

## LE PHÉNOMÈNE ASSOCIATIF EN ALGÉRIE : GÉNÈSE ET PERSPECTIVES

RAMDANE BABADJI

Depuis l'Indépendance, les pouvoirs publics ne se sont pas départis d'une attitude de méfiance à l'égard du fait associatif. Bien que formellement reconduite par la loi du 31 décembre 1962, la fameuse loi de 1901, relative à l'association est, dès les premières années de l'indépendance, réinterprétée dans un sens qui n'est originellement pas le sien. C'est ainsi par exemple qu'une circulaire de mars 1964 donne instruction aux préfets de procéder à propos de n'importe quelle association « à une enquête minutieuse en vue de découvrir les buts réels et l'activité qui est la sienne » ; le tout pour « ...empêcher la constitution d'associations qui, sous le couvert d'une activité sociale, culturelle ou artistique... porteraient atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat » (1)

Dès le départ donc, la voie était préparée à une législation aux antipodes de celle de 1901. M. Miaille relève que « la pratique avait transformé la remise du récépissé en remise d'une quasi-autorisation en sorte que la dénaturation du sens des textes de 1901 avait ainsi préparé la voie à une formule juridique totalement différente : celle de l'agrément » (2). L'ordonnance de 1971 (3) ne fait que consacrer cette tendance. Elle institue une procédure de double agrément (4). Elle donne à l'administration de nombreuses prérogatives parfois discrétionnaires pour contrôler l'organisation et le fonctionnement de l'association ainsi que des moyens coercitifs pouvant aller jusqu'à la dissolution.

Parallèlement, et de manière progressive, se mettent en place les structures étatiques et partisans d'encadrement et de contrôle de la société. Les structures plus ou moins autonomes des professions libérales sont dans leur grande majorité soit dissoutes pour être intégrées dans l'administration

---

(1) Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 2 mars 1964, rapportée in, DAHAK (B.). - *Les associations en Algérie. Réflexions sur les stratégies étatiques vis-à-vis du phénomène associatif.* - Thèse, Montpellier, 1982, annexes : 8-14.

(2) MIALLE (M.) - Le contrôle de l'Etat sur les associations en Algérie. - *RASJEP*, 1, 1975 : 54.

(3) *JORA* : 678.

(4) C'est-à-dire que l'agrément délivré par le wali ou le ministre de l'intérieur selon les cas, doit être précédé de l'avis favorable du ministre concerné « lorsque l'objet principal de l'association se situe dans le cadre de la tutelle du ministère » (Article 2 de l'Ordonnance précitée).

proprement dite (5), soit placées sous le contrôle du parti unique. Ce dernier démultiplie son emprise par la création d'organisations dites de masse : travailleuses (UGTA), (UNFA). Femmes ; jeunes (UNJA) ; moudjahidine (ONM) etc. ; ou d'unions socio-professionnelles : Unions des Ingénieurs, des Juristes, des Economistes et Sociologues, des Ecrivains et Journalistes, etc. (6). Les résultats de ce «soliloque de l'Etat avec lui-même» (B.Dahak) sont connus : un tissu associatif anémié se réduisant à quelques centaines d'unités dont la très grande majorité est constituée par des associations sportives, de parents d'élèves ou religieuses (7). En somme ce que J. Leca appelle «De l'unité avant toute chose ou les charmes discrets du Léviathan» (8).

Un changement est perceptible à partir du printemps 1987. C'est à cette période que le Gouvernement soumet à l'Assemblée Nationale un projet de loi visant à instaurer de nouvelles règles en matière de création d'associations. De fait, certaines contraintes de l'ordonnance de 1971 sont levées. C'est le cas notamment de l'agrément préalable qui n'est plus exigé dans tous les cas. Cela reste toutefois une «ouverture contrôlée». Outre les dispositions répressives revues à la hausse, le décret d'application (9) donne à l'administration une marge de manœuvre importante dans le contrôle de la création et du fonctionnement de l'association. Aussi est-ce pécher par excès d'optimisme que d'écrire que la loi «libéralise en profondeur le régime de l'association». (10) Un auteur plus averti relève plutôt que la nouvelle réglementation est insuffisante et, «timides les quelques progrès qu'elle contient par rapport à l'ordonnance de 1971» (11).

Mais, ce qui n'était à l'origine qu'une ouverture contrôlée devient à la faveur des événements d'octobre 1988 la brèche pour un extraordinaire foisonnement de comités, d'associations et d'organisations en tous genres.

(5) De l'ensemble des ordres professionnels ne subsiste que le seul Ordre des avocats dénommé «Organisation Nationale des Avocats». Les autres ont été soit regroupés dans une union socio-professionnelle ; c'est le cas des médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, sages-femmes ; soit tout simplement dissous et le contrôle de la profession confié à l'administration. cf., sur ce point, mais présenté sous l'angle du contentieux administratif, MAHOU (A.) - *Cours de contentieux administratif*. - Alger, OPU, 1981 : 54-55.

(6) Pour plus de détail cf. LECA (J.) et VATIN (J.C.). - *L'Algérie politique, Institutions et régime*. - Paris, Presses de la FNSP, 1975 : 129-186 et, des mêmes auteurs : *Le système politique algérien (1976-1978). Idéologie, institutions et changement social*, in LECA (J.). - *Développement politique au Maghreb*, CNRS Paris, CNRS, 1979 : 15 et sq.

(7) Il est difficile de donner une appréciation chiffrée des associations en Algérie. Pour les années 1974-1975, B. Dahak (thèse précitée, annexes) avance la recherche de 2189 dont plus de la moitié est composé d'associations de parents d'élèves (609) et d'associations sportives (687). En 1987, le Ministre de l'Intérieur a fait état de l'existence de 11 000 associations sans autres précisions (cf. *El-Moudjahid*, 12/5/1988). On trouvera quelques chiffres concernant les wilayates d'Alger et d'Oran in, Dahak (B.). - Les associations face à leur devenir. *Algérie-Actualités*, 11/5/1989 : 22.

(8) LECA (J.) - Etat et société en Algérie. - in, Khodmani - Darwish (B.). - ed. *Maghreb : les années de transition*, Paris, Masson, 1990 : 17-58.

(9) Décret 88-16 du 22/2/1988, *JORA* : 126.

(10) DJEHLLOUL (A.) - Les risques de la société à deux vitesses. Fin du populisme en Algérie - *Le Monde Diplomatique*, janvier 1989.

(11) BENNOUCHE (M.) - Agrément ou déclaration. - *Parcours Maghrébins*, (25), février 1989 : 59. Nous nous permettons de renvoyer également à BABADJI (R.) - La loi sur les associations. Variations et invariants. - *Actualité de l'émigration* (121), 10/2/1988 : 12.

A. Djeghloul mentionne «qu'en deux mois, il s'est créé plus de comités et d'associations qu'en vingt cinq ans» (12). Le mouvement se poursuit encore.

Ni fortuite, ni totalement spontanée, ni surtout univoque, l'émergence du phénomène associatif est au cœur des mutations économiques et politiques que connaît l'Algérie depuis le début des années 1980. Elle est au croisement de deux processus intimement liés.

Le premier touche aux mutations des fonctions de l'Etat et de ses rapports avec la société. A un Etat omnipotent et omniprésent succède un Etat se recentrant progressivement dans ses fonctions traditionnelles. Le recentrage se fait par une redéfinition des frontières entre le public et le privé et par l'exigence de rentabilité mise à la charge des institutions et entreprises publiques. Se dégagent dès lors, parce qu'en dehors de la logique du profit, des espaces virtuellement destinés aux associations. C'est donc dans le reflux de l'Etat qu'émerge le phénomène associatif, mais il coïncide aussi avec le renouveau du crédo libéral dont il est une composante (13). Il est donc nécessaire de situer l'association entre le public et le privé.

Le deuxième processus a trait à l'évolution politique que connaît l'Algérie, notamment à la crise de la légitimité historique tirée de la guerre de libération nationale. En effet, l'étude des conditions d'émergence du fait associatif et les divergences au sein du pouvoir qu'il a contribué à mettre à jour, montrent qu'il a été un élément important des mutations en cours. Il a notamment contribué à la mise en cause du principe du parti unique. Mais en même temps, par l'amplification que lui ont donné les événements d'octobre 1988, cette brèche a permis la prise en charge publique par la société de toute une série de thèmes jusque-là tabous ou timidement abordés : condition féminine, droits de l'homme, problèmes culturels et linguistiques, écologie, etc.

## I. - L'ASSOCIATION, LE PUBLIC ET LE PRIVÉ

C'est dans un contexte marqué par un basculement des valeurs accordées au public et au privé qu'émerge le phénomène associatif. Au niveau des représentations que véhicule le discours dominant, on assiste depuis quelques années à une nette valorisation des notions d'initiative privée, d'individu, d'entreprise, etc. auxquelles est fréquemment accordé le label d'efficacité. A l'inverse, le public avec ce qu'il sous-tend d'étatique est de plus en plus dévalorisé. Lui sont imputés presque tous les péchés d'Israël : lourdeur, inefficacité, bureaucratie, gaspillage, etc. Se fait ainsi jour la glorification de la société civile. Il se découvre en effet parmi les acteurs de la vie économique et sociale de nombreux disciples d'Alexis de Tocqueville. Les vertus de l'association sont chantés avec des accents que n'eût pas désavoué

(12) DJEGHLOUL (A.) - Les risques de la société..., article précité.

(13) C'est le recentrage de la citoyenneté évoquée dans BABADJI (R.) - L'Etat, les individus et les groupes en Algérie, continuité et rupture. - AAN, XXVI, 1987.

l'auteur de *La démocratie en Amérique*. D'ailleurs, par une curieuse coïncidence, l'entreprise nationale des arts graphiques réédite cet ouvrage dans sa nouvelle collection de poche (14). *El-Moudjahid* va même jusqu'à consacrer depuis quelques mois une rubrique plus ou moins régulière à la « vie associative » (15).

A. – Les années 1980 connaissent une évolution de la place du secteur privé. La place que ce dernier acquiert peut certes se mesurer aux nombreux domaines qui lui sont progressivement concédés : cession des biens de l'Etat à usage d'habitation, commercial et professionnel ; agriculture avec notamment l'accession à la propriété foncière et dans une moindre mesure la dernière réorganisation des terres agricoles publiques ; promotion immobilière ; tourisme ; etc. Mais il est surtout intéressant de mentionner l'évolution de la doctrine officielle à ce sujet. On passe d'une situation de négation de la liberté du commerce et de l'industrie à sa quasi-restauration. Cette évolution s'est faite en deux étapes avant que la dernière constitution de 1989 ne vienne y apporter la touche finale.

La situation initiale est connue, c'est celle d'un Etat opérateur quasi-exclusif. Les seuls espaces où l'investissement privé est toléré sont ceux-là même que l'administration désigne et encore de manière imparfaite (16). Pèse de plus sur l'entreprise privée l'épée de Damoclès de la nationalisation qui peut intervenir toutes les fois que l'intérêt public l'exigerait. Un premier infléchissement intervient en 1981. Une résolution adoptée par le Comité Central du FLN reconnaît la nécessité de « tracer des perspectives positives aux opérateurs privés » et de « leur assurer des garanties appropriées en vue de mobiliser... des ressources importantes et des initiatives utiles » (17). Le nouveau cadre normatif mis en place lève les principaux obstacles de la législation antérieure. Les domaines ouverts au capital privé sont définis avec plus de précision, l'hypothèque de la nationalisation est levée et l'accès au crédit bancaire est ouvert. Néanmoins le principe de l'autorisation préalable, autrement dit de l'agrément est maintenu et le montant de l'investissement plafonné (18).

Une étape supplémentaire dans le sens amorcé en 1982 est franchie en 1988. C'est en effet en juillet de la même année qu'est publiée la nouvelle loi relative à l'investissement privé (19). Cette loi est significative à plusieurs points de vue. Elle inverse la démarche qui a prévalu jusque là. Elle ne

(14) ALGER, ENAG. – 1988, 2 tomes, Présentation de S. Chikhi.

(15) Cf. à titre d'exemple les numéros des 11 mai, 12 juin, 10 août, 29 août, 11 septembre 1989, cf. également les nombreux dossiers qui ont consacré *Algérie Actualités*, *Horizons Maghrébins*, *Actualité de l'émigration*.

(16) « Une définition officielle et formelle du gouvernement stimulerait davantage l'investissement privé » a pu dire K. Belkacem : Le code des investissements privés en Algérie. – *RJPIC*, 1968. Cf. également dans le même sens LARIBI (H.). – *Opinions sur l'économie algérienne*. – Alger, SNED, 1973.

(17) Rapporté in *RASJEP* (4), 1981 : 819 sq.

(18) Plafonné à 30 millions de dinars, il sera porté en 1985 à 35 millions.

(19) *JORA* : 774.

définit pas les secteurs ouverts au capital privé mais au contraire ceux réservés aux investissements publics, en l'occurrence banques et assurances ; mines et hydrocarbures ; sidérurgie de base ; transports aériens, ferroviaires et maritimes. Le législateur lève ensuite certains obstacles maintenus par la précédente loi. Sans aller dans le détail citons la condition de résidence sur le territoire algérien qui n'est plus exigée et le montant de l'investissement qui n'est plus plafonné. On notera enfin non seulement la disparition de l'agrément préalable maintenu jusque-là, mais en plus, l'administration se décharge du suivi et du contrôle de l'investissement privé au profit des chambres de commerce (20). Par ailleurs, les dispositions de la constitution adoptée en février 1989 s'inscrivent dans le droit fil de cette tendance (21). Le secteur public connaît d'autres transformations mais allant dans le même sens.

B. – Au commencement était l'«Etat paternel» (22) cher à P. Legendre. A. Mahiou le scinde en deux selon les périodes : «Etat prométhéen» d'abord, «Etat providence» ensuite (23). D'autres préfèrent parler d'Etat démiurge. J. Leca, le voit d'en face : «Le citoyen algérien est avant tout un consommateur agressif qui attend de l'Etat national tout ce que l'Etat colonial lui a refusé» (24). Qu'importent les métaphores. Le système algérien l'avait poussé relativement loin. En témoigne la représentation anthropomorphique qu'en avait le Président H. Boumedienne : «Un système cohérent de secteurs qui couvrent toutes les activités nationales et prolongent leurs ramifications dans les endroits les plus reculés de notre pays répercutant la présence et la sollicitude de l'autorité de l'Etat à l'instar du corps humain dont le système vasculaire véhicule et insuffle la vie jusqu'en ses plus ultimes extrémités» (25)

Parce que justement charriant «l'autorité» en même temps que la «sollicitude», il ne permet pas que se constitue de manière autonome un quelconque espace dont il ne soit l'organisateur. Les associations émergent dans le reflux de cet Etat (26). Deux éléments peuvent être relevés : d'abord le mot d'ordre de rentabilité tend à se généraliser à l'ensemble des activités et prestations étatiques ; ensuite l'Etat se décharge progressivement de

(20) Cf. le décret 88-195 du 16 octobre 1988 portant abrogation de la réglementation prise en application de la loi de 1982. – *JORA*, : 1082.

(21) Cf. notamment l'article 20 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; l'article 49 sur la propriété privée et les biens « waqf » et fondations.

(22) *Histoire de l'Administration*. – Paris, PUF, Thémis. 1968 : 204 sq. Cf. aussi CHEVALLIER (J.). – Les fondements idéologiques du droit administratif français, in CHEVALLIER (J.) ed., *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*. – Paris, PUF, 1979 : 3 sq.

(23) MAHIOU (A.). – L'évolution des rapports entre l'Etat et la société dans le discours politique algérien in *Aspects du changement socio-culturel en Algérie*, – Paris, Centre Culturel Algérien 1987 : 151-164.

(24) Idéologie et politique en Algérie, *Etudes*, mai 1970 : 686.

(25) Discours sur l'Etat de la nation 1977.

(26) «Reflux de la sollicitude et de l'autorité», Slim, le caricaturiste algérien, illustre bien cela dans sa «Boîte à Chique». Il faut dire à l'un de ses personnages, en substance : « Sous Boumedienne, la Sécurité militaire était partout, mais le café était à 50 centimes », *Révolution Africaine*, repris dans *La Boîte à Chique*. – Alger, ENAG.1989.

certaines activités notamment sociales et culturelles. Aussi n'est-il pas étonnant qu'à l'origine, les associations soient souvent présentées comme le relais de l'Etat et que la libéralisation de leur régime soit liée aux difficultés financières que connaît l'Algérie.

L'exigence de rentabilité mise à la charge des entreprises publiques ne date pas de la réforme de 1988. Quelques années auparavant, A. Benachenhou notait qu'elles « sont invitées... à suivre l'évolution de la demande sur le marché et à s'orienter vers des activités génératrices de profits » (27). Cette exigence acquiert toutefois sa pleine mesure avec les lois constitutives de ce qui est appelé « Autonomie de l'entreprise » (28). D'une situation où elle était en bien des points assimilable à un service public soumis en de nombreux domaines aux règles du droit public, l'entreprise passe à une situation dominée par les règles du droit commercial. La commercialité est un des maîtres-mots de la réforme : création par acte notarié, organisation et fonctionnement emprunté en grande partie au régime des sociétés anonymes, rapports avec des tiers. Il en va de même de la faillite et de la liquidation judiciaire prévues quoiqu'avec des aménagements.

Par ailleurs, même les services publics, entendus au sens strict, semblent devoir être touchés dans un proche avenir par l'exigence de la rentabilité. Installant la commission nationale des réformes de l'administration. M.K. Merbah, Premier Ministre, met l'accent sur les axes autour desquels doit tourner le travail de l'organe consultatif ainsi créé. Il y est certes question des citoyens mais aussi de la « rentabilité du service public » (29). Dans le même sens, le Ministre de la Santé annonce que « pour juguler le déficit des hôpitaux, un certain nombre d'entre eux bénéficieront dès 1990 de l'autonomie de gestion et devront tenir compte des critères de rentabilité dans leur gestion » (30).

S'ajoute à cette évolution dans le rapport Etat/citoyen le retrait de l'initiative publique dans de nombreux domaines qui touchent essentiellement aux domaines social et culturel. En matière de santé, outre ce qui a été signalé plus haut et la privatisation de plus en plus grande de la médecine (31), il faut mentionner l'abandon de l'aide accordée aux mères célibataires mise en place par le Code de la Santé publique de 1976. La nouvelle loi (1985) n'y fait plus référence. On peut également citer en matière sociale la question du logement. La culture n'échappe pas à ce retrait. La privatisation du cinéma est fréquemment évoquée, le théâtre voit naître les premières structures privées ; le sport, notamment le football jusque-là parrainé par les entreprises publiques, revient à la situation initiale, c'est-à-dire aux associations, etc.

(27) BENACHENHOU (A.) - L'évolution de la doctrine économique de l'Etat algérien in *Aspects du changement socio-culturel...*, précité : 142.

(28) Préparées en dehors des circuits officiels (cf. *infra*) elles sont publiées au JORA de 1988 (n° 1). La base doctrinale en est le *Rapport Général relatif à l'autonomie de l'entreprise*, in RASJEP (1), 1988 : 219 sq.

(29) Discours rapporté in *El Moudjahid*, 1/8/1989 : 5.

(30) Propos rapportés in *Horizons*, 21/8/1989 : 4.

(31) Cf. BENACHENHOU (A.) - article précité, ainsi que la modification du Code de la santé récemment votée permettant l'ouverture de cliniques privées.

Ce sont justement ces activités, ces secteurs que les pouvoirs publics souhaitent voir investis par les associations. Il se dégage en effet une sorte de consensus autour de l'association conçue comme palliatif à l'intervention de l'Etat et comme relais de son action. C'est ce que l'on retrouve dans la presse : « l'association s'offre comme un instrument qui décharge l'Etat d'un certain nombre de tâches » (32). « Le projet se propose de rendre fluide l'action de ces associations. Une action de soutien complétant celles du Parti et de l'Etat » (33). Le rapport de la Commission juridique et administrative de l'Assemblée Nationale va dans le même sens : « Si l'action de l'Etat est confinée dans les grandes tâches d'édification du pays, celle des associations... n'en demeure pas moins un relais de l'activité étatique dans une infinité de domaines liés étroitement au bien-être et au confort du citoyen » (34). Cette conception est également présente chez le Ministre de l'Intérieur : l'accroissement des besoins « implique que l'effort de l'Etat soit relayé par la mobilisation de toutes les potentialités humaines et matérielles » (35). Mais il n'en donne pas moins une autre dimension au mouvement associatif dont il fait « un garant sérieux quant à l'approfondissement du processus démocratique engagé par notre pays » (36). Se pose dès lors la question de la place de l'association entre le Parti et l'Etat.

## II. - L'ASSOCIATION, LE PARTI ET L'ÉTAT

La question de l'association est l'une de celles qui ont le plus clairement fait apparaître la crise des mécanismes de représentation en Algérie ainsi que les divergences au sein du pouvoir quant aux solutions à y apporter. Les débats qui ont eu lieu et la position des divers protagonistes sont à cet égard extrêmement significatifs. On peut même aller jusqu'à dire qu'ils furent une répétition en « soft » de ceux qui ont eu lieu après octobre 1988 et qui ont débouché sur la reconnaissance du multipartisme. Perçue avec méfiance par le parti unique, la « libéralisation » du régime de l'association a donné lieu à de fortes oppositions de sa part. Ces oppositions se sont exprimées à l'Assemblée Nationale notamment. De ce point de vue, il est possible de considérer que cette réforme fut menée sinon contre le Parti du moins sans lui. Parallèlement, on note des encouragements parfois explicites en faveur du développement de la vie associative de la part notamment du Président de la République. Le cas de la Ligue des Droits de l'Homme est un exemple édifiant d'un renouvellement des élites étatiques en dehors de la filière partisane. Néanmoins une appréhension fidèle du phénomène associatif ne peut toutefois être réduite à ces seuls éléments. On constate en effet à la lumière

(32) MESSAOU KHELLEF (A.) - Tendances . - *Algérie Actualités*, 2/4/1987.

(33) HAMDY (A.) - Vie associative : l'utile et l'agréable. - *Révolution Africaine*, 20/6/1987.

(34) *Journal Officiel des Débats*, 6/7/87 : 5.

(35) Rapport de présentation du projet de loi, *Journal Officiel des Débats* : 4.

(36) *Ibidem*.

des développements que connaît la société algérienne que ces éléments de libéralisation sont l'occasion d'une percée importante du fait associatif. Il se caractérise, en de nombreux domaines, non seulement par son autonomie à l'égard de l'Etat mais aussi par un discours visant à le contraindre au respect d'un certain nombre de valeurs.

A. – C'est au sein d'*Algérie Actualités* (37) que s'exprime de la manière la plus nette le soutien au projet gouvernemental de libéraliser la création des associations. Sitôt le projet connu, cet hebdomadaire multiplie les articles et ouvre ses colonnes aux contributions de l'extérieur, d'universitaires notamment. Le thème de l'association est celui qui occupe la plus grande surface rédactionnelle pour la période qui va d'avril à juillet 1987. Le ton est très critique à l'égard du régime mis en place par l'ordonnance de 1971. Un universitaire s'interroge à propos du projet : « Comment faire pour que la liberté d'association ne se résume pas à un article de la constitution que de mauvais juristes s'appliquent méthodiquement à éradiquer comme un SIDA rampant (38). Le même auteur situe la législation algérienne dans une perspective comparative. L'Algérie est sur ce plan assimilable à des pays comme le Chili, le Pakistan ou le Zaïre (39). Tel autre auteur s'en prend au « verrou de l'agrément préalable » mettant l'accent sur les nombreuses difficultés et obstacles dans le processus de création d'une association (40).

La critique est ferme mais le débat ne s'en tient pas là. Il va plus loin. S'esquisse en effet à demi-mots, en filigrane, dans toute la mesure où le climat qui règne le permet, une contestation du parti unique et du monopole de la représentation politique qu'il assure. C'est en cela que le débat fut une répétition de celui qui suivra octobre 1988. B. Dahak intègre le projet dans une perspective plus large de l'ensemble des libertés publiques : « Nous préférons, écrit-il, croire que ce projet de loi participe d'une dynamique plus sereine vis-à-vis des libertés publiques et de leur respect... mais déjà pointe le débat sur la démocratie elle-même. Défi irraisonnable » ! (41). En écho, un autre auteur étend le débat aux élections des institutions représentatives elles-mêmes (...). Il reste à revoir notre relation sur le plan de la légitimité à la mamelle de la guerre de libération nationale... c'est en cela que la réforme de l'association ne doit pas être conçue en elle-même et pour elle-même, qu'elle soit l'occasion d'un débat plus large sur les rapports entre l'Etat et la société (42).

(37) Ce n'est pas par hasard que ce soit justement cet hebdomadaire. Cf. MOSTEFAOUI (B.) – Unanimité et crédibilité : quelques problèmes actuels de l'information en Algérie, AAN, XXIII, 1984 : 281-297, notamment p. 295 : « Ici (c'est-à-dire dans ce journal) il s'écrit des articles publiables nulle part ailleurs ».

(38) DAHAK (B.) – Les associations, – *Algérie Actualités*, (1122), 16/4/1987.

(39) Vers la fin de la législation de la crise. – *Algérie Actualités*, 4/5/1987.

(40) REZAG BARA (K.) – Le verrou de l'agrément préalable. – *Algérie Actualités*

(41) « Vers la fin de la législation »... précité.

(42) BABADJI (R.) – Société civile et citoyen ; des catégories à naître. – *Algérie Actualités*, 25/6/1987.

A l'opposé, la position du parti unique ne semble pas avoir changé. Et pour cause. Déjà en 1971, à propos de la première législation qui est pourtant loin de briller par son libéralisme, il demande à être associé à la procédure d'agrément (43). En 1987, les informations rendues publiques ne permettent pas de savoir s'il a pris position en tant que tel sur la question. Tout au plus peut-on relever que le projet de loi en cause n'a pas pour origine une résolution du Comité central comme c'est le cas pour de nombreuses questions sensibles (investissement privé, culture, information, etc.). Néanmoins, cette position peut, au moins pour partie, être déduite des interventions auxquelles a donné lieu le projet lors de sa discussion devant l'Assemblée Nationale. Synthétisant les interventions des députés, *Révolution Africaine*, organe du FLN, note : « Le projet bénéficie d'un préjugé très défavorable (sic) rendant extrêmement ardu son examen surtout lorsqu'il est perçu sous un angle politique ». Le même périodique rapporte la métaphore footballistique d'un militant du FLN qui s'efforce de minimiser l'impact du projet : « Les libres associations ? Elles vont évoluer au centre du terrain sans jamais pénétrer les 18 mètres » (44).

De fait, on ne peut pas dire que le projet de loi ait été bien accueilli au sein de l'Assemblée Nationale. Il est soumis à un véritable tir de barrage de la part des députés qui sont intervenus. Sur un total de 33 interventions, 13, soit un peu moins de la moitié, sont révélatrices de la méfiance qu'il suscite. De manière générale, ressort le souci d'associer d'une manière ou d'une autre le Parti à la procédure de création des associations.

D'emblée le débat est porté sur le terrain politique. Le Ministre de l'intérieur s'efforce pourtant de minimiser l'impact du projet et de lever les éventuelles équivoques qu'il pourrait faire naître : « La liberté de regroupement ou de création d'association ne doit engendrer ni le désordre, ni donner naissance à des associations dont l'objectif est contraire au développement de la vie associative » ; « l'agrément préalable demeure en vigueur pour tout projet d'association... de nature à porter atteinte aux prérogatives... du Parti et de l'Etat... » (45). Il n'empêche, cela ne suffit pas pour lever la méfiance des députés. L'un d'entre eux relève « l'existence d'un lien étroit entre les objectifs et la portée des associations et les questions d'ordre politique car les domaines culturels, sociaux, éducatifs et scientifiques sont indissociables du domaine politique ». Un autre député considère que « la liberté d'action accordée aux associations pourrait causer l'affaiblissement du Parti du FLN, des organisations et unions qui la défendent et par là même dévier des objectifs qui leur sont assignés ». Dans la même veine un parlementaire craint que « les groupements ne se transforment en refuge pour des éléments insubordonnés et réfractaires à la loi, ou que des associations soient créées au niveau des institutions éducatives et économiques pour en faire des

(43) Cf. à ce sujet la brochure interne du Parti, rapportée in Dahak (B.). - thèse précitée, Annexes : 31 et sq.

(44) Rapporté par Hamidi (A.). - L'utile et l'agréable, article précité.

(45) Les citations du Ministre sont tirées du rapport de présentation de la loi et celles des députés de leurs interventions et propositions d'amendements publiées par le *Journal Officiel des Débats*.

tribunes de dénigrement et de calomnies ». A partir de là, il n'est pas étonnant que le gros des propositions d'amendements ait tourné autour de l'idée d'associer d'une manière ou d'une autre le Parti à la création des associations ou, ce qui est un pis-aller, autour du maintien du statu quo ante, c'est-à-dire du maintien de l'agrément pour toute création d'association.

Des élus qui veulent restreindre la liberté d'association, un ministre de l'Intérieur qui s'en fait l'avocat : le paradoxe n'est qu'apparent. Les premiers, vu la manière dont ils sont élus, ont tout à craindre de l'émergence d'un mouvement associatif puissant, le second y cherche des interlocuteurs autres que ceux fournis par le système politique algérien.

B. – La mutation majeure née des événements d'octobre 1988 et des réformes qui leur ont succédé consiste dans la mise à l'écart du FLN en tant que source exclusive du pouvoir en Algérie. A une relation triangulaire entre le Président de la République, le FLN et le Peuple qui n'intervient que pour plébisciter les choix du parti, succède de plus en plus une relation directe entre le Président et le Peuple. De ce point de vue le discours du 10 octobre 1988 (46), ainsi que le recours à la technique du référendum (47) sont extrêmement significatifs. L'ensemble montre un recentrage de la légitimité autour du Président de la République en dehors de toute médiation du Parti unique (48). Il serait néanmoins excessif de croire que cette mutation est soudaine et qu'elle est exclusivement liée aux événements d'octobre. Certains de ses éléments sont présents dans les rapports entre le Président, le parti et la société bien avant octobre 1988. C'est le cas d'un certain nombre de réformes élaborées en dehors du FLN, mais c'est surtout ce qui ressort de la mise en place de nouveaux interlocuteurs dans la société. Au sein du mouvement associatif, l'exemple de la Ligue des Droits de l'Homme est édifiant.

Sans qu'il soit absolument nécessaire de dater les divergences au sein du pouvoir, il est néanmoins clair que l'opération d'enrichissement de la Charte nationale (1986) menée à l'initiative du Président n'a pas donné les résultats qu'il en escomptait. Il le reconnaît explicitement lors du discours prononcé devant le VI<sup>e</sup> Congrès du FLN. Il est également reconnu que certaines réformes particulièrement importantes ont été élaborées en dehors

(46) C'est le discours prononcé quelques jours après les événements d'octobre. Le Président y annonce des réformes politiques. Interpellant directement le citoyen, le Président ne fait aucune référence au parti du FLN.

(47) Référendums des 3 novembre 1988 et 23 février 1989. Entre les deux, est intervenue la réélection du Président de la République.

(48) C'est le cas par exemple des circonstances dans lesquelles s'est déroulé le référendum du 3 novembre. Le Parti n'a pris aucune part ni à l'explication de révision projetée ni à la préparation du scrutin. La mission de vulgarisation a été confiée à la télévision qui a multiplié les analyses et les commentaires. Les journalistes sont même allés jusqu'à utiliser l'arabe dialectal, ce qui était inconcevable jusque là. De plus, le but de la révision du 3 novembre n'est pas tant d'introduire des modifications dans la constitution de 1976 – certaines d'entre elles ne seront pas reprises dans la constitution du 23 février – que de plébisciter le Président en vue du Congrès du FLN... W. Laggoun se demande à juste titre si « ce n'est pas un changement de fondement de la légitimité présidentielle » in *Algérie Actualités*, 27/10/1988.

des circuits habituels. C'est le cas par exemple de la réforme sur l'autonomie des entreprises. A vouloir en identifier les auteurs on débouche sur une impasse. Tout au plus peut-on apprendre qu'elle est le fruit du travail de «groupes ad hoc, hors structures, composés de cadres (choisis), intuitu personnae et judicieusement sélectionnés» (49). Le Président de la République n'en dira pas plus devant le Congrès : «un groupe de travail regroupant des cadres intègres de la nation» (50). Le groupe sera communément désigné dans le monde de l'entreprise par l'expression : «groupe de la Présidence». Il en va pratiquement de même de la loi portant réorganisation des terres agricoles publiques. Qui plus est, cette dernière sera appliquée tout simplement en marge de la légalité (51). A ces pratiques à la lisière des circuits officiels, s'ajoute la volonté de susciter et d'encourager au sein de la société de nouveaux relais, de nouveaux interlocuteurs. Le mouvement associatif en fait partie.

L'intérêt porté par le Président de la République au mouvement associatif est évident depuis quelques années. On peut citer à titre d'exemple le discours du 16 septembre 1988 : «Nous devons... nous intéresser aux associations locales et les encourager, que celles-ci soient de bienfaisance ou des associations dans leur sens global. Nous devons les encourager pour leur permettre de jouer leur rôle dans la sensibilisation de la société algérienne et du citoyen autour de différentes questions». En décembre de la même année, le Président reçoit des représentants des principales associations nationales et locales à caractère social (enfance, handicapés, troisième âge, etc.). Le mouvement associatif tend également à devenir un interlocuteur du Gouvernement. Dans le train de mesures adoptées à la fin de l'année 1987 pour lutter contre la bureaucratie figure «le développement de la vie associative» en vue d'encourager les citoyens à participer à la vie publique. Une place est d'ailleurs faite à certaines d'entre elles dans la Commission pour la réforme de l'administration (52). Mais c'est surtout le rôle joué par la Ligue des Droits de l'Homme qui est significatif des stratégies mises en œuvre en vue de créer de nouvelles médiations.

Différents éléments tendent en effet à montrer que dès le départ, l'objectif est de faire de la Ligue un interlocuteur privilégié. Relevons tout d'abord que cette association a été agréée avec une rapidité qui ne peut qu'étonner lorsque l'on connaît la lourdeur de l'administration algérienne. Là où la moindre association de parents d'élèves attend des mois, l'agrément de la Ligue a été obtenu en quelques jours. Cette célérité n'est d'ailleurs pas pour rien dans les réserves qu'a fait naître la Ligue dans l'opinion

(49) Commissariat à l'Organisation des Entreprises (COREP), *Communication sur l'autonomie des entreprises*, - Alger, ISGP, juin 1988, ronéo, p. 9. *Actualité de l'Economie* de septembre - 1987 parle «d'une équipe de cadres».

(50) Cité in *Actualité de l'émigration*, - Spécial VI<sup>e</sup> Congrès du FLN, Textes et documents : 29.

(51) La réforme a d'abord fait l'objet d'une instruction interministérielle publiée dans la presse, avant que le projet de loi ne soit déposé à l'Assemblée Nationale. Interrogé sur cette procédure par les députés, le Ministre de l'Agriculture répondra que c'était en vue de tester la réforme.

(52) Il s'agit des associations suivantes : Le Mouvement écologique, l'Association des éditeurs, l'Association des diplômés de l'ENA, et l'Association pour la protection du consommateur.

publique. Son Président n'en disconvient d'ailleurs pas : « Il est exact que lorsqu'on voit la rapidité avec laquelle notre agrément a été obtenu, on peut se poser des questions » (53). Il explique cela par le fait d'avoir procédé autrement que les autres : « Nous n'avons déposé les statuts qu'après avoir acquis la certitude que nous serions agréés ». Il est plus explicite dans une autre interview : « C'est uniquement après avoir obtenu le feu vert des autorités convaincues par notre argumentation, que nous nous sommes attelés à la création, sur le plan juridique de la Ligue ».

Abstraction faite de certaines personnalités connues par ailleurs, l'absence de publication des biographies des membres fondateurs ne permet pas de tirer des conclusions valables. Tout au plus peut-on remarquer que le groupe est un dosage d'hommes de lettres, du cinéma, de la presse, de la religion, de l'université, du barreau et même du football (54). Par contre, d'emblée, la Ligue se pose comme interlocuteur du pouvoir, notamment du Président de la République. De nombreuses déclarations vont dans ce sens :

« Les encouragements du chef de l'Etat nous sont très précieux et nous enregistrons avec beaucoup de satisfaction sa sensibilité pour tout ce qui touche aux Droits de l'Homme et à la dignité des Algériens ».

« Je vous rappelle que le premier magistrat du pays lui-même nous a invités à œuvrer en toute liberté et en toute indépendance. Je crois qu'il y a là des garanties suffisantes pour lever toute appréhension ».

« Le Président lui-même nous a invités à œuvrer en toute indépendance pour... renforcer le respect des droits de l'homme dans ce pays. Il a été d'une clarté et d'une cohérence absolues ».

Dans le même sens, interrogé par *l'Humanité* sur l'utilisation de la pétition dans la lutte pour les droits de l'homme, M. Brahimi « ne l'écarte pas... bien qu'il avoue préférer des méthodes plus discrètes, intervention directe auprès des autorités, du Président de la République dont il affirme avoir le soutien » (55).

L'ensemble de ces éléments donne des rapports qu'entretient la Ligue avec le pouvoir une impression de collaboration, voire de connivence. En avril 1987, par exemple, le Président de la Ligue « peut annoncer qu'il y aura prochainement de bonnes nouvelles du côté des personnes arrêtées et condamnées à la suite des événements de Constantine et de Sétif » (56). En échange, pourrait-on dire, *El-Moudjahid* reprend sur trois colonnes ses déclarations selon lesquelles « La création de la Ligue est la preuve a contrario que les droits de l'homme sont respectés en Algérie » (57). Rappelons enfin

(53) Interview à *Algérie Actualités*, 30/4/1987. Toutes les autres citations sont tirées de cette interview et de celle accordée par la même personne à *Actualité de l'Emigration*, 10/2/1988.

(54) On trouvera la liste des fondateurs in *Algérie Actualité*, 16/4/1987.

(55) GERMAIN-ROBIN (F.) - « Polémiques sur les droits de l'Homme en Algérie, l'efficacité contre le panache ». *L'Humanité*, 11/5/1987 : 12. Le titre de l'article est tiré des déclarations de M. Brahimi : « Moi, je préfère sortir les gens de prison que d'y entrer moi-même. Ça a peut-être moins de panache, mais c'est plus efficace ».

(56) *Algérie Actualités*, 30/4/1987.

(57) *El-Moudjahid*, 18/4/1987 : 2.

pour finir sur ce point qu'au moins trois des membres fondateurs de cette Ligue ont été appelés à des fonctions importantes (58).

C. — Ce serait néanmoins partiellement erroné de réduire le fait associatif à ces seuls aspects ; c'est-à-dire à un élément du jeu interne au complexe Etat-Parti. Les événements d'octobre et la sanglante répression qui les a suivis d'une part et, d'autre part, les mutations politiques que connaît l'Algérie ont eu pour effet de donner au fait associatif une dimension qui, tout en se surajoutant à la première, peut à la longue en changer la portée.

Devant la violence de la répression, un impressionnant mouvement de création de comités directement lié au respect des droits de l'Homme se fait jour. La première à être interpellée est la Ligue des Droits de l'Homme elle-même qui multiplie les interventions dans la presse et les démarches auprès des autorités pour le respect des droits de la défense, de l'intégrité physique des personnes arrêtées, etc. (59). Ligue du pouvoir à l'origine, ses positions ont largement atténué ce caractère. Par ailleurs et en même temps que l'action de la Ligue, de nombreux comités prennent en charge la lutte contre la torture. Regroupant diverses catégories socio-professionnelles : avocats, médecins, journalistes, universitaires, etc. certains d'entre eux continuent d'exister à l'heure actuelle et se manifestent de diverses manières.

A ce foisonnement directement lié à la répression, s'en ajoute dans la foulée un autre rendu possible justement par l'explosion d'octobre. Toutes les associations que le monolithisme étatique et partisan avait maintenues dans le silence durant de nombreuses années se manifestent au grand jour sans se préoccuper des formalités légales requises. Il n'est d'ailleurs pas fortuit que la fièvre associative ait été plus grande à propos de certaines questions plutôt que d'autres. C'est le cas par exemple des associations culturelles qui naissent en Kabylie et des associations de femmes. Par ailleurs les premiers documents visant à introduire des réformes dans le fonctionnement du parti unique affirment la nécessité de l'autonomie des organisations de masse et laissent entrevoir dès octobre le multipartisme (60).

## CONCLUSION

L'étude des conditions d'émergence du phénomène associatif montre que certaines oppositions utilisées pour son analyse sont largement grossies. Né sous l'effet conjugué d'un reflux de l'Etat et de la crise des mécanismes de représentation politique, on ne peut, sans l'amputer, l'inscrire uniquement dans une opposition entre Etat et Société pas plus qu'il n'est une revanche

(58) Il s'agit du Ministre de la Justice, du Président du Conseil Constitutionnel et du Recteur de la Mosquée de Paris.

(59) Cf. le rapport de la Ligue sur la torture. — Alger, ronéo, sans date.

(60) Il s'agit du document intitulé « Grandes lignes du second volet de réformes politiques », rendu public le 25 Octobre 1988.

de celle-ci contre celui-là. Bien loin de révéler une quelconque étanchéité entre les deux, il est plutôt significatif de leur porosité.

Il est par contre plus difficile de tenter de dégager les perspectives qu'il ouvre et celles qui lui sont ouvertes même si quelques unes peuvent être esquissées au vu des pratiques auxquelles il a donné lieu.

1. — La possibilité de voir se constituer un mouvement associatif capable de jouer un rôle de médiateur dépend évidemment de son enracinement dans la société et de sa capacité à s'inscrire dans le durable. Or, il est difficile de discerner dans le foisonnement actuel ce qui relève du durable et ce qui relève de l'éphémère. Il est certes possible de répertorier de manière schématique et provisoire les grands thèmes autour desquels se focalise le mouvement : protection de l'environnement, torture et droits de l'homme, amicales diverses défense des consommateurs, associations religieuses, culturelles à caractère social, etc. Mais le caractère limité des renseignements dont on dispose sur les moyens et la capacité mobilisatrice de ces associations, la jeunesse du mouvement, rend toute conclusion prématurée. A cela s'ajoute le changement majeur que constitue l'introduction du multipartisme dont l'impact peut être important.

2. — Par contre, dans ses relations avec l'Etat et l'administration de manière générale, il nous semble que les premiers éléments commencent à se mettre en place. De ce point de vue, le multipartisme et le retour à une administration dite neutre ouvre la voie à des rapports fondés en même temps sur la contestation et la collaboration.

Des rapports de contestation d'abord. C'est ce qui ressort de l'ensemble des actions menées par les associations créées en vue de défendre des intérêts que la politique étatique ne prend pas ou de manière insuffisante en considération : droits de l'homme, défense du consommateur, défense de l'environnement, droits culturels des minorités... Cette fonction de contestation n'est pas exclusive de rapports de collaboration. C'est ce qu'un auteur appelle la « fonction participative ». « Au lieu de rester en position d'extériorité par rapport à l'action administrative, les associations vont être appelées à intervenir directement dans son déroulement » (J. Chevallier). Timidement amorcée avant les événements d'octobre 1988, en raison du monopole que détenait le parti unique dans la représentation de la société, cette collaboration commence à prendre forme : les commissions de réforme de l'administration en sont un premier exemple. L'ensemble des organes consultatifs que connaît l'administration algérienne lui offre un bel avenir. Les dernières déclarations du nouveau gouvernement, la suppression du Ministère de la Culture peuvent être interprétées dans ce sens.