrets. dans les années 1980 cette moyenne est passée à 400.

Cette stabilité qui assure la pérennité de son action manque quelque peu à l'administration. Elle explique la logorrhée des textes que publie notre administration et le culte du secret qui enveloppe ses interventions et ses actions.

Au niveau central

La lecture des organigrammes des ministères jusque en 1999 montre combien l'Etat qui se construit après relative stabilité entre 1965 et 1978 est resté fragile ou a été fragilisé. Cette instabilité peut-elle être considérée comme le fruit de l'évolution normale de la gestion des affaires de l'Etat ?

Les exemples ne manquent pas des changements fréquents de l'organisation interne des ministères. Ainsi, de 1964 à 1996 le ministère des Affaires Etrangères a connu 10 organigrammes.

L'histoire de l'administration des travaux publics est doublement affectée par cette instabilité: dans son existence d'abord, puis au niveau de ses attributions. Aujourd'hui elle n'apparaît plus puisqu'intégrée dans le ministère de l'équipement, la structure dite des constructions nouvelles qui était chargée de la construction des bâtiments des administrations publiques civiles et militaires et de l'exécution des opérations d'habitat disparaît. Les infrastructures militaires lui échappent totalement et définitivement.

En 1989, à la faveur du gouvernement Hamrouche "des regroupements d'attributions ministérielles ont été opérés dans le double souci de dépasser les logiques sectorielles étroites et de réduire les circuits d'élaboration, de coordination et de contrôle des décisions au niveau gouvernemental".

Devant cette instabilité chronique, la question se pose de savoir ce qu'il est advenu des archives de cette administration, l'une des plus anciennes du pays.

Au niveau local

Avec le code de la wilaya de 1969, on va assister à un double et paradoxal mouvement. Si le wali en tant que représentant de l'ensemble des ministères se voit confier la haute main sur l'ensemble des services extérieurs de l'Etat, la wilaya en tant que collectivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière a perdu les services qui lui étaient propres. Elle finit par ressembler alors à cette vieille rentière dont le budget est géré par une gouvernante, la DAL et les intérêts défendus par un notaire, la DRAG.

Par contre la création de la DAL sur la base des anciennes attributions du secrétaire général et la multiplication à des daïras un chef de daïra a à sa charge parfois une seule ou deux communes- procèdent de tout sauf de la rationalité de gestion.

Les fonds d'archives nous montrent que les services propres à la wilaya assuraient la liaison entre l'administration centrale et ses services déconcentrés et les services communaux ont disparu. La confusion des genres est facilement passée. Le même nom **wilaya** recouvre deux réalités différentes: la circonscription territoriale : **le département** et l'administration sur laquelle s'exerce le pouvoir du représentant de l'Etat la **Préfecture**.

La tendance depuis une quinzaine d'années et qui est remise à jour est d'introduire l'administration communale dans ce système en isolant le secrétaire général de l'APC, des élus. Il s'agirait de marquer fortement la distance entre l'administration communale - soumise à l'administration du wali donc de l'Etat- et les élus. La caricature de ce modèle est représentée par ce sous-directeur de l'urbanisme qui cherche à se substituer aux instances élues pour essayer d'imposer ses projets sur la ville.

Le facteur humain est un élément capital dans toute stratégie de changement. Or l'instabilité a affecté même le statut des fonctionnaires. Notre fonction publique a sa propre histoire. L'héritage franco-colonial et notamment la division en quatre cadres a été abrogé en 1966 avec le SGFP. Que dire alors du statut des fonctionnaires ? Du SGFP de 1966 modifié au début des années 1980 au SGT de 1978 mis

en place après 1985 nous sommes passés d'un statut par catégories à un statut.

Du SGFP aux textes d'application du SGT nous sommes passés d'un système horizontal ayant pour principe à compétence égale, statut égal vers un système vertical de concurrence féroce d'une part entre les secteurs d'activités et d'autre part au sein des secteurs entre dirigeants et exécutants. La solidarité a fini par voler en éclats. La générosité a cédé devant l'égoïsme. Nous vivons une crise de représentations. Les générations ne se comprennent plus.

Il y aurait à faire la prosopographie de la haute fonction publique. Il ne s'agit pas seulement de chercher à comprendre comment l'on devient haut fonctionnaire mais à savoir qui sont les hauts fonctionnaires, quelle est leur origine sociale et géographique, leur formation et leur cursus.

2.2- L'administrateur et l'obsession du secret

C'est ainsi que vu de l'extérieur, **l'administrateur est convaincu d'avoir le sens de l'Etat et du service public.** Il est sûr de son désintéressement et de sa neutralité (cf. Colloque mai 1992) **en dépit des attaques dont il est l'objet de la part du public et de ses supérieurs** et qui se traduisent par des campagnes cycliques contre la bureaucratie et par des textes réglementaires. Ne serait-il pas bon de se souvenir des dispositions du décret n°88-131 du 4 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés ? Il est l'exemple parfait de cette logique des décideurs qui, par un texte formel espèrent régler un problème de fond. Comme l'ensemble des textes de circonstances, ce décret a été emporté par les événements.

Pris par ses problèmes quotidiens, préoccupé par son propre avenir, l'administrateur n'a guère de temps à consacrer au destin des dossiers qui le font vivre. Polyvalent, l'administrateur change la structure pour se maintenir ou pour débloquer une situation. La lecture du journal officiel est la parfaite illustration de ce mouvement incessant des administrateurs aux postes de responsabilités.

Le mépris affiché à l'endroit des archives n'est jamais que; méfiance: pas de traces, pas de passé, pas de problème à l'avenir. Mais il faut gérer les documents administratifs ces dossiers qui peuvent être réglés en un mois ou en un an. Or c'est bien cette question de délai que la réglementation évite de préciser. Fixer des délais dans la solution des problèmes quotidiens implique un changement de statut aux dossiers ouverts. Un dossier clos entraîne à court terme son transfert hors du bureau de l'administrateur et à moyen terme son versement aux archives et à plus long terme son transfert aux Archives Nationales. Fixer un délai revient à fixer une limite aux interventions de l'administrateur. Plus les délais sont longs et plus l'administrateur a le sentiment d'être puissant.

De plus, le rapport de l'administrateur au document est ambigu. Il est jaloux de son bien et pourtant, il est plus enclin à le détruire qu'à le confier à l'archiviste. Il s'estime seul juge de l'importance de ces documents qui de précieux peuvent selon ses critères perdre tout intérêt du jour au lendemain.

Et c'est la conservation des archives pour l'écriture de l'histoire nationale et locale qui accuse des pertes; ce sont les archives, source pour l'information de l'administration et du public, et élément de base pour la prise de décision, qui n'arrivent à s'imposer ni au niveau des hautes sphères de l'Etat, ni dans l'esprit des citoyens.

Une grave hypothèque : le secret des archives

Par ailleurs, la surévaluation des archives dites secrètes -brûlantes- explique, également, la méfiance et l'agressivité de l'administrateur à l'égard des documents qu'il a produit. Méfiance et agressivité se traduisent sur le terrain par la dévalorisation et le mépris pour l'ensemble des documents et ceux qui sont chargés de les garder.

En fin de compte, c'est l'Etat de droit qui est mis en échec. Le citoyen ne peut plus faire valoir ses droits face à l'administration.

Par contre, elle permet à l'administrateur de se substituer à l'archiviste dans la constitution de ce savoir d'Etat, que deviennent les archives historiques, en décidant de ce qui doit être éliminé.

Le poids des mythes et des idées reçues sur les secrets qui caractériseraient ces documents, ont enfermé la question des archives dans **un traquenard diabolique**.

En tant que réceptacle de la poussière, les archives, institution et document, ne servent à rien; en tant qu'éventuel dépôt de secrets, elles méritent d'être gardées mais salies plus. Dans les deux cas, il n'y a aucune raison d'investir des crédits pour leur conservation. En conséquence de quoi, il est jeté un voile sur la prise en charge de la masse des documents réellement conservés dans les dépôts publics. L'institution chargée des archives nationales n'arrive pas, en tant que structure de l'appareil d'Etat, à se développer, ni à se déployer comme les autres institutions nationales.

Et puis il y a l'informatique.

2.3- Le triomphe de l'Informatique et l'archiviste jaloux

La place privilégiée accordée à l'informatique montre que l'appareil d'Etat se veut complètement tourné vers l'avenir, ou du moins s'en donne-t-il l'illusion. Il n'y a pas de place pour le passé ni pour sa mémoire, dans son organisation.

En réalité et dans la pratique, l'administration a parfois été piégée par le système informatique qu'elle a mis en place en n'arrivant pas à contrôler la circulation de l'information et les exemples ne manquent pas : l'échec de la **politique fiscale** que reconnaît en juillet 1992 le Chef du Gouvernement, l'impuissance que les OPGI connaissent dans la gestion de leur **patrimoine immobilier**, l'impossibilité des services du ministère de l'Intérieur de créer un fichier national informatisé des cartes de **circulation automobiles** alors que chaque wilaya possède le sien, en sont au moins trois exemples. Si en 1994, à Oran, le wali d'alors avait réussi à faire délivrer une carte de circulation automobile en 8 minutes, aujourd'hui avec un matériel informatique plus performant les délais sont passés dans le meilleur des cas à une année !

L'introduction de l'outil informatique - importé à grands frais - va se faire sous le double signe:

- de la nécessaire amélioration des rapports administration-administrés par leurs simplifications dans le cadre de la lutte contre la bureaucratie et pour la transparence de l'action de l'Etat grâce à une meilleure information sur les missions et les procédures;

- de la meilleure coordination entre les différentes administrations par la mobilisation de l'information d'origine administrative grâce au développement des bases de données administratives.

L'archiviste un peu jaloux se dit qu'il aurait bien vu cette manne mise à son service pour protéger la seule chose que l'administration produit sans répit: l'archive. Mais c'est l'administrateur qui décide.

III- UNE MEMOIRE EN MIETTES PAS PERDUE POUR TOUT LE MONDE

3.1- Les données publiques : un gisement

C'est un fait, l'Etat n'a eu de cesse de constituer dès après l'indépendance un savoir sur le pays et sur la société C'est une véritable "machinerie informationnelle" que l'on a essayé de mettre en place. Mais pour quel profit ?

Ce savoir de l'Etat sur lui-même et sur la société est inscrit sur des supports matériels de toute nature Ces supports sont autant de documents d'archives dont le sort devrait préoccuper décideurs et gestionnaires

C'est ainsi que petit à petit, grâce à des règlements et des dispositifs, l'Etat a entrepris depuis 1962 tout à la fois:

- de préserver le «secret» dans un certain nombre de domaines régaliens (secret défense, secret statistique et secret professionnel, droit de réserve des fonctionnaires);

- de catalyser la diffusion d'informations (loi sur l'information / droit de la presse, obligations de publicité);

- d'organiser la circulation des connaissances technologiques en accordant des monopoles d'exploitation pour une durée limitée (brevets, code de commerce);

- de protéger les personnes et leur vie privée contre la diffamation (loi sur l'information, Code des P&T, Code de la Santé).

On retrouve derrière chacune de ces préoccupations de l'Etat, une institution, une administration. La place des Archives Nationales dans ce cadre n'apparaît pas. Et pour cause, son objet est limité (en contradiction totale avec la loi) aux documents dont l'administration n'en a plus l'utilité. La vie de ces gisements est totalement liée au bon vouloir du système administratif national.

Pour aller plus loin pour améliorer sa connaissance du pays, faire l'état des ressources naturelles, des richesses produites des populations mais également pour assurer son contrôle sur ces sources d'information l'appareil d'Etat a institué, au sein des administrations centrales et à leur périphérie, des organes chargés de recueillir et exploiter cette formation. Ce sont les centres de documentation et les bureaux d'études et les instituts nationaux.

D'une manière générale, deux caractéristiques se dégagent de l'étude des centres de documentation: leur instabilité et leur difficulté à mettre à la disposition du grand public, le savoir accumulé. Une fois disparus que deviennent leurs documents ?

La question se pose enfin du commerce de ces informations. Les bureaux d'études publics et privés ont su recueillir auprès des administrations publiques, l'information primaire nécessaire à l'élaboration du document en question mais c'est pour en retirer par la suite des bénéfices financiers.

La communication des informations administratives est à régler. Rien n'est moins évident que la régulation de l'échange et la circulation de l'information.

3.2- Une question de rapport de force ? Une mémoire en miettes

Bien que depuis 1988, l'Etat s'est doté des moyens essentiels pouvant permettre de gérer les archives d'une manière scientifique et au profit des citoyens: une loi, une administration centrale et un bâtiment. Les

Archives Nationales n'ont jamais pu trouver leur place dans le paysage administratif national.

Ces moyens à la fois politiques (protéger les traces de l'activité de l'Etat) et juridiques (accès des citoyens aux documents administratifs et historiques) devraient être interprétés comme un effort dans l'approfondissement d'un Etat de droit. Or, non seulement ce n'était pas le cas en janvier 1988, mais nul n'avait songé à faire le rapprochement.

De plus, un décret de 1989 jamais appliqué-a-t-il été seulement abrogé ? avait placé les Archives nationales au niveau du ministère de la justice.

Le formalisme de nos textes juridiques (législatifs et réglementaires) en a toujours limité leur portée. Les conditions de production de la loi de 1988 montrent bien les rapports qu'entretiennent les textes de loi, avec les bases sur lesquelles ils sont censés reposer.

Une mémoire nationale en miettes ?

Changements ? La mémoire de l'administration peut être considérée comme une mémoire en miettes.

En contradiction totale avec la loi de 1988 relative aux archives nationales, des secteurs entiers des archives de l'Etat échappent aux Archives nationales. Depuis une ordonnance du 17 octobre 1967, l'Institut National de Cartographie est chargé "d'assurer la conservation des archives géodésiques et photogrammétriques", confirmé par un décret de 1998 qui réaménage les statuts de l'INC.

L'ordonnance 75-25 du 29 avril 1975 confirmée par le décret exécutif n°98-258 du 25 août 1998 confie à l'Office National de la Météorologie "la conservation du patrimoine national constitué par les archives météorologiques... (art.4, a)".

Charbonnier est maître chez soi, mais qui va au charbon ? Les effets de la loi ne se seraient pas fait ressentir ?

Une autre catégorie d'archives échappe juridiquement aux archives nationales et ce depuis 1968, **les archives cinématographiques**. La liste n'est pas close. Des secteurs ministériels prétendent gérer leurs propres fonds. Que dire des archives des entreprises dissoutes ?

Maigre consolation ou autre signe de cette absence de coordination, la question du dépôt légal. Suite à des textes spécifiques, l'Institut National de Cartographie et de Télédétection de l'année pour les cartes géographiques et l'Office de Recherches Géologique et Minière pour les documents qui concernent les informations géologiques, sont également autorisés à recevoir en dépôt légal les documents en rapport avec leur activité.

Comment comprendre ces exceptions à la loi ? L'ordonnance de 1996 relative au dépôt légal n'est pas mentionnée dans les visas.. Par glissements progressifs, n'ayant pas été amendée par une autre loi, une loi/ ordonnance a été modifiée par un décret et un arrêté. Question de rapport de force ?

3.3- Du bon usage du passé l'art de faire du neuf avec du vieux

Les archives ne sont pas toujours perdues pour tout le monde. Et pourtant elles ont un coût: celui qu'il faut payer pour reconstituer un dossier disparu.

Les exemples ne manquent pas. Archives notariales, archives des travaux publics, archives des transports.

Les archives notariales posent problème. Sont-elles des archives publiques ou des archives privées? Les Archives Nationales sont restées étrangères à cette question. L'Etat s'est pratiquement mais de fait dessaisi d'une partie des moyens de faire valoir ses droits, d'une partie du domaine national sans réagir..

L'administrateur qui sait envoyer les dossiers aux archives sait aussi les récupérer. Comme par miracle, une fois dépoussiéré, le dossier retrouve une seconde jeunesse mais toujours pour la bonne cause.

Trois exemples

- L'exemple le plus frappant est celui de la route qui à l'origine devait relier le port d'Oran à Tlemcen et au Maroc Oriental que la Chambre de Commerce d'Oran voulait placer sous son influence. Le dossier instruit dans les années 1890 avait été abandonné dès les années 1940, son caractère stratégique avait été déclaré nul eu égard au développe-

ment de la ville. Le voilà réactivé au début des années 1990 par une administration déconcentrée de l'Etat, en quête de projet à soumettre aux autorités locales. Les semi-remorques qui quittent le port pourront traverser le Vieil Oran qui tombe tout seul, remonter le lit de la rivière et déboucher au niveau du siège de la Ile RM.

- La même administration remet au goût du jour - sans succès Dieu merci- le projet d'ouvrir un grand boulevard sur la mer. Conçu également à la fin du XIXe siècle, le projet, jamais accepté par l'administration coloniale, devait entraîner la destruction d'un monument historique, le palais du bey d'Oran dont les plus anciennes structures remontent au XIVe siècle.

- La question de la route qui tue est actuellement un drame que tout le monde dénonce. Des solutions, probablement les meilleures, sont proposées pour mettre fin à cette hécatombe. La démarche consiste à chercher le meilleur moyen de contrôler les causes immédiates: chauffards, état des véhicules. L'état des routes n'est pas mis en cause. Sortir du cadre étroit de la route, retourner à l'histoire et rouvrir les archives des transports font ressortir une autre perspective de solution sinon d'amélioration de la situation. L'histoire nous rappelle qu'un choix stratégique a été fait en 1937 et confirmé après 1965. La priorité a été donnée à la route sur le rail. D'où la décision d'ouvrir la Transsaharienne qui part d'Alger au lieu du Transsaharien que la ville d'Oran revendiquait. D'où surtout les taxis collectifs interurbains. Ce choix a été aggravé au niveau des villes par la liquidation des transports publics en commun, au nom du désengagement du secteur public et a donné naissance à ce que l'on a appelé l'asiatisation des transports.

CONCLUSION

La problématique du changement ne peut jamais s'inscrire que dans une perspective historique. Elle ne peut jamais que se fonder sur une réflexion qui prend en compte les expériences passées. Et CQFD ces expériences sont consignées dans nos archives. La situation faite aux archives n'est jamais que le reflet, in fine, de l'intérêt que porte l'Etat et la société à leurs propres oeuvres.

Organiser les archives ou pas, les conserver ou pas, les rendre accessibles ou pas, d'une part et les formes d'organisation, les moyens de conservation et les modalités d'accès aux archives d'autre part, sont autant d'indicateurs de l'organisation d'un pays et des rapports qui se nouent entre l'Etat, le pouvoir politique et la société. Ce lien ainsi construit, intentionnellement ou pas, constitue un élément révélateur de la conception que nous avons de notre identité. Nous archivons ce que nous sommes, nous sommes ce que nous archivons.

Il est vrai que la dictature du quotidien, l'obligation du résultat immédiat, justifient a posteriori le décalage entre l'intention (toujours bonne) et l'action (non moins acceptable). Il n'en demeure pas moins que dans l'oeil de l'administration, le présent ne supporte pas vraiment le passé et le mépris qui s'affiche fièrement ne sert peut-être qu'à maquer la méfiance à l'endroit de documents que l'on n'a pas produit soi-même. Sur le terrain l'archiviste doit toujours justifier la pertinence de ses actions et leur utilité.

Confinées dans l'ancien, les archives se trouvent exclues du cadre de la réflexion sur l'administration et des principes qui président à la prise de décision et à l'action. Les archives- en tant qu'institution et en tant que sources- ne sont pas plus impliquées de façon naturelle et objective, dans les débats sur la réforme de l'administration et de l'Etat .

Cette terrible logique justifie les éliminations sauvages. Elle porte atteinte au patrimoine historique national. Cette pratique est encouragée et encourage l'autisme de la bureaucratie. Elle prive l'Etat de la nécessaire accumulation des connaissances qu'il se devrait d'avoir de la société (en dehors des chiffres). Elle prive la société d'un moyen de contrôler l'Etat dans ses oeuvres en remettant en cause le droit des citoyens à être informé. Le troisième âge des droits de l'homme après les droits économiques et politiques est le droit à l'information. C'est peut-être là que se situe la problématique du changement.