

50ans de réforme administrative en Algérie, une lecture à travers les textes

Essaid Taib

Professeur à l'Ecole nationale d'administration. Algérie

Résumé:

La réforme administrative est une préoccupation permanente des pouvoirs publics dès 1964. Au premier abord, un arsenal réglementaire impressionnant a été mis place puisqu'on ne compte pas moins de quinze décrets d'attributions, sept décrets d'organisation et quatre instances consultatives, sans compter les nombreuses campagnes de lutte contre la bureaucratie.

L'examen des textes montre que la réforme administrative n'a pas bénéficié de toute l'attention voulue de la part du Gouvernement en ce qui concerne son positionnement institutionnel, son rattachement fonctionnel, sa valorisation organisationnelle, la prise en charge de la transversalité ; et cela même si les missions qui lui sont dévolues peuvent apparaître quelquefois ambitieuses ; de surcroît non concrétisées par un programme d'actions, porté par des objectifs concrets et quantifiés, un échéancier et une reddition des comptes. Dès lors, le bilan de la réforme administrative ne peut qu'être décevant, la bureaucratie ne cesse de croître et de se conforter au détriment du développement du pays et du bien-être du citoyen .

Mots Clefs:

La réforme administrative, bureaucratie , décrets d'organisation

ملخص:

يعتبر الإصلاح الإداري من ضمن الانشغالات الدائمة للسلطات العمومية في الجزائر منذ 1964. لقد صدر في بداية الامر عدد معتبر من النصوص التنظيمية منها خمسة عشر مرسوما يحدد الصلاحيات وسبع مراسيم لها علاقة بالتنظيم وابرع هيئات استشارية بغض النظر عن الحملات العديدة الموجهة لمحاربة البيروقراطية.

تبين دراسة النصوص ان الإصلاح الإداري لم يحض بالاهتمام المطلوب من طرف الحكومة في كل ما يتعلق بمكانته المؤسسية وارتباطاته الوظيفية وتثمينه من حيث التنظيم مع الاهتمام بالجوانب الاعتراضية وهذا رغم المهام الطموحة، في الظاهر، التي أسندت اليه، بدون ان تتجسد في برنامج نشاط او تعتمد على اهداف محددة المعالم وبرنامج واضحة وتقديم النتائج. ولذا لم يأت الإصلاح الإداري بنتائج مرضية، فبقيت البيروقراطية في نمو مستمر وذلك على حساب تنمية البلاد ورفاهية المواطن.

الكلمات الدالة:

الإصلاح الإداري، البيروقراطية، النصوص التنظيمية

Summary:

The administration reform is a permanent concern of the Algerian public authorities; since 1964. At first sight; an impressive statutory arsenal was set since we count not less than fifteen decrees of attributions, seven decrees of organization and four consultative authorities; without counting the numerous compagns of fight against the bureaucracy.

The examination of texts shows that the administration reform did not benefit from all the attention required from the government as regards it's institutional positioning; it's functional fastening, it's organizational valuation and taking potential contradictions in cosideration. Even if the missions which are devolved to this subject can seem some times ambitious, beside of that , the reform wanted is not concretized through an action plan and not even carried by concrete and quantified objectives, a schedule and surrender of accounts. From there on, the assessment of the administrative reform can only be disappointing, the bureaucracy still growing to the detriment of the country development and the wellbeing of citizen.

Key Words:

administrative reform, bureaucracy, organizational statutory

Introduction

L'Algérie dispose d'un appareil administratif lourd, hérité de l'administration jacobine coloniale, renforcé par l'interventionnisme étatique, légitimé par l'idéologie socialiste, soutenu et nourri par la rente pétrolière ; il est tout à fait normal, voire naturel, qu'il génère une bureaucratie omniprésente et omnipotente. La bureaucratie s'est soldée par des performances contre-productives à l'encontre des gouvernants, de par ses conséquences néfastes sur le développement du pays, l'indigente qualité du service public et les mauvaises prestations rendues au citoyen¹.

La bureaucratie est une préoccupation qui a attiré l'attention des gouvernements, mais à des degrés divers. Tous les programmes de travail des chefs de gouvernement et tous les plans d'actions des premiers ministres ont abordé la question de la réforme administrative. Depuis 1964, quinze textes ont été pris portant sur la réforme administrative, sans compter, les circulaires parfois présidentielles, les instructions, les différentes campagnes de lutte contre la bureaucratie à grand renfort médiatique ; c'est dire que les différents gouvernements sont pleinement conscients de la gravité de ce phénomène, puisque dès cette date un ministère à part entière s'en est accaparé.

En fait, jusqu'aux années quatre vingt dix, la bureaucratie est vue principalement comme une somme de dysfonctionnements administratifs, à traiter sous l'angle de la simplification et de l'allégement des procédures et des formalités. Les pouvoirs publics ont sans doute pris conscience, en raison de la crise économique, politique et sociale que la bureaucratie n'est pas qu'un simple dysfonctionnement administratif mais un problème beaucoup plus profond, d'ordre social, politique, voire sociétal² de par les effets pervers que la bureaucratie génère en termes de clientélisme, de passe-droits, de corruption et de violence sociale, symbolique ou physique, au point de menacer la stabilité et la cohésion sociale en raison des injustices qu'elle génère. C'est la confiance qui est ébranlée entre le pays et son Etat, elle remet en cause la légitimité du

¹ Le médiateur de la République recevait 400 requêtes par jour, voir la conférence de presse du Médiateur, Liberté du 26 août 1996.

² Pour reprendre la doxa marxiste, la bureaucratie est devenue institutionnellement un appareil de domination sociale, sociologiquement une bourgeoisie d'Etat, thèse longuement développée à propos de l'Algérie par divers auteurs : Gérard CHALIAND, Juliette MINCES, L'Algérie indépendante, Paris, Maspero, 1972, 175 pages, Kader AMMOUR, Christian LEUCATE, Jean-Jacques MOULIN, La voie algérienne : les contradictions d'un développement national, Paris, Maspero, 1974, 179 pages, Marc RAFFINOT, Pierre JACQUEMOT, Le capitalisme d'Etat algérien, Paris, Maspero, 1977, 394 pages, Tahar BENHOURIA, L'économie de l'Algérie, Paris, Maspero, 1980, 447 pages, DERSA, L'Algérie en débat, Paris, CEDETIM-Maspero, 1981, 266 pages.

pouvoir, sape les fondements de l'Etat lui-même, générant une rupture avec son peuple. Si, jusqu'au milieu des années 80, la bureaucratie est plus ou moins contenue en raison de la rente pétrolière ; elle ne peut plus l'être malgré l'embellie pétrolière des années 2000 en raison de la pression démographique, de l'urbanisation inexorable de la société et du retard persistant dans le développement économique. Depuis les années quatre vingt dix, il y a un emballement des textes et une profusion de structures portant sur la réforme administrative, elle prend une dimension nouvelle axée sur l'efficacité de l'administration, l'efficacité du service public et l'amélioration de la relation avec le citoyen. L'Algérie a ratifié la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public¹ et de l'administration², et que les Etats parties sont tenues de mettre en œuvre ; elle fait désormais partie de l'ordre juridique interne, beaucoup de ses dispositions intéressent la réforme de l'administration.

Cette étude complète d'une certaine manière trois précédentes contributions³. Elle ne traite pas des résultats de la réforme administrative⁴ ; précisément, elle a pour objet de retracer cinquante années de réforme administrative en se situant dans une approche textuelle et institutionnelle, c'est-à-dire selon la vision que portent les pouvoirs publics à travers les décrets d'attribution et les décrets d'organisation qui ont été publiés. Certaines missions sont très ambitieuses. La réforme administrative a épousé toutes les formes organisationnelles. Si les résultats n'ont pas été à la hauteur des discours politiques et des missions fixées par les textes et assignées aux institutions administratives ; le moins que l'on puisse dire est que la démarche du gouvernement est confuse au regard de la pertinence et de la cohérence des missions⁵, hésitante au regard de l'instabilité et du nomadisme qui caractérisent les structures de réforme administrative; velléitaire au plan programmatique, insuffisante au regard des moyens mobilisés pour une mise en œuvre effective ;

¹ Mohamed BOUSSOUHAH, Essai sur la notion juridique de service public, Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, n° 4, 2011.

² Décret présidentiel n° 12-415 du 11 décembre 2012 portant ratification de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration, adoptée à Addis-Abeba, le 31 janvier 2011, JO n° 68 ; ci-après la Charte africaine.

³ Essaid TAIB, La réforme de l'administration en Algérie, Aix en Provence, Annuaire de l'Afrique du nord, 1996, pages 344-377 ; L'impact de la mondialisation sur l'administration algérienne, in Collectif, «La mise à niveau de l'administration face à la mondialisation », Paris, Editions L'Harmattan, 1999, pages 77-90 ; Les mutations de l'administration : le regard de la science politique, Revue Idara de l'École nationale d'administration d'Alger, n°23, 2002, pages 117- 123

⁴ Depuis on ne peut relever de décisions significatives supplémentaires en ce qui concerne les mesures de réforme administrative, mais il y sera fait allusion en tant que de besoin.

⁵ Il est dommage que l'on ne puisse pas avoir accès à l'exposé des motifs qui accompagne l'adoption d'un décret pour voir comment sont justifiés tous ces changements permanents dans la dénomination, les missions, le positionnement, le rattachement et l'organisation de la réforme administrative.

au point de se demander si la volonté politique de lutter contre la bureaucratie est bien réelle.

1. La configuration institutionnelle n'est pas toujours satisfaisante

La configuration institutionnelle pose la question du statut reconnu à la réforme administrative, si c'est un département ministériel ou un simple organe administratif. Elle est passée par toutes les architectures gouvernementales et administratives possibles ; du ministère à la direction centrale en passant par l'administration collégiale. Elle révèle la difficulté à saisir et à positionner un objet aussi complexe et fuyant, de surcroît, de nature multi, intra et intersectorielle, si bien qu'on n'arrive pas à lui trouver un positionnement institutionnel satisfaisant, à la rattacher de manière cohérente à une tutelle, à la traiter seule ou en compagnie d'une autre activité.

Le positionnement institutionnel est plutôt faible

Le positionnement dans la hiérarchie institutionnelle éclaire l'importance qui est reconnue à la réforme administrative. Bien entendu, plus le positionnement hiérarchique est élevé et fort, plus l'importance qui lui est reconnue est grande. Selon les différents gouvernements, la réforme administrative monte et descend dans la hiérarchie institutionnelle, le plus souvent elle est d'un niveau infragouvernemental ou administratif, et non pas ministériel.

Le niveau gouvernemental est rare

Cela peut être un ministère à part entière ou un département infra ministériel, mais supra administratif. On compte peu de cas où la réforme administrative apparaît dans le découpage des activités gouvernementales en tant que structure gouvernementale à part entière, c'est-à-dire un ministère. Ce n'est qu'à deux reprises que la réforme administrative est confiée à un ministre à part entière, une première fois en 1964¹, une seconde fois en 2013, et encore rattachée au premier ministre et non pas dépendant directement du président de la république, mais ministère tout de même².

¹ Décret n° 64-344 du 02 décembre 1964 relatif aux attributions du ministre de la réforme administrative et de la fonction publique, JO n° 98 ; Décret n° 65-168 du 01 juin 1965 précisant les attributions du ministre de la réforme administrative et de la fonction publique, JO n° 48.

² Décret exécutif n° 13-381 du 19 novembre 2013 fixant les attributions du ministre auprès du Premier ministre, chargé de la réforme du service public, JO n° 59.

Elle est une structure gouvernementale mais d'un rang inférieur : une fois un secrétariat d'Etat chargé de la fonction publique et de la réforme administrative (1982)¹ ; deux fois un ministre délégué, d'abord un ministre délégué chargé de la réforme administrative et des collectivités locales (1994)² ; ensuite un ministre délégué chargé de la réforme administrative et de la fonction publique (1996)³, Sur une période de temps aussi longue, c'est-à-dire 49 ans, il est clair que la réforme administrative n'a pas fait l'objet d'un choix stratégique prioritaire pour qu'elle mérite d'être hissée à un niveau gouvernemental à part entière, et encore pour une très courte période, six mois en 1964, huit mois en 2013.

Le niveau administratif est plus fréquent

La réforme administrative descend d'un cran dans la hiérarchie institutionnelle. Il ne s'agit plus d'une structure gouvernementale mais d'une instance administrative prenant diverses formes. Le gouvernement opère parfois une volte-face incompréhensible et rapide, d'un rang ministériel (décret exécutif n° 13-381), la réforme administrative est rétrogradée au rang d'une simple direction au bout de huit mois (décret exécutif n° 14-193), et à laquelle, de surcroît, on accole la fonction publique.

La réforme administrative est une direction centrale à quatre reprises : 1965⁴, 1987⁵, 2003⁶, 2006⁷, 2014⁸. Une seule fois, elle a revêtu une forme indéterminée⁹ lorsque chacun des membres du gouvernement fait assurer les missions de réforme administrative par les structures de son département ministériel ; c'est-à-dire qu'il s'agit d'une incorporation à une structure existante et non pas de la création d'une structure propre à ces missions¹⁰.

¹ Décret n° 82-42 du 23 janvier 1982 fixant les attributions du Secrétaire d'Etat à la fonction publique et la réforme administrative, JO n° 4.

² Décret exécutif n° 94-247 du 10 août 1994 fixant les attributions du ministre de l'intérieur, des collectivités locales et de la réforme administrative, JO n° 53 ;

³ Décret exécutif n° 96-212 du 15 juin 1996 fixant les attributions du ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement, chargé de la réforme administrative et de la fonction publique, JO n° 37.

⁴ Décret n° 65-197 du 29 juillet 1965 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur en matière de fonction publique et de réforme administrative, JO n° 65.

⁵ Décret exécutif n° 14-193 du 03 juillet 2014 fixant les attributions du directeur général de la fonction publique et de la réforme administrative, JO n° 41

⁶ Décret exécutif n° 03-192 du 28 avril 2003 fixant les missions et l'organisation de la direction générale de la réforme administrative, JO n° 30.

⁷ Décret présidentiel n° 06-180 du 31 mai 2006 portant rattachement de la direction générale de la réforme administrative au ministère de l'intérieur et des collectivités locales, JO n° 36.

⁸ Décret exécutif n° 14-193, déjà cité.

⁹ Décret n° 87-38 du 03 février 1987 relatif aux missions de réforme et d'innovation administratives, JO n° 6.

¹⁰ On ne sait quel est véritablement son statut, il faut donc examiner les organigrammes de chaque ministère.

La réforme administrative a endossé la forme d'une instance administrative : commission nationale à deux reprises¹ ; un commissariat une seule fois², un comité une seule fois³, et tout récemment un observatoire une seule fois⁴.

L'observatoire est une instance encore moins importante qu'une commission, un commissariat où un comité, bien qu'il soit également de nature consultative. Au passage, on peut se demander pourquoi il a été créé par décret présidentiel d'autant plus qu'il est rattaché au ministère de l'intérieur, un décret exécutif aurait suffi comme c'est habituellement le cas. L'instituer par un décret présidentiel ne suffit pas à lui donner plus d'importance, d'ailleurs ce n'est qu'un simple observatoire ; de plus, dans le même temps, on a maintenu la direction générale de la fonction publique et de la réforme administrative (décret exécutif n° 14-193).

Au final, en termes de positionnement institutionnel, la réforme administrative n'a pas reçu l'importance qui doit lui être due en raison de la gravité et de l'ampleur du phénomène bureaucratique. Son titulaire aura du mal à affirmer son autorité vis-à-vis de ses collègues en raison du principe d'égalité entre membres du gouvernement. La situation est encore plus compliquée quand il s'agit d'un secrétaire d'Etat ou d'un ministre délégué ; car ils n'assistent pas au conseil des ministres, sauf si l'ordre du jour traite une question relative à la réforme administrative. Enfin, un positionnement administratif ne lui donne pas de visibilité politique et institutionnelle, durant vingt quatre ans lorsqu'elle a été rattachée au ministère de l'intérieur, sept ans lorsqu'elle a été confiée à tous les ministères, ce sera de nouveau le cas, aujourd'hui avec l'observatoire national du service public.

¹ Décret n° 83-641 du 05 novembre 1983 portant création de la commission nationale de la réforme administrative, JO n° 46 ; elle a été rattachée au secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la réforme administrative. Le texte de création de la seconde commission n'a pas été publié au journal officiel, elle a été signalée par El Moudjahid du 1^{er} août 1989, elle n'a duré que 45 jours, elle a disparu avec le gouvernement de Mouloud HAMROUCHE, nommé le 16 septembre 1989.

² Décret n° 84-104 du 12 mai 1984 portant création d'un commissariat à la réforme et à l'innovation administrative, JO n° 20 ; rattaché au Premier ministre.

³ Décret présidentiel n° 2000-372 du 22 novembre 2000 portant création du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, JO n° 71. La réforme administrative est assimilée à la réforme de l'Etat, entendu dans un sens commun comme étant le pouvoir exécutif. Le comité est créé pour une durée limitée. Pendant ce temps, le ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé de la réforme administrative et de la fonction publique a continué d'exister.

⁴ Décret présidentiel n° 16-03 du 7 janvier 2016 portant création de l'observatoire national du service public, JO n° 02.

Le rattachement de la réforme administrative

Le rattachement à une autorité supérieure adéquate est un indicateur de l'importance accordée à la réforme administrative. Plus le rattachement est pertinent, plus la réforme administrative pourrait être viable, plus l'importance de la réforme administrative est reconnue. Parfois, il arrive que le rattachement ne soit pas opéré auprès de l'autorité adéquate.

Le rattachement est cohérent

La réforme administrative est bien placée lorsqu'elle est sous l'autorité du président la république par le biais d'un membre du gouvernement qui en a la charge, ce qui est le cas en 1964. Elle l'est également avec le comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat qui dépend directement de la Présidence de la république, enjambant même l'existence d'un ministre délégué auprès du chef du gouvernement, chargé de la réforme administrative et de la fonction publique. C'est la seule et unique fois qu'est exprimée une forte volonté d'un président de la république de se saisir de cette manière de cette question et cela malgré l'existence d'un département ministériel idoine.

A un cran en-dessous, la réforme administrative est placée sous l'autorité du premier ministre ou du chef du gouvernement, toujours par le biais d'un membre du gouvernement. Y rattacher la réforme administrative exprime également la volonté de lui donner de l'importance ; de plus, cela correspond davantage au rôle du chef du gouvernement. Le premier ministre a eu sous son autorité le secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la réforme administrative en 1982, le commissariat à la réforme et à l'innovation administrative en 1984, le ministre chargé de la réforme du service public en 2013, la direction générale de la réforme administrative en 2014. Le chef du gouvernement a eu sous son autorité le ministre délégué à la réforme administrative et à la fonction publique en 1996, la direction générale de la réforme administrative en 2003.

Enfin, à un cran au dessous-encore, la commission nationale de la réforme administrative a été placée en 1983 auprès du secrétariat d'Etat chargé lui-même de la réforme administrative.

Le rattachement est logique dans la mesure où la réforme administrative relève directement d'une autorité gouvernementale que ce soit le président de la république, le chef du gouvernement ou le premier ministre, où est confié en tant que telle à un membre du gouvernement. Parfois, le rattachement manque de cohérence.

Le rattachement manque de cohérence

Il est noté deux cas où la réforme administrative ne fait pas l'objet d'un rattachement pertinent, c'est-à-dire qu'elle est médiatisée par un ministre et que la réforme n'est pas comprise dans l'intitulé du département ministériel, noyée parfois parmi d'autres directions centrales.

Le rattachement s'est fait exclusivement auprès du ministre de l'intérieur, à quatre reprises¹ : 1965, 1994, 2006, 2016. L'observatoire national du service public aurait mieux trouvé sa place au près du premier ministre. D'ailleurs, on peut se demander pourquoi n'avoir pas fait la même chose qu'en 1983 lorsque la commission nationale de la réforme administrative a été rattachée au secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la réforme administrative. Ce rattachement manque de cohérence dans la mesure où ce ministère n'est pas un département horizontal, sa qualité de ministère de souveraineté n'est pas une justification suffisante en la matière, il n'a ni autorité sur les autres départements ministériels, ni monopole de la réforme administrative. Néanmoins, ce rattachement pourrait se justifier par certaines considérations. D'abord, parce que ce ministère exerce la tutelle sur les collectivités territoriales qui ont une compétence de principe générale, et sur les services extérieurs, à savoir le wali en tant que représentant de l'Etat et du Gouvernement, le chef de daïra et le président de l'assemblée populaire communale. Ensuite, c'est le plus gros prestataire de services, donc le plus massivement impliqué dans les relations avec le citoyen. Enfin, de par cette compétence générale, il est au carrefour de plusieurs activités de natures diverses, ce qui n'en fait pas pour autant un ministère horizontal. Par ailleurs, il ya d'autres ministères qui fournissent un volume important de prestations.

Le rattachement s'est fait à l'ensemble des départements ministériels en 1987², cela soulève d'autres questions relatives à la cohérence des mesures qui seront prises, mises en œuvre et suivies.

D'une autre manière, la réforme administrative a été rattachée directement une fois à la présidence de la république (2000), trois fois au chef du gouvernement dont deux en tant que direction générale (1996, 2003, 2014), quatre fois au premier ministre dont une fois en tant que commissariat, une fois en tant que direction, (1982, 1984, 2013, 2014), quatre fois au ministre de

¹ Décret n° 65-197 du 29 juillet 1965 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur en matière de fonction publique et de réforme administrative, JO n° 65 ; Décrets n° 94-247, n° 06-180, n° 16-03, déjà cités.

² Décret n° 87-38, déjà cité.

l'intérieur (1965, 1994, 2006, 2016), deux fois à un ministre délégué, (1994, 1996), une fois à un secrétariat d'Etat (1983), une fois à tous les départements ministériels (1987). On peut considérer que tous ces rattachements sont logiques d'un point de vue fonctionnel dans la mesure où la réforme administrative a été placée dans une position horizontale ou transversale ; sauf deux fois lorsque qu'elle a été placée dans une position verticale ou sectorielle en la rattachant à un ministre. La réforme administrative n'a cessé de migrer d'un endroit à l'autre, horizontalement avec des allers et retours, verticalement dans une espèce de yo-yo. On ne sait pas s'il a été fait un bilan de ces migrations : si l'expérience a été concluante pourquoi changer de structure de rattachement ; si elle n'a pas été concluante pourquoi retourner vers la même structure après avoir fait un détour.

Parfois, la réforme administrative n'est pas seule

La réforme administrative est suffisamment prenante pour qu'elle soit institutionnalisée seule en tant que telle. Or, souvent, elle se voit accolée une autre activité avec laquelle elle est juxtaposée, cela même si le phénomène bureaucratique ne cesse d'enfler. Le passage vers un système libéral aurait dû se traduire par le moins d'Etat, bien au contraire. Aussi, le fait de regrouper réforme administrative avec une autre activité ne veut pas dire nécessairement que la bureaucratie a été réduite.

La réforme administrative, objet en juxtaposition

Elle est juxtaposée quatre fois avec la fonction publique, en 1964, 1982, 1996 et 2014 ; plus étonnant encore aux collectivités locales en 1994. Elle est noyée au sein des directions centrales ministère de l'intérieur en 1965, au sein de l'ensemble des ministères en 1987. Il n'est pas évident que ces juxtapositions soient réellement cohérentes, encore moins complémentaires. A la limite, ces juxtapositions pourraient se justifier pour une raison d'économie budgétaire, probablement en 1994 du fait de la sévère crise financière qui a frappé le pays ; mais cela n'est pas évident en période d'aisance financière, et même dans ce dernier cas, ce n'est pas une justification suffisante eu égard à la gravité du phénomène bureaucratique.

Dans ces juxtapositions, la réforme de l'administration est flanquée d'un autre secteur d'activité, bien plus facile à gérer car obéissant pour les collectivités locales à une logique d'organisation verticale ; pour la fonction publique à une logique d'organisation horizontale, dans les deux cas délimités par des frontières bien précises. Par contre, la réforme administrative obéit à une

logique d'organisation horizontale, aux frontières poreuses et imprécises, bref un objet insaisissable. L'autorité en charge de la réforme administrative sera davantage tentée, ce qui est légitime, de s'attacher aux activités bien assises qui lui sont rattachées comme la fonction publique et les collectivités locales ; que de s'attaquer à la réforme administrative, objet administratif non identifié ; ce qui expliquerait entre autres le faible nombre de mesures prises en matière de réforme administrative.

Quand on examine les activités en juxtaposition, quelle que soit sa nature, gouvernementale ou administrative, la position de la réforme varie dans l'intitulé ; en cela il peut être un indicateur de la priorité qui lui est accordée, en ne sachant pas trop s'il s'agit d'une rédaction délibérée ou fortuite.

La réforme administrative est positionnée deux fois avant la fonction publique en 1964 avec le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, en 1996 avec le ministre délégué à la réforme administrative et à la fonction publique ; une seule fois en 1994 avec les collectivités locales avec le ministre délégué à la réforme administrative et aux collectivités locales, en 1996 avec le ministre délégué à la réforme administrative et à la fonction publique.

Elle vient deux fois après la fonction publique en 1982 avec le secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la réforme administrative, en 2014 avec la direction générale de la fonction publique et de la réforme administrative. Si c'est une rédaction délibérée, cela voudrait dire que la réforme administrative n'a pas la priorité.

La réforme administrative, objet seul

La réforme administrative est appréhendée seule, sept fois, sans aucune juxtaposition à une quelconque autre activité ; l'autorité qui en a la charge va s'y consacrer totalement. C'est le cas en 1983 avec la commission nationale de la réforme administrative ; 1984 avec le commissariat à la réforme et à l'innovation administrative ; 2000 avec le comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat ; 2003 et 2006 avec la direction générale de la réforme administrative ; 2013 avec le ministre auprès du premier ministre chargé de la réforme du service public, 2016 avec l'observatoire national du service public.

En 2000, il s'agissait de réforme des structures et missions de l'Etat ; en 2013 de réforme du service public ; ce qui est une autre manière de désigner la réforme administrative ; dans le premier cas en affichant une forte ambition

puisque c'est carrément l'Etat qui est visé ; dans le second cas en mettant l'accent sur le service public comme activité matérielle. Curieusement, c'est lorsque la réforme administrative est appréhendée en tant qu'objet isolé, qu'elle reçoit un statut institutionnel amoindri en tant que direction, commission, commissariat, ou comité ; sauf en 2013, comme si elle ne constituait pas une activité suffisamment importante ou stratégique pour avoir le mérite d'être érigée en ministère à part entière. Au total, la réforme administrative a été une activité juxtaposée avec un autre secteur sept fois ; une activité seule sept fois également. En raison de l'ampleur et de la gravité du phénomène bureaucratique, la réforme administrative devrait toujours être appréhendée seule, sans la phagociter par une autre activité.

La réforme administrative est permanente mais instable

La réforme administrative a été présente d'une manière quasi permanente dans l'organisation gouvernementale ou administrative, mais permanence ne signifie pas stabilité.

La durée est longue

La réforme administrative a été confiée à des instances pour des durées relativement longues, disons supérieures à deux ans :

- Ministère de l'intérieur de 1965 à 1982 ; de 2006 à 2013, au total vingt quatre ans ;
- Commissariat à la réforme et à l'innovation administrative 1984 à 1987, soit trois ans ;
- Dissémination dans les ministères de 1987 à 1994, soit sept ans ;
- Ministère délégué à la réforme administrative et à la fonction publique de 1996 à 2003, soit sept ans ;
- Direction générale de la réforme administrative de 2003 à 2006, soit trois ans.

Dans ces cas, le temps est suffisamment long pour pouvoir élaborer une politique de réforme administrative avec des programmes d'action, un échéancier et, éventuellement, des mécanismes d'évaluation, mais cela ne s'est pas vu sur le terrain.

La durée est courte

La réforme administrative a connu une existence plutôt courte, voire même éphémère si on examine les durées suivantes :

- Ministère de la réforme administrative et de la fonction publique, 1964, six mois ;
- Secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la réforme administrative, 1982, deux ans ;
- Commission nationale de la réforme administrative, 1983, un an ;
- Ministère délégué à la réforme administrative et aux collectivités locales, 1994, deux ans,
- Comité de réforme des missions et des structures de l'Etat, 2000, neuf mois ;
- Ministère de la réforme du service public de 2013, huit mois.

La direction générale de la fonction publique et de la réforme administrative existe depuis 2014, l'observatoire national du service public depuis 2016. On ne sait pas s'ils seront maintenus, changeront de tutelle ou disparaîtront, tant le nomadisme et l'instabilité sont fréquents en ce domaine.

Des durées aussi courtes ne permettent pas de concevoir une politique de réforme administrative, assortie d'un programme de travail même sur le court terme, encore moins sur le moyen ou long terme ; de surcroît en étant ballottée d'un ministère à l'autre, sans que la continuité ne soit assurée pour le travail déjà assuré ; si besoin est de dire que la réforme administrative est une entreprise au long cours.

Au total, la réforme administrative a été confiée au ministère de l'intérieur durant vingt quatre ans. Dès lors, on ne peut que s'étonner comment ce ministère ne soit pas parvenu à supprimer ou, du moins, à réduire la bureaucratie au niveau de la wilaya, de la daïra et de la commune ; c'est-à-dire dans son propre secteur et que ce sont des administrations massivement sollicitées. Le couplage de la durée de vie de la réforme administrative avec le positionnement hiérarchique montre que la durée de vie la plus courte correspond curieusement au positionnement institutionnel le plus élevé, six mois avec le ministère de la réforme administrative et de la fonction publique de 1966 ; huit mois avec le ministère de la réforme du service public de 2013.

La brièveté de ces instances peut s'expliquer par plusieurs hypothèses. Elle peut être liée à la fois à l'instabilité gouvernementale et organisationnelle. Elle peut être liée à des priorités politiques qui peuvent varier d'un gouvernement à l'autre, alors que la réforme administrative est normalement une préoccupation transversale, prioritaire et permanente. Elle peut s'expliquer par la difficulté à saisir un objet aussi complexe et évanescent, on se débarrasse alors de la « patate chaude ».

Le gouvernement opère parfois une volte-face rapide et incompréhensible : d'un rang ministériel (décret exécutif n° 13-381), la réforme administrative est rétrogradée au rang d'une simple direction au bout de huit mois (décret exécutif n° 14-193), et à laquelle, de surcroît, on accole la fonction publique. La légèreté gouvernementale est parfois étonnante.

1. Les missions de réforme sont axées sur la maladministration

La réforme administrative est un objet aux frontières indéfinies et poreuses ; donc nécessairement évolutive dans sa dimension théorique¹ ; diversifiée dans son contenu, délicate dans sa mise en œuvre². La révolution néolibérale et la mondialisation ont eu aussi un impact déterminant sur la réforme de l'administration, voire même sur la réforme de l'Etat, plus particulièrement dans le domaine des missions économiques de l'administration³. L'examen des missions de réforme administrative montre qu'elles sont itératives, parfois à des décennies de distance, ponctuées par un jeu de chaises musicales quand les mêmes missions sont reprises quasiment au mot à mot et nomadisent entre diverses autorités. La bureaucratie est vue par les pouvoirs publics comme une simple maladministration ; autrement dit de simples dysfonctionnements administratifs ; c'est sans doute pour cela qu'il y a un invariant dans le contenu de la réforme administrative, tournant le plus souvent autour de l'organisation et du fonctionnement de l'administration. D'autres préoccupations apparaissent en fonction d'une vision stratégique plus ou moins élaborée ou tout simplement pour des considérations conjoncturelles.

Le cadre conceptuel est imprécis

La notion de réforme administrative pose problème de par sa signification conceptuelle, de par les finalités qu'elle poursuit, de par le champ d'application qui est visé.

¹ En raison de l'apparition de différentes approches comme la bureaucratie dans un sens wébérien, l'organisation et méthodes, le management public, la (bonne) gouvernance, le new public management ou la e-administration.

² L'article 23 de la Charte africaine dispose que les Etats parties s'engagent à réaliser les objectifs, appliquer les principes et respecter les engagements énoncés dans la présente Charte de la manière suivante : a) adopter des instruments d'ordre législatif, exécutif et administratif afin de rendre leurs lois et règlements nationaux conformes à la présente Charte ; b) prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer une plus large dissémination de la Charte ; c) faire preuve de volonté politique comme une condition nécessaire à la réalisation des objectifs énumérés dans la présente Charte ; d) intégrer les engagements, valeurs et principes de la présente Charte dans leurs politiques publiques et stratégies nationales. Curieusement, les textes sortis après la ratification de cette Charte ne la visent pas².

³ Essaid TAIB, L'impact de la mondialisation sur l'administration algérienne, in Collectif, La mise à niveau de l'administration face à la mondialisation, Paris, Editions L'Harmattan, 1999, pages 77-90

La polysémie du terme de réforme

Comment définir la réforme de l'administration et lui donner un contenu concret ? Le vocabulaire employé fait preuve d'une certaine inconstance, voire d'inconsistance. On trouve tour à tour les mots suivants, du plus simple au plus complexe : rationaliser, adapter, rénover, moderniser, réformer, innover. Or chacun de ces mots à une signification différente. Les termes les plus couramment employés sont ceux de réforme et de modernisation.

La réforme peut s'employer avec une minuscule et au pluriel (réformes) pour désigner une rationalisation et une adaptation permanente de l'administration lorsque des dysfonctionnements importants sont constatés, et que les changements introduits ne sont que des « réformettes », pour employer un vocabulaire trivial. La réforme avec une majuscule et au singulier (Réforme) est employé pour exprimer un changement structurel en profondeur, voire un changement de projet de société. On a assisté à une « Réforme » de l'administration lorsque durant la période socialiste, une autre depuis l'engagement dans le libéralisme. Le décret présidentiel n° 16-03 semble abandonner toute idée de réforme puisque c'est la première fois que ce terme est absent dans l'appellation d'une structure en charge de cette mission, ce qui laisse formellement supposer que la réforme est faite ou qu'elle n'est plus nécessaire. Enfin, il faut noter le cas particulier de l'observatoire national du service public, même si le terme « réforme » n'est pas mentionné dans son intitulé, ses attributions s'y apparentent et d'ailleurs, bon nombre d'entre elles se recourent ou font double emploi avec celles de la direction générale de la fonction publique et de la réforme administrative (décret exécutif n° 14-193).

La modernisation¹ peut avoir un sens théorique lorsqu'il s'agit d'introduire au sein de l'administration de nouvelles techniques de gestion issues du management, c'est-à-dire de l'entreprise. Dans ce sens, la modernisation n'est pas indemne d'un soubassement idéologique, porté par le libéralisme, le sens s'apparente à « Réforme », la modernisation est poussée dans son extrême limite selon un slogan bien connu : « il faut gérer l'administration comme on gère une entreprise ». Plus banalement, le terme de modernisation peut avoir un sens technique lorsqu'il est associé à l'introduction des (nouvelles) technologies de l'information et de la communication tant pour

¹ Mohamed DJOULDEM, Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique, Idara, n° 1, 2003.

ce qui est l'équipement, de l'informatisation et des réseaux. Et c'est dans ce second sens que les textes appréhendent la modernisation¹.

L'innovation est incontestablement un élément déterminant de la réforme administrative, puisque il faudrait faire disparaître les pratiques surannées de la bureaucratie et inventer donc de nouvelles formes d'organisation, de fonctionnement et de gestion. Les textes abordent cette question, il est même créé un commissariat à cet effet ; l'observatoire national du service public l'évoquent au titre de ses missions, les autres textes ignorent ce terme, à moins qu'ils n'englobent d'autres termes adjacents : modernisation, rénovation (décret exécutif n° 14-193). Innover peut se faire de deux manières, soit que l'administration, y compris l'université, se dote d'instruments de recherche, sa mission d'étude ne suffit pas pour cela ; soit que la réforme s'inspire, adapte et met en œuvre des expériences réussies ailleurs.

La normalisation est un terme souvent évoqué², tant pour l'organisation que pour le fonctionnement ou les formalités. On peut penser que c'est une caractéristique propre à la nature de l'administration tant elle procède, par généralisation, uniformisation et standardisation, à l'image d'un monde mécanique ou cybernétique régi par une règle abstraite générale et impersonnelle, pour reprendre la définition de la loi. Le terme évoque une idée de rigueur et de discipline ; dans ce cas la maladministration serait due au non respect de la norme ou de la règle, en somme un manque de disciplinarisation, et la référence insistante à ce terme pourrait se justifier. On peut prendre ce terme dans un autre sens, cette fois organisationnel et non pas juridique, c'est-à-dire une étude scientifique visant à fixer des normes selon un modèle normatif, par exemple le nombre de structures par rapport à une fonction, le nombre d'agents par rapport à un service, le nombre de produits dans une unité de temps. Parfois, il est question de normalisation, sans donner de précision (décret n° 82-42).

¹ L'article 8 de la Charte africaine est consacré à la modernisation du service et de l'administration publics : 1- l'administration publique doit faciliter l'introduction de systèmes et procédures modernes et novateurs pour l'exécution de ses prestations de services ; 2- elle doit s'assurer de l'utilisation des technologies modernes en vue de l'exécution et de l'amélioration de ses prestations ; 3-elle doit œuvrer à la simplification de ses procédures et faciliter les formalités relatives à l'accès et à l'accomplissement de ses prestations de services. La Charte ne vise pas la réforme en profondeur de l'administration, question qui relève plutôt de l'ordre de la souveraineté des Etats, elle concentre sa vision sur l'amélioration des prestations de service public en portant l'effort sur les procédures, les technologies et les formalités. La modernisation est appréhendée comme un processus d'adaptation et de rationalisation.

² Par les décrets n° 82-42, 83-641, 84-104, 96-212, 13-381, 14-193, déjà cités.

Le destinataire, saisi sous la figure de l'administré

La préhension de la réforme interroge aussi le destinataire de la réforme, à savoir principalement le citoyen. Le terme d'administré¹ est le plus massivement employé, cela est révélateur en soi de la perception que se fait le pouvoir de l'individu ou de la personne dans la société. Ceux de d'usager (décret exécutif n° 96-212) et de citoyen (décret exécutif n° 96-212) sont beaucoup moins utilisés. L'expression société civile n'apparaît qu'avec le décret exécutif n° 13-381, c'est aussi parce qu'elle est dans l'air du temps, comme d'ailleurs son alter ego la (bonne) gouvernance. Le destinataire de la réforme est vu en négatif, l'administré étant dans une position passive, voire asservi², grammaticalement décliné à la forme passive, plus étonnant encore quand on le retrouve à proximité de celui de modernisation. Il a fallu attendre l'observatoire national du service public pour prendre en considération l'usager. Le langage moderne emploie le terme de citoyen, parfois celui de client administratif, non pas pour souligner qu'il s'agit d'une relation commerciale, mais dans un sens éthique pour indiquer que le citoyen a le choix, donc est libre, par conséquent il est mieux respecté comme le serait un acheteur, selon l'expression « le client est roi », en tous les cas mieux respecté qu'un administré. Le décret exécutif n° 03-192 ignore complètement l'administré ou l'usager, il se concentre uniquement sur l'appareil administratif.

La finalité est plutôt introvertie

C'est sans doute à ce niveau que certains changements de perception de la finalité de la réforme administrative sont les plus palpables. C'est une vision instrumentale lorsque la réforme administrative a pour objectif d'adapter les structures de l'administration à la politique du gouvernement (décret n° 65-168) ; cette formulation se retrouve dans des termes plus ou moins proches dans les décrets n° 82-42 et 83-641. La réforme administrative est politisée lorsqu'elle est insérée dans le cadre des orientations idéologiques fixées par la Charte nationale (décret n° 82-42), cela peut se comprendre à l'époque de l'omnipotence de l'Etat et de l'hégémonie du parti unique ; l'individu n'a pas accédé au stade de citoyen, il est un administré, au mieux un militant.

¹ Essaid TAIB ; La figure de l'administré dans le discours administratif, Ecole nationale d'administration d'Algérie, Revue Idara, n° 2, 1992, pages. 3-20.

² Dans certains pays, l'emploi de ce terme est prohibé tant il renvoie à une connotation dévalorisante. Le terme d'assujetti est encore employé par les textes régissant la sécurité sociale alors qu'elle est financée par les cotisations des assurés !

L'économie est aussi fortement présente comme finalité de la réforme administrative. L'administration doit s'adapter aux impératifs du développement (décret n° 84-104), aux évolutions économiques et sociales (décrets n° 96-212, 13-381, 14-193, 16-03), aux réformes économiques (décret exécutif n° 96-212). Le terme d'entreprise est rarement cité comme destinataire de la réforme, alors qu'elle est concernée au premier chef, tant il est vrai que la bureaucratie freine ou bloque l'investissement productif et, d'une manière générale, l'activité économique.

Technologies de l'information et de la communication obligent depuis ces dernières années, il est question de développer l'administration électronique, sans savoir s'il s'agit d'une simple approche technique ou d'une réforme par le biais de ce levier, ce qui amènera à une transformation radicale des modes d'organisation, de fonctionnement et de communication de l'administration.

La réforme administrative poursuit des objectifs introvertis, en ce sens que l'administration doit s'amender en améliorant l'efficacité de son fonctionnement et de son organisation, en modernisant de manière permanente ses méthodes et procédures d'action (décrets n° 84-104, 96-212, 13-381, 14-193). La finalité de la réforme administrative apparaît comme une affaire interne à l'administration ou au gouvernement, autrement dit comme un instrument au service du Gouvernement, secondairement un organisme au service de la collectivité.

Le champ d'application est large

L'expression « réforme administrative » est celle qui est la plus utilisée dans la dénomination des entités en charge de la réforme, soit neuf fois, de manière ininterrompue jusqu'à 2013. « Service public » est utilisé deux fois, en 2013 et 2016, entrecoupée par « réforme administrative » en 2014, l'approche matérielle a été momentanément privilégiée, en attendant de voir combien de temps va durer l'observatoire national du service public de 2016.

« Etat » est employé une seule fois (2000), d'ailleurs mal à propos puisque ce n'est pas de cela dont il s'agit¹, ce terme est à prendre dans un sens commun, comme équivalant d'administration; ce n'est pas du tout l'Etat au sens du droit constitutionnel qui est visé, c'est-à-dire englobant une réforme parlementaire et judiciaire, et ce n'est pas de révision constitutionnelle dont il

¹Réforme de l'Etat, Etat des réformes, Revue politique et parlementaire, n° 1068-1069, 2013.

s'agit. Au demeurant, les décrets n° 82-42 et 83-641 parlent des services de l'Etat, dans le même sens que services administratifs.

« Réforme administrative », en mettant l'accent sur le substantif, laisse supposer que c'est l'administration, équivalent de gestion, qui est visée. Dans une acception institutionnelle on aurait parlé de « réforme de l'administration », englobant du même coup la décentralisation¹ et la déconcentration, lesquelles n'ont été citées que deux fois.

Le champ d'application varie d'un texte à l'autre. Il est question tour à tour de l'appareil administratif de l'Etat (décret n° 64-344), des services de l'Etat (décret n° 83-641), des services et organismes publics (décret n° 84-104), de l'administration publique (décret exécutif n° 94-247). D'autres textes se lancent dans une énumération qui se veut exhaustive, sans pour autant être précise : structures et services de l'Etat, collectivités locales et organisations publiques (décret n° 82-42) ; d'autres y ajoutent les établissements publics (décret exécutif n° 96-212), les établissements publics locaux (décret exécutif n° 94-247). La commission nationale de la réforme administrative est la seule à exclure clairement l'armée, si besoin est de le dire tant on sait qu'il est de tradition le militaire échappe au civil, y compris à l'Assemblée populaire nationale .

La coexistence de deux instances ayant le même champ d'application paraît tout de même bizarre, il s'agit de la direction générale de la fonction publique et de la réforme administrative et de l'observatoire national du service public. Tout deux ont pour objet l'administration, les établissements et organismes publics ; il est étonnant que l'observatoire national du service public ne prenne pas en compte nommément les collectivités locales bien qu'il soit rattaché au ministère de l'intérieur

Aborder la réforme administrative par le biais du service public, c'est se démarquer quelque peu d'une vision organique pour se pencher sur une approche matérielle, c'est-à-dire concrètement sur l'activité, notamment sur les prestations qui sont offertes. Le décret exécutif n° 13-381 est allé assez loin dans cette voie en lui consacrant plusieurs dispositions, rejoint en cela par le décret présidentiel n° 16-03. Apparemment, le champ d'application glisse de l'administration comme appareil vers le service public comme activité ; comme si les structures et les organes sont satisfaisants et fonctionnent correctement ; et

¹ Walid LAGGOUNE, la réforme administrative : une approche par la décentralisation, Idara, 2002, n° 23.

que la prestation est mauvaise, c'est-à-dire que ce sont les agents qui en sont la cause non les dirigeants.

Si on s'en tient à une stricte orthodoxie juridique, le champ d'action de la réforme administrative manque de cohérence. Par exemple, la notion d'organisme public englobe les établissements publics à caractère industriel et commercial et les entreprises publiques, or ceux-ci obéissent à un régime juridique différent, mixte mêlant des techniques du droit public et du droit privé.

Les missions relatives à l'organisation au fonctionnement sont classiques

Ce sont les références les plus nombreuses, du moins les plus constantes. Effectivement, le terme de bureaucratie est étroitement associé à un appareil administratif lourd. La réalité montre clairement que l'administration ne cesse d'enfler¹, verticalement en ajoutant des étages hiérarchiques, horizontalement en augmentant le nombre de directions centrales et en créant des postes de directeurs d'études², territorialement par une prolifération des services extérieurs³; tout cela en dépit de tout bon sens même lorsque le pays est confronté à une sévère crise économique et financière.

L'organisation administrative

La bureaucratie se caractérise par son gonflement continu sur le plan horizontal et sur le plan vertical, il est de bon aloi que la réforme administrative s'y intéresse. De nombreuses dispositions y font références.

Tantôt, il est question de simplification et d'allègement de l'appareil administratif de l'Etat (décret n° 65-168), d'améliorer les conditions de son organisation (décrets n° 83-641, 84-104), de définir des normes d'organisation (décret n° 83-641), de définir un schéma d'organisation (décret n° 84-104), de promouvoir les techniques modernes d'organisation de l'administration ou du service public (décrets exécutifs n° 96-212, 13-381, 14-193),. Le décret n° 84-104 vise à étudier et proposer les normes générales visant à éliminer les doubles

¹ Malgré tout, une timide tentative a été faite, le gouvernement de Mouloud HAMROUCHE a supprimé les départements des anciens moudjahiddine (combattants), de la culture et de l'information, du tourisme ; celui de Redha MALEK ceux de la solidarité, de la culture, de la communication. Ils ont tous été rétablis.

² Le décret n° 90-188 du 23 juin 1990 déterminant les structures et les organes de l'administration centrale des ministères, JO n° 26 ; fixe la nature des entités organisationnelles centrales, mais laisse le champ libre à chaque ministre le soin d'en fixer le nombre. On imagine mal la direction générale de la fonction publique rejeté une organisation proposée par un ministre. Le décret exécutif n° 91-26 du 02 février 1991 portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes, JO n° 6, augmente le nombre d'étages hiérarchiques des communes, déterminé en fonction de leur nombre d'habitants.

³ Même les collectivités locales n'y échappent pas puisque le pays a connu trois découpages territoriaux.

emplois et à garantir la complémentarité des actions dévolues à chacun d'eux, ce qui constitue une mission un peu plus précise. L'organisation de l'administration est abordée en soi, en termes d'efficience, mais est rarement finalisée pour un dessein plus grand. Sur ce plan on peut trouver deux textes : le décret n° 84-104 propose toute mesure de création ou d'affectation de services de nature à rapprocher l'administration de l'utilisateur¹, les décrets exécutifs n° 96-212 et 03-192 veillent à l'adéquation entre les besoins du développement socio-économique et l'organisation de l'appareil administratif.

Un seul texte aborde l'organisation administrative dans sa dimension institutionnelle en visant une décentralisation² et une déconcentration³ plus efficace des activités de l'Etat (décret n° 83-641). Dans un autre texte, le ministère de l'intérieur centralise et coordonne les actions liées à la décentralisation et à la déconcentration administrative territoriale (décret n° 87-38), telle que formulée, cette disposition ne vise pas à penser la décentralisation et la déconcentration comme système d'organisation institutionnelle mais de manière éparse, au cas par cas. Au demeurant, le pays a grandement besoin d'une loi cadre de déconcentration tant la situation actuelle confine à l'anarchie, chaque ministère étant libre d'organiser comme bon lui semble ses services extérieurs ; en rappelant que la déconcentration compte quatre échelons territoriaux : la région⁴, la wilaya, la « daïra »⁵ et la commune.

De nouveaux types d'administration ont été mis en place. Des emplois de délégués ont été créés pour conduire une sorte d'administration de missions mais auxquels on n'a fixé ni programme, ni délai, ni budget. Les autorités administratives indépendantes ne sont pas si indépendantes que cela malgré cette qualification par certains textes de création, et le plus intéressant ici, le médiateur, a disparu. Les centres de recherche et développement, avatar de l'établissement public à caractère industriel et commercial, ont tous connu une existence éphémère⁶.

¹ Il n'y a qu'un seul guichet unique mis en place, en fait, un faux guichet unique, voir le décret exécutif n° 01-282 du 24 septembre 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'agence nationale de développement de l'investissement, JO n° 55.

² Depuis 1962, le pays a connu plusieurs lois relatives aux collectivités territoriales sans que cela n'apporte d'amélioration en matière de la décentralisation, bien au contraire : en 1967, 1990 et 2011 pour la commune ; en 1969, 1990 et 2012 pour la wilaya.

³ Il n'existe pas de loi cadre de la déconcentration qui en fixe les règles.

⁴ Essaid TAIB, La problématique de la région, Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques n° 4, 2007, pages 47-81.

⁵ La daïra n'existe plus depuis la loi n° 90-09 relative à la wilaya, il existe un chef de daïra qui anime des communes ; le terme de daïra subsiste par habitude de langage.

⁶ Décret exécutif n° 90-07 du 1er janvier 1990 portant création du centre d'ingénierie et d'expertise financière, JO n° 02 ; Décret exécutif n° 90-345 du 03 novembre 1990 portant création du centre de recherche et de

Le fonctionnement de l'administration constitue aussi l'une des grosses préoccupations de la réforme administrative. Certains textes se contentent de vouloir améliorer le fonctionnement de l'administration (décrets n° 64-344, 65-168, 83-641, 16-03), d'autres vont plus loin en voulant définir des normes de fonctionnement (décrets n° 83-641), rationaliser les méthodes (décret n° 83-641), évaluer le fonctionnement des structures (décrets n° 94-247, 96-212, 13-381). D'autres vont encore plus loin en voulant mettre en œuvre des règles (décret n° 94-247), promouvoir les techniques modernes de fonctionnement (décrets n° 96-212, 14-193). Le terme de fonctionnement pose problème dans la mesure où il recouvre une réalité très diverse : processus décisionnel, coordination, concertation, relations fonctionnelles, information, communication interne ; de plus se pose la délicate question des critères d'évaluation.

Les formalités et les procédures administratives

C'est une préoccupation présente dans la quasi-totalité des textes. Tantôt il est question de simplifier les tâches administratives (décret n° 82-42), rationaliser les procédures (décret n° 82-42), simplifier et alléger les procédures et les formalités administratives (décrets n° 83-641, 16-03), simplifier les procédures dans les relations avec les administrés (décret n° 83-641), simplifier et harmoniser les procédures (décret n° 84-104), normaliser et simplifier les procédures administratives (décret exécutifs n° 94-247, 96-212, 03-192, 14-193), coordonner les actions de simplification et d'allègement des formalités (décret n° 13-381)¹.

Une question revient de manière lancinante, celle de la rationalisation, de la normalisation ou de l'harmonisation ; seul le décret exécutif n° 13-381 parle de coordination, en voulant prendre en considération les particularités des formalités. Malgré l'insistance des textes, aucun dispositif ou manuel n'est venu définir et matérialiser le mécanisme d'élaboration des procédures, des formalités et des formulaires ; aucune instance n'a été mise en place pour les valider² ; aussi chaque ministère procède comme bon il l'entend. Bien au contraire, on assiste à une inflation permanente des arcanes et de la paperasse bureaucratique,

développement (C.R.D) d'expertise et de conseil juridique, JO n° 47 ; Décret exécutif n° 90-346 du 03 novembre 1990 portant création du centre de recherche et de développement (C.R.D) "Audit et management", JO n° 47 ; Décret exécutif n° 93-95 du 5 avril 1993 portant création du bureau d'étude et de prestation.

¹ Selon l'article 8 de la Charte africaine, l'administration publique doit faciliter l'introduction de systèmes et procédures modernes et novateurs pour l'exécution de ses prestations de services ; doit œuvrer à la simplification de ses procédures et faciliter les formalités relatives à l'accès et à l'accomplissement de ses prestations de services.

² A l'image du CERFA en France, centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs.

comme si le citoyen est un fraudeur en puissance qu'il faudra absolument canaliser et contrôler¹. A la faveur de l'introduction des technologies de l'information et de la communication, le ministère de l'intérieur, a fait appel à la biométrie pour la production de certains documents ; en fait, il ne s'agit que d'un retard à rattraper par rapport à d'autres pays. Par ailleurs, ce même ministère a supprimé la légalisation de documents², réduit le nombre de documents d'état civil, allongé la durée de validité de certains documents, mais on ne peut véritablement parler de réforme, tout aussi au plus de suppression ou de simplification de certaines formalités décriées depuis bien longtemps.

La question de la simplification³ du langage juridique et administratif n'a été abordée par aucun texte, alors que c'est une problématique qui se pose dans la réforme administrative. Ce langage est habituellement inaccessible au commun des mortels tant il est connu être complexe et ne fait pas partie du vocabulaire ordinaire. Il en est de même sur le plan de la langue, l'arabe littéraire, non parlé dans la vie quotidienne, n'est compris que par les personnes ayant un certain niveau d'instruction. Quant à tamazight, elle est totalement absente⁴, bien que reconnue langue nationale depuis 2002, en attendant la mise en œuvre de l'article 4 de la Constitution de 2016.

Les missions relatives à la gestion de l'administration, une affirmation de principe

La réforme administrative traite de plusieurs questions relatives à la gestion administrative, et même le terme de management fait son entrée dans le vocabulaire administratif. Le résultat final devrait être une plus grande efficience et efficacité de l'administration.

L'efficience de l'administration

Les dispositions en matière d'information dans ce domaine sont rares, c'est-à-dire l'information entendue comme ressource managériale. Le décret exécutif n° 14-193 enjoint de diffuser régulièrement en direction des

¹ La palme revient à un ministre de l'intérieur qui a instauré une procédure cauchemardesque d'obtention du passeport ; heureusement que son successeur l'a supprimé dès son entrée en fonction.

² Décret exécutif n° 14-363 du 15 décembre 2014 relatif à l'abrogation des dispositions réglementaires relatives à la certification conforme à l'original des copies de documents délivrés par les administrations publiques, JO n° 72.

³ Pascale GONOD, « La simplification administrative : question sur la méthode », Actualité juridique de droit administratif 2004, page 409.

⁴ A notre connaissance un seul texte l'évoque au sein de l'administration : « Sous peine de nullité, les délibérations et travaux de l'assemblée populaire de wilaya se déroulent dans une langue nationale et sont rédigés en langue arabe », article 25 de la loi n° 12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya, JO n° 12.

administrations toute information, étude et document ; le décret n° 83-641 parle de favoriser les échanges d'information dans la décision. Parfois, l'information est liée à la réforme administrative, alors la structure concernée doit s'informer de l'évolution des techniques et méthodes liées à son objet (décret n° 84-104). Les technologies de l'information et de la communication offrent des ressources énormes en ce domaine, ne serait-ce en dotant l'administration de l'intranet et en mutualisant les données. Ces technologies sont loin d'être exploitées, les sites web des ministères montrent une indigence criarde à cet égard.

Les décrets n° 84-104 et 94-247 abordent la question de l'efficacité d'une manière globale et cherche à normaliser, harmoniser, moderniser les techniques, systèmes et méthodes de gestion ; et de formuler toute proposition de nature à améliorer l'efficacité des services. D'autres textes reprennent la problématique de l'efficacité (décrets exécutifs n° 96-212, 03-192, 14-193). Le décret exécutif n° 96-212 fait appel aux techniques modernes de management, ce terme est employé ici pour la première fois, le décret exécutif n° 03-192 y ajoute les nouvelles technologies de l'information et de la communication ; repris en cela par le décret exécutif n° 14-193 ; ces technologies s'installent dans le paysage de la réforme administrative, même si c'est tardivement.

La réduction des coûts versus rentabilité

Dans un contexte de crise économique et financière d'une part, de déclin de l'Etat social, accompagné d'une réduction des dépenses publiques d'autre part ; le coût de l'administration, et son corollaire l'augmentation de son efficacité, devient une problématique centrale dans les réformes modernes de l'administration. Le décret n° 83-641, de manière prémonitoire, avant que ne s'installe la crise pétrolière de 1986, s'inscrit dans cette perspective, en voulant réduire les coûts de fonctionnement des services publics et accroître leur efficacité, en particulier par l'utilisation des techniques modernes et par un aménagement rationnel du temps de travail. Le décret n° 84-104 se situe dans la même veine, mais en cherchant à réduire les coûts d'intervention des services en augmentant l'efficacité et en rationalisant leurs méthodes d'action. L'observatoire ignore la question des coûts et de la rentabilité.

La hardiesse est poussée plus loin puisque la rentabilité de l'action et du travail administratif est évoquée (décret exécutif 94-247), il y faut voir là, sans doute, l'empreinte des conditionnalités imposées par le plan d'ajustement structurel signé à la même époque. Le terme de rentabilité est fort, emprunté au langage de l'entreprise, sans que l'on sache s'il s'agit de prestations de service

public, et encore qu'il s'agisse d'une opération très complexe ; à moins d'instituer la comptabilité analytique, ce qui n'a pas été fait. Cependant, des voies sont ouvertes par les décrets exécutifs n° 96-212, 03-192 et 14-193 par leur intention d'introduire des techniques d'évaluation du travail administratif et de développer des missions d'audit ; sans que cela, une fois de plus, ne soit suivi d'effet. Le décret exécutif n° 13-381 se situe dans une perspective plus large afin de mettre en place des mécanismes appropriés de suivi et d'évaluation périodique de l'efficacité des prestations de service public¹.

L'efficacité de l'administration

L'administration est loin d'être efficace², c'est un constat banal que de le dire, même pour de simples prestations administratives, sans parler de celles qui sont plus complexes. La question de l'efficience, de l'efficacité ou de la qualité, selon les termes tout à tour employés, semble préoccuper de plus en plus la réforme administrative³. L'observatoire national du service public place la barre plus haut en parlant de performance. Le chantier est énorme si l'on prend en considération les différentes fonctions de gestion de l'administration comme organisation.

Curieusement, aucun texte n'aborde expressément la question du temps, véritable plaie bureaucratique même si, incidemment, elle est sous-jacente à la simplification et à l'allégement. Est-ce parce que le temps est une ressource difficile à maîtriser, gratuite donc non monnayable ; négligée ou méconnue. Les délais opposables à l'administration au bénéfice du citoyen sont très rares. A l'inverse, l'administration impose ses délais, si le citoyen ne s'acquitte pas de ses obligations, la sanction tombe immédiatement⁴. Le temps administratif subi par le citoyen est extrêmement long et décourageant lorsqu'il s'agit d'accéder à des prestations, pour le traitement en back office d'un dossier, pour réaliser un projet⁵. L'administration pratique une conception régaliennne du temps à son profit exclusif¹.

1 C'est le rôle de la cour des comptes et des inspections générales d'administration centrales, particulièrement de l'inspection générale des finances.

² Mohamed Said OUKIL, Vers une réforme administrative efficace en Algérie, Idara, 1998, n° 1.

³ L'article 7 de la Charte africaine impose certaines obligations. Les prestations de service public doivent être offertes de la manière la plus effective, efficace et économique et être de la meilleure qualité possible. L'administration publique doit mettre en place des mécanismes appropriés de suivi et d'évaluation périodiques de l'efficacité des prestations du service public ; veiller à l'adaptation de ses prestations aux besoins évolutifs des usagers ; prendre des mesures nécessaires pour susciter et maintenir la confiance entre les agents du service public et les usagers.

⁴ Rejet d'un dossier, coupure d'électricité, suspension de la ligne téléphonique ou de l'alimentation en eau....

⁵ Il n'y a pas de projet qui ne connaisse pas de retard, avec tout ce que cela suppose comme révision des prix, notamment en matière de commande publique.

Les ressources de l'administration

Il n'y a pas de réforme efficace sans une mobilisation conséquente des moyens nécessaires à sa réussite, sinon elle risque d'échouer pour une banale question d'intendance. Les textes ont abordé de manière inégale cette question.

La ressource humaine

Sans parler de la situation générale du fonctionnaire, victime lui aussi de la maladministration², la ressource humaine fait partie aussi des objectifs de réforme administrative dans le sens où elle va contribuer à augmenter l'efficacité de l'administration et améliorer la relation avec le citoyen par la motivation des agents. Il faut d'abord commencer par améliorer les conditions de travail des fonctionnaires (décrets n° 83-641, 13-381, 16-03)³. On le voit cette question n'est pas traitée par tous les textes, d'ailleurs ce n'est pas l'objet de la réforme administrative tant elle relève normalement du fonctionnement quotidien et ordinaire de l'administration.

La question de l'éthique⁴ ou de la culture de l'administration⁵ est quasiment absente ; alors que tout un chacun connaît le degré de dégradation des valeurs du service public. Il a fallu attendre le décret exécutif n° 96-212 pour qu'il soit question de promouvoir la culture administrative, sans que l'on sache ce que signifie exactement cette expression, bien plus large que celle habituelle d'éthique ou de valeurs du service public. Le décret exécutif n° 13-381, insiste lourdement sur la question des valeurs et de l'éthique, sans doute il a pour objet la réforme du service public et non pas de l'administration, il est le seul à le faire, repris en cela par le décret présidentiel n° 16-03 lequel ajoute

¹ La Charte africaine affirme que l'administration doit fixer et respecter les délais afférents aux prestations du service public (article 7).

² Traitements bas, relations hiérarchiques distantes et autoritaires, absence de politique de formation, absence de gestion prévisionnelle des carrières, conditions de travail insatisfaisantes, non reconnaissance ou difficulté d'agir pour les syndicats autonomes... La fonction publique n'est pas particulièrement motivante pour une carrière professionnelle, sinon par la seule garantie de l'emploi en ces temps où le chômage frappe durement les jeunes diplômés.

³ Le décret exécutif n° 13-381 vise à assurer la protection des droits des agents. Néanmoins, il existe une législation de la fonction publique qui garantit et protège les droits du fonctionnaire, on voit mal comment ce ministère pourrait intervenir sur cette question qui peut être traitée par les instances paritaires ou syndicales, à la limite par voie judiciaire.

⁴ Des instances en charge de l'éthique commencent à se mettre en place Décret exécutif n° 96-122 du 06 avril 1996 portant composition, organisation et fonctionnement du conseil national de l'éthique des sciences de la santé, JO n° 22 ; Décret exécutif n° 04-180 du 23 juin 2004 fixant les attributions, la composition et le fonctionnement du Conseil d'éthique et de déontologie de la profession universitaire, JO n° 41.

⁵ Le terme de déontologie n'a à aucun moment été utilisé.

l'humanisation durable des rapports entre agents et usagers¹. Il s'agit d'œuvrer pour l'éthique dans le service public, de promouvoir les valeurs morales inhérentes aux activités des agents² ; on peut se demander si le terme de morale n'est pas connoté par la religiosité ambiante alors qu'il existe une déontologie du fonctionnaire³. Les derniers textes insistent sur les valeurs, sans doute, préoccupés par la dégradation du service public et l'expansion de la corruption, aussi, sans doute, parce qu'il y a des mécanismes internationaux de classement au niveau mondial de bon nombre de questions⁴, l'Algérie y occupe invariablement la dernière place.

La question de l'efficacité du fonctionnaire personnelle est absente⁵. C'est toute la question de la notation, ou de l'évaluation du fonctionnaire qui est posée ici. Le décret présidentiel n° 16-03 se contente de faire promouvoir en direction des agents la culture de la performance et du mérite personnel⁶. La fonction publique ne s'est pas encore dotée d'un système d'évaluation du fonctionnaire ; encore moins de s'astreindre à une gestion par objectifs. Enfin, la question de la participation du fonctionnaire à la gestion est totalement absente dans les mesures de réforme⁷, alors que la gestion participative par objectifs est une demande forte de la modernisation de l'administration.

¹ Article 53 de l'ordonnance n° 06-03 du 15 juillet 2006 portant statut général de la fonction publique, JO n° 46 : le fonctionnaire est tenu d'agir envers les usagers du service public avec courtoisie et diligence.

² Ordonnance n° 97-04 du 11 janvier 1997 relative à la déclaration de patrimoine, JO n° 3, modifié par la loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, JO n° 14 ; Loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, JO n° 14, complétée par l'ordonnance n° 10-05 du 26 Août 2010, JO n° 50.

³ Ordonnance n° 06-03, déjà citée, article 59 : le conseil supérieur de la fonction publique est chargé de veiller au respect des règles d'éthique au sein de la fonction publique ; de proposer toute mesure de nature à promouvoir la culture du service public. Ce conseil n'est pas encore mis en place ; le précédent a connu une existence éphémère.

⁴ Climat des affaires, qualité de vie, violence, démocratie, corruption, technologies de l'information et de la communication

⁵ Elle est traitée de manière individuelle et statutaire, donc dans le cadre d'un poste de travail par l'article 99 du statut général de la fonction publique : l'évaluation du fonctionnaire est fondée sur des critères objectifs destinés à apprécier notamment : le respect des obligations générales et statutaires ; la compétence professionnelle ; l'efficacité et le rendement ; la manière de servir. Les statuts particuliers peuvent prévoir d'autres critères, compte tenu des spécificités de certains corps.

⁶ L'article 20 de la Charte africaine va bien plus loin : 1- les Etats doivent établir une culture de performance au sein de l'administration publique ; 2- les agents du service public doivent être soumis à un processus de gestion de performance basé sur des critères précis et quantifiables ; 3- les Etats doivent assurer un suivi et une évaluation continus des agents du service public pour évaluer leurs performances en vue de déterminer leurs exigences de promotion professionnelle, besoins de développement et leur niveau d'efficacité et de productivité

⁷ L'article 62 du statut général de la fonction publique dispose que dans le cadre de la participation des fonctionnaires à la gestion de leur carrière, il est institué des commissions administratives paritaires ; des commissions de recours et des comités techniques.

Les équipements

La question des infrastructures et équipements est quasiment absente alors qu'elle est primordiale pour améliorer les conditions de travail des agents, l'efficacité de l'administration et le confort des usagers. Seul le décret n° 84-104 en parle, il est demandé au commissariat à la recherche et à l'innovation administrative de proposer « toute mesure visant à la modernisation des supports de gestion et de contribuer aux travaux de normalisation des infrastructures et des équipements administratifs ». Les fonctionnaires continuent de travailler dans des conditions matérielles insatisfaisantes, pour ne pas dire difficiles. Lorsqu'une politique de réforme administrative est lancée, il faudrait prévoir les moyens correspondants, au moins pour contribuer à réduire les résistances au changement, surtout si l'on demande aux agents plus d'efficacité.

La réforme administrative ne peut plus ignorer, bien qu'elle le fasse tardivement, les technologies de l'information et de la communication (décrets n° 03-192, 13-381 et 14-193, 16-03). Pourtant, les textes continuent d'utiliser en 2016 l'expression « nouvelles technologies de l'information et de la communication » (décret présidentiel n° 16-03), alors qu'elles sont entrées ailleurs dans un usage quotidien et banal, c'est dire le retard enregistré en la matière. Les technologies de l'information et de la communication sont appelées à la rescousse pour développer l'administration électronique (décrets n° 13-381, 16-03). Ces technologies sont en train d'opérer une révolution mentale à l'échelle de la société contemporaine¹; y compris donc au sein de l'administration en ce qui concerne ses modes de pensée, d'organisation, de fonctionnement, de travail et de communication ; or, les pouvoirs publics ne les envisagent que dans une acception instrumentale, en somme des équipements à installer. Le retard est immense dans ce domaine².

Le citoyen est tardivement pris en compte

Le citoyen est l'un des principaux bénéficiaire de la réforme administrative, or ce dernier est peu présent. Curieusement, cet aspect de la réforme n'est que peu abordé. Il est étonnant de trouver peu de références au citoyen, alors que c'est la finalité ultime de toute administration que d'améliorer en permanence le bien-être de la population. La réforme administrative vise aussi le rapprochement de l'administration de l'administré (décret n° 84-104),

¹ Essaid TAIB, Le guichet virtuel, une ambition pour la modernisation de l'administration, Faculté de droit de Bejaia, Revue Académique de la Recherche Juridique, n° 1, 2014, pages 34-64.

² Essaid TAIB, « e-Algérie 2013 », ou l'échec d'une politique publique de modernisation de l'administration par les technologies de l'information et de la communication, Revue algérienne des politiques publiques, n° 7, 2015.

l'adaptation de son organisation et de son fonctionnement aux besoins des usagers (décrets n° 96-212, 13-381, 14-193, 16-03), à promouvoir et protéger ses droits et l'équité dans l'accès au service public (décrets n° 13-381, 16-03)¹. Il reste tout de même que l'utilisateur est plus fortement présent à partir des années 90, sans doute parce qu'il est devenu plus exigeant, donc plus visible car il peut s'exprimer plus librement grâce aux ouvertures opérées par la Constitution de 1989, le gouvernement est obligé de réagir en l'intégrant dans ses préoccupations ; d'où le remplacement de réforme administrative par service public, expression plus positive.

L'information du citoyen

« Nul n'est censé ignorer la loi », dit la Constitution, certes, mais le citoyen n'a pas les moyens pour accéder à l'information, même si c'est un droit, et on sait combien l'administration est opaque, voire secrète². Néanmoins, elle se doit de faire un effort d'information, et c'est une obligation qui pèse sur elle.

Dans une démarche descendante, la réforme administrative se charge d'organiser une meilleure information des usagers (décrets n° 83-641, 96-212, 03-192, 14-193) ; elle organise et anime toute manifestation en direction des usagers visant à vulgariser les actions et les procédures administratives (décrets exécutifs n° 96-212, 03-192, 14-193). Le décret exécutif n° 96-212 cherche à assurer la cohérence des actions entreprises par l'administration en matière d'information et de sensibilisation des citoyens, ce qui laisse supposer qu'il y a un manque de coordination ou de synergie en la matière. Le décret présidentiel n° 16-03 vise à favoriser la mise en place de système et procédures efficaces de communication en vue d'assurer l'information sur les prestations de services publics, et uniquement sur ce point et pas sur la production informative intéressant le public d'une manière générale³.

Dans une démarche ascendante, les décrets n° 03-192, 13-381, 14-193, 16-03 enjoignent à l'administration de rester à l'écoute des usagers. Les décrets n° 13-381 et 16-03 parlent de recueillir les opinions et suggestions des citoyens et de répondre à leurs doléances, donc d'être à l'écoute de la rétroaction de

¹ Mustapha KARADJI, Soraya CHAIB, Le droit d'accès aux documents administratifs en droit algérien, Idara, n° 36, 2003, page 51-60.

² Abdelhafidh OSSOUKIN, La transparence administrative, Oran, Dar el Gharb, 2002, 325 pages.

³ La Constitution de 2016 dispose : « La diffusion des informations, des idées, des images et des opinions en toute liberté est garantie dans le cadre de la loi et du respect des constantes et des valeurs religieuses, morales et culturelles de la Nation ».

l'information qui est communiquée ; que de choses banales qui doivent relever d'une gestion ordinaire de l'administration

Curieusement, l'orientation des citoyens est un objectif récent, fixé par le décret exécutif n° 96-212, repris par les décrets exécutifs n° 03-192 et 14-193. C'est un objectif important dans la mesure où les citoyens ont besoin d'un accompagnement, car tous n'ont pas les mêmes capacités cognitives, tant pour accéder à l'information, que pour savoir quel dossier constituer et à qui s'adresser. Tout compte fait, l'information du citoyen n'est pas abordée par tous les textes, alors qu'elle reste une question cruciale dans une population à forte proportion d'analphabètes et d'illettrés, la fracture sociale ne pourra que s'accroître avec les technologies de l'information tant il faut un certain niveau intellectuel pour pouvoir accéder à ces nouvelles ressources. Malgré ces quelques bonnes intentions, l'information du citoyen reste insatisfaisante et lacunaire¹, l'accès à l'information par la voie électronique est loin d'être exploité convenablement

Le rapprochement de l'administration de l'administré

Les citoyens se plaignent à juste titre du mauvais accueil qui leur est réservé par les administrations, au mieux de l'indifférence, au pire du mépris et de l'arrogance. Parfois la relation baigne dans un climat pathologique fait d'incivilités et d'agressivité. Le décret n° 88-131 est un texte fondamental même s'il est insuffisant², toujours en vigueur, mais il est tombé en désuétude ou est devenu caduc, curieusement il n'est même pas visé par les textes parus après 1988.

Ce rapprochement peut se faire par une amélioration du contact en simplifiant les procédures et en organisant une meilleure information des agents (décret n° 83-641). Un seul texte (décret présidentiel n° 13-381) parle de la promotion et de la protection des droits des usagers. Et ce même texte, repris en cela par le décret présidentiel n° 16-03, et c'est le seul qui parle de prendre les mesures nécessaires pour susciter et maintenir la confiance entre les agents

¹L'article 6 de la Charte africaine est consacré à l'accès à l'information. L'administration publique doit mettre à la disposition des usagers des informations sur les procédures et formalités afférentes aux prestations du service public. Elle doit informer les usagers de toute décision les concernant et en indiquer les motifs ainsi que les voies de recours dont ils disposent en cas de contestation. Elle doit établir des systèmes et procédures effectifs de communication en vue d'assurer l'information du public sur les prestations de services, d'améliorer l'accès des usagers à l'information et de recueillir leurs opinions, suggestions et doléances. Elle doit s'assurer que les procédures et les documents administratifs sont présentés dans un langage accessible et dans une forme simplifiée.

²Décret n° 88-131 du 04 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés, JO n° 27.

du service publics et les usagers, en notant que cette confiance est circonscrite aux seuls agents, probablement ceux qui sont au guichet, c'est admettre que cette confiance s'est perdue, c'en est devenue un problème de société entre le citoyen et son Etat.

Le rapprochement pose problème ne sachant pas trop ce que cela veut dire. S'il s'agit d'un rapprochement géographique pour raccourcir les distances, le problème a été quelque peu résolu par les augmentations successives du nombre de wilayates, de dairates et de communes. S'il s'agit d'un rapprochement administratif pour alléger et simplifier les procédures et les formalités ; humain pour apaiser la relation, beaucoup reste à faire¹. Ce rapprochement est affiché de manière brute sans aucune information sur ses modalités (décret exécutif n° 94-247). En tout cas, il y a beaucoup à faire en ce domaine².

La participation du citoyen

Les Constitutions algériennes, sans compter les préambules, ont toutes consacré plusieurs dispositions à la démocratie (représentative). Mais dès qu'il s'agit de démocratie participative, elles se montrent plus réservées. La Constitution de 1963 est silencieuse en la matière. La Constitution de 1976 contient des dispositions nombreuses et grandiloquentes. L'assemblée populaire est l'assise fondamentale (...) de la participation des masses populaires à la gestion des affaires publiques à tous les niveaux (article 7). La participation active du peuple (...) à l'administration et au contrôle de l'Etat est un impératif de la Révolution (article 27). L'organisation de l'Etat repose sur ... la participation effective des masses populaires à la gestion des affaires publiques (article 34). L'Etat ... (supprime) les obstacles d'ordre économique, social et culturel qui... empêchent la participation effective de tous les citoyens à l'organisation politique, économique, sociale et culturelle (article 41). Le contrôle populaire est exercé pour répondre aux nécessités de la démocratie socialiste (article 185). La constitution de 1989, pourtant plus libérale, donc plus démocratique, opère un recul. Les articles 16 et 30 reprennent quasiment dans les mêmes termes les articles 7 et 41 de la constitution de 1976, ceux de 1989 reconduits par celle de 199 (articles 16 et 31). La constitution de 2016 n'apporte

¹ Le fonctionnaire est tenu d'agir envers les usagers du service public avec courtoisie et diligence, article 53 de l'ordonnance n° 06-03, déjà citée.

² La Charte africaine joint aux Etats de s'organiser de manière à assurer et faciliter l'accès aux prestations de service public adéquates, à s'assurer que les services sont fournis au plus près des usagers (article 25).

pas de nouveautés sur ce plan sauf que l'Etat encourage la démocratie participative au niveau des collectivités locales (article 15)¹.

La participation du citoyen s'inscrit davantage dans un discours en vogue sur la société civile, la démocratie participative et la bonne gouvernance que dans une réelle volonté de la promouvoir. La participation apparaît tardivement avec le décret exécutif n° 96-212 qui se fait fort de « promouvoir et dynamiser la vie participative des usagers de l'administration »², repris en cela par le décret exécutif n° 13-381 en l'étendant à la société civile. Les décrets exécutifs n° 03-192 et 14-193 marquent un recul puisqu'ils se contentent de promouvoir des actions de proximité. L'observatoire national du service public se contente vaguement « d'impulser et d'encourager la participation des usagers et de la société civile ».

Le droit positif est bien en deçà des proclamations constitutionnelles, et le nouveau code de la commune, la loi n° 11-10, n'y consacre que des déclarations de principe malgré un titre consacré à la participation des citoyens à la gestion des affaires de la commune. Elle ne va pas loin lorsqu'elle se contente d'une participation minimale en disposant que l'assemblée populaire communale consulte les citoyens sur les choix des priorités d'aménagement et de développement économique, social et culturel (article 1) et déclare que l'assemblée constitue le cadre de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques (article 3). L'assemblée populaire communale veille à mettre en place un encadrement adéquat des initiatives locales, visant à intéresser et à inciter les citoyens à participer au règlement de leurs problèmes et à l'amélioration de leurs conditions de vie (article 12). A tout le moins, il aurait pu être question de débat public pour certaines questions de référendum d'initiative locale. C'est une constante politique, la décision administrative n'est pas prête d'être partagée, même au niveau local, la participation citoyenne reste limitée embryonnaire pour ne pas dire inexistante, ou alors encadrée³.

¹La Charte africaine dispose que l'administration publique doit être participative afin de s'assurer de l'implication effective de toutes les parties prenantes, y compris la société civile, dans la planification et l'exécution des prestations de services (article 25).

²Le terme de citoyen est mieux approprié. De plus, l'expression « vie participative » est ambiguë.

³Décret exécutif n° 08-307 du 27 septembre 2008 relatif aux cellules de proximité de solidarité, JO n° 56 ; Djamila RAHMOUNI, Contribution des projets de proximité de développement rural intégré dans la wilaya de Tizi Ouzou, impacts sur les territoires et les acteurs, Mémoire de Master II, Faculté des Sciences économiques, Université de Tizi Ouzou, 2007, 146 pages.

1. L'organisation de la réforme administrative en deçà des ambitions

Les missions sont matérialisées dans des ressources organisationnelles. Même s'il constitue une formalisation organisationnelle des missions, l'organigramme reflète des choix à retenir dans la longue liste des missions de réforme administrative, formalisées dans les décrets d'attribution. Il ne s'agit pas de faire ici une étude relevant plutôt de la science des organisations, mais seulement de voir comment certaines missions ont reçu une concrétisation organisationnelle. Sur le plan de la forme, le positionnement hiérarchique et le nombre des structures constituent un indicateur de l'importance accordée aux missions de réforme administrative. Sur le plan du fond, les structures de l'organigramme se contentent le plus souvent de reprendre par spécialisation fonctionnelle les missions, et même parfois en deçà des ambitions affichées dans les décrets d'attribution, de sorte que certaines missions n'apparaissent pas clairement ou sont absentes¹. Sur le plan de la rédaction, les titres sont parfois abscons, et comme la publication des organigrammes ne dépassent les intitulés de directions ou de sous directions, aussi on ne peut pas connaître leur contenu.

A propos de la forme des organigrammes

Quatorze textes ont été pris concernant les attributions des autorités en charge de la réforme administrative, seulement sept textes² l'ont été en ce qui concerne l'organisation de la réforme administrative, ce qui veut dire que l'organigramme reste le même alors que le responsable de la réforme administrative a changé³.

¹ Notons que l'administration ne dispose pas de spécialistes en organisation, encore plus depuis la disparition des « bureaux organisations et méthodes », et même le Statut général du travailleur l'a oublié dans sa nomenclature des postes de travail. La fonction organisation est confiée, le plus souvent à la direction de l'administration générale ou du personnel.

² Décret n° 64-352 du 21 décembre 1964 relatif à l'organisation interne du ministère de la réforme administrative et de la fonction publique, JO n° 104 ; Arrêté du 15 janvier 1965 portant organisation interne des sous-directions et des services extérieurs du ministère de la réforme administrative et de la fonction publique, JO n° 10 ; Décret n° 82-199 du 05 juin 1982 portant organisation de l'administration centrale du secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la réforme administrative, JO n° 23 ; Décret exécutif n° 94-248 du 10 août 1994 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de la réforme administrative, JO n° 53 ; Décret exécutif n° 96-213 du 15 juin 1996 portant organisation de l'administration centrale du ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement, chargé de la réforme administrative et de la fonction publique, JO n° 37 ; Décret exécutif n° 03-192, déjà cité ; Décret exécutif n° 13-382 du 19 novembre 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministre auprès du Premier ministre chargé de la réforme du service public, JO n° 59.

³ Les instances chargées de la réforme administrative n'ont pas été prises en compte car elles obéissent à une organisation très légère, il s'agit de la commission nationale de la réforme administrative, du commissariat à la réforme et à l'innovation administrative, du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat et de l'observatoire national du service public.

Les structures d'administration centrale

Le positionnement organisationnel rend compte de l'importance accordée à une mission de réforme. Des missions de réforme connaissent un reclassement permanent, parfois hissées au plus haut niveau des structures administratives, parfois reléguées à un rang inférieur. Habituellement, on trouve des directions et des sous directions. Parfois la direction générale de la réforme administrative comprend des directeurs d'études (décrets exécutifs n° 03-192, 13-382), donc des postes de travail, lesquels directeurs d'études sont assistés par des chefs d'études, ces derniers sont secondés à leur tour par des chargés d'études, comment si la réforme administrative était une activité scientifique. Sans doute que cette organisation n'a pas été satisfaisante, c'est pourquoi le décret exécutif n° 14-194 revient rapidement à la configuration classique, celle de la direction subdivisée en sous directions.

Des bureaux « organisation et méthodes » ont été mis en place dans les ministères durant les années soixante et soixante-dix, ils ne sont pas mentionnés au journal officiel¹, sauf une seule fois en 1964². Par la suite, ces bureaux ont disparu, du moins ils n'apparaissent plus au journal officiel, combien même ils sont créés par voie d'arrêté ministériel.

La collégialité, une réponse insuffisante à la transversalité

La réforme administrative a été parfois prise en charge par des structures collégiales, sans doute en raison de son caractère transversal. La commission nationale de la réforme administrative comprend six membres³: le secrétariat d'Etat à la fonction publique et à la réforme administrative, ainsi que les secrétaires généraux des ministères suivants : planification et aménagement du territoire, intérieur, finances, justice, secrétariat général du gouvernement ; celui du ministère concerné par l'ordre du jour y assiste. Assurément, la représentation des différents ministères est limitée, la commission ne couvre pas tout les secteurs, plus particulièrement certains départements ministériels gros prestataires de service.

Le comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, comprend soixante dix membres, manifestement venus de divers horizons⁴, et pas

¹ La publication de l'organigramme au journal officiel s'arrête à ces niveaux, il faudrait sans doute consulter le « bulletin officiel » du ministère concerné pour en connaître le détail.

² Décret n° 64-352, déjà cité, Arrêté du 15 janvier 1965, déjà cité, JO n° 10.

³ Décret n° 83-641, déjà cité.

⁴ Décret présidentiel n° 2000-373 du 22 novembre 2000 portant désignation des membres du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, JO n° 71.

seulement administratifs, il est impossible d'en mentionner la fonction car seule est donnée une liste nominale.

L'observatoire national du service public comprend cinq personnalités proposées par le ministre de l'intérieur parmi les hauts cadres ayant exercé les fonctions supérieures au sein de l'Etat. Des représentants viennent des ministères suivants : finances, industries et mines, énergie, commerce, habitat-urbanisme-ville, transports, éducation nationale, travail-emploi-sécurité sociale, population-santé-réforme hospitalière, postes et technologies de l'information et de la communication. On peut se demander selon quels critères sont choisis ces ministères, si c'est en fonction du volume des prestations, d'autres ministères méritent d'y figurer. Les institutions suivantes sont représentées : direction générale de la fonction publique, conseil national économique et social, office national des statistiques. Les médias sont représentés par un représentant, les associations à vocation nationale par deux ; et dont peut se demander comment et par qui ils sont choisis. Enfin, le ministre de l'intérieur désigne deux présidents d'assemblées populaires communales et deux présidents d'assemblées populaires de wilaya. La représentation au sein du comité et de l'observatoire est bien plus large qu'au sein de la commission, en raison de la libéralisation constitutionnelle de 1989 qui fait que la société civile est systématiquement représentée même si c'est en nombre insuffisant et de manière opaque. La réforme administrative n'est pas qu'une affaire administrative, mais également sociétale. Les insuffisances de l'administration collégiale et/ou consultative sont connues : elles n'ont pas une forte légitimité, ne font pas l'objet d'une consultation obligatoire, n'émettent pas d'avis conformes, ne publient pas leurs rapports.

Les fonctions assignées aux structures

Les fonctions extraites des missions et matérialisées par des directions expriment des choix stratégiques ou des priorités puisqu'elles sont hissées à ce niveau. Le découpage fonctionnel de la réforme administrative est classique, tournant principalement autour des structures, des procédures et des formalités, les innovations sont rares.

Les structures portant sur la finalité de la réforme administrative

Rares sont les structures qui sont finalisées, c'est-à-dire exprimées de manière téléologique, au service d'un projet mobilisateur, au moins pour imprimer un habitus dans l'esprit du personnel, notamment des cadres. Au niveau des directions ou des directeurs d'études, on trouve certaines fonctions

finalisées : direction de la simplification administrative (décret n° 82-99), direction du développement de l'environnement administratif (décret exécutif n° 96-213), directeur d'études de la modernisation et du développement administratifs (décret exécutif n° 03-192), directeur d'étude de la promotion de l'éthique du service public décret exécutif n° 13-382). Certaines sous directions sont également finalisées : sous direction de la valorisation du service public (décret exécutif n° 96-213), sous direction de l'adaptation aux réformes économiques et sociales (décret exécutif n° 96-213).

On peut se demander ce qu'il est entendu par développement administratif (décrets exécutifs n° 96-213), modernisation et développement administratif (décrets exécutifs n° 03-192, 14-194). Si ces expressions sont utilisées par analogie au développement économique ou social, elles ne peuvent être qu'anachroniques dans ce contexte. Au demeurant, les sous structures ne correspondent pas à ces intitulés puisqu'on y trouve la sous direction de l'information et de la vulgarisation, la sous direction de la modernisation des techniques et méthodes, la sous direction de la valorisation du service public. Par exemple la direction de la modernisation et du développement administratif comprend la sous direction de l'organisation du travail administratif, la sous direction de la normalisation et de l'allégement administratif (de 14-194), outre le manque de cohérence entre la direction et les sous directions, il y a une contradiction entre développement et allégement.

Les structures portant sur l'étude de la réforme administrative

Parfois il n'est donné que l'intitulé : sous direction des études et recherches administratives (décret exécutif n° 94-248), direction des études, de la prospective et de la documentation (décret exécutif n° 96-213), directeur d'études de l'évaluation et de l'analyse prospective (décret exécutif n° 03-192). On peut se demander si certaines directions ayant pour fonction les études, la documentation, l'évaluation et la prospective ; si elles ne risquent pas de se concentrer sur les activités les plus faciles (études et documentation) ; et délaisser les plus difficiles (évaluation et prospective) ; on peut même se demander s'il existe un encadrement compétent en matière de prospective administrative¹.

¹La prospective est déjà pauvrement présent au niveau institutionnel et pour une courte durée, voir le décret présidentiel n° 06-346 du 02 octobre 2006 portant création, missions et organisation du commissariat général à la planification et à la prospective, JO n° 62 ; le décret exécutif n° 10-282 du 14 novembre 2010 fixant les attributions du ministre de la prospective et des statistiques, JO n° 70.

Lorsque des précisions sont apportées, la sous direction des études administratives a pour objet d'étudier le fonctionnement de l'administration, de préparer les éléments d'une réforme administrative (décret n° 64-352) ; d'étudier l'évolution de l'ensemble des structures administratives, d'élaborer et de proposer les schémas d'organisation des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, proposer toute mesure tendant à renforcer l'appareil administratif dans le cadre des plans de développement (décret exécutif n° 14-193). S'il s'agit de lutter contre la bureaucratie, comment peut-on proposer « toute mesure tendant à renforcer l'appareil administratif », cela ne peut conduire qu'à son gonflement.

La modernisation est également un objet d'étude ; comme c'est un concept en vogue, il est toujours valorisant de l'utiliser, sans toujours savoir ce qu'il recouvre, ni comment le distinguer des termes voisins comme réforme, renouveau, innovation. Le terme de modernisation est parfois utilisé pour un objet restreint, bien en deçà de sa portée conceptuelle ou politique : sous direction de la valorisation et de la modernisation du travail administratif (décret exécutif n° 94-248), sous direction de la modernisation des techniques et méthodes (décret exécutif n° 96-213). Parfois, il est employé dans une perspective plus ambitieuse : directeur d'études de la modernisation et du développement administratifs (décret exécutif n° 03-192), directeur d'études de l'innovation et de la modernisation du service public (décret exécutif n° 13-382), direction de la modernisation et du développement administratif (décret exécutif n° 14-194). Dans ce dernier cas, l'ambition n'est pas si grande puisque les sous directions reviennent à des missions plus classiques : sous direction de l'organisation du travail administratif, sous direction de la normalisation et de l'allégement administratif.

Le terme de normalisation, souvent employé, n'est à aucun moment défini¹, les intitulés de structures reprennent ce terme sans le préciser, on a l'impression qu'il est reconduit par habitude ou routine. La sous direction de l'allégement et de la normalisation administratifs (décret n° 82-199), la sous direction des procédures et de la normalisation (décret exécutif n° 94-248), la sous direction de la normalisation et de l'allégement administratif (14-194). Le travail de normalisation concerne les services de l'Etat, les collectivités locales et les organismes publics (décret n° 82-44). L'allégement administratif est vague, on ne sait pas s'il concerne les structures, les procédures, les formalités ou le nombre de pièces à fournir pour constituer un dossier.

¹ Voir supra.

A plusieurs reprises, il a été mis en place une structure en charge du travail administratif, sous la forme d'une sous direction (décrets n° 82-199, 94-248, 03-192) ou d'un directeur d'étude (décret exécutif n° 14-194). Il est difficile de savoir ce qu'il est entendu par « travail administratif » : s'agit-il des tâches administratives à accomplir par chaque poste de travail, des procédures, des formalités ?

Les structures portant sur l'organisation administrative

L'entité organisationnelle en charge des structures est présente de manière permanente. Elle se contente de reprendre les différentes administrations. La direction des structures administratives du décret n°89-192 a pour objet d'étudier et définir les modalités d'organisation et de fonctionnement des structures des administrations, et d'en suivre l'évolution. Elle est subdivisée en trois sous directions : la sous direction des structures des administrations centrales, la sous-direction des structures des collectivités locales, des établissements et organismes publics (décret n° 82-199). La direction des réformes et de l'organisation administrative (décret exécutif n° 96-213) et la direction de l'organisation des structures administratives (décret exécutif n° 14-194) reprennent à peu près les mêmes sous directions. Lorsque les structures en charge des structures s'intéressent aux collectivités locales et qu'elles ne dépendent pas du ministère de l'intérieur, elles risquent d'entrer en conflit avec ce dernier, ce qui est le cas avec le décret n° 82-199. Il est curieux de constater que l'organisation des structures administratives est rattachée non pas à la réforme administrative mais à la fonction publique (décret exécutif n° 14-194).

Les structures de soutien¹ sont habituellement assurées par différentes structures logistiques qui mettent à disposition la ressource humaine, financière et matérielle. Ce qui est intéressant ici est la ressource documentaire et informationnelle. Il n'a été recensé qu'une seule fois une sous direction de la documentation et des archives (décret exécutif n° 96-213), ce qui est quand même étonnant quand on connaît l'importance de l'information, à moins que cette ressource ne soit comprise dans les structures en charge des études. Les structures en charge de la formation continue et du perfectionnement sont très rares, ce qui est curieux lorsqu'on vise la modernisation de l'administration.

¹ Appelées structures fonctionnelles en sciences des organisations, à la différence des structures opérationnelles qui sont chargées de réaliser les missions de l'organisation.

Les structures portant sur l'usager

L'administré, l'usager, le citoyen, le public selon les appellations retenues, est quasiment absent dans les organigrammes alors que de nombreuses dispositions lui sont consacrées dans les décrets d'attributions. Quelques rares structures lui sont consacrées, et de manière tardive : directeur d'étude de la promotion de l'éthique du service public et des relations avec le citoyen (décret exécutif n° 13-382).

En matière d'information, peu de choses ont été faites. On retrouve une sous direction de l'information et de l'orientation du public (décret n° 82-199), une sous direction de l'information et de la vulgarisation (décret exécutif n° 96-213). Un seul guide de l'administré a été publié mais il n'a pas été réactualisé¹.

La prise en charge de la transversalité

La réforme administrative est par définition une mission transversale, mais s'adressant aussi à des départements ministériels qui, eux, sont organisés selon une logique verticale. C'est à dessein que tous les textes de réforme administrative parlent de collaboration, de cohérence ou de concertation avec les départements ministériels. De délicates questions ne manqueront pas de se poser, *a fortiori* lorsqu'une autorité en charge de la réforme administrative n'est pas un ministère transversal, comme c'est souvent le cas avec le ministère de l'intérieur, ou n'est pas rattachée au président de la république ou au premier ministre pour pouvoir lui donner suffisamment d'autorité et être en mesure d'assurer une cohérence globale.

La disponibilité de l'information

La réforme administrative a besoin de mise à disposition d'informations et de réalisation d'études auprès des administrations. Le décret n° 65-168 autorise le ministère de l'intérieur à recueillir toute information sur le fonctionnement et la marche des services publics et faire appel aux corps d'inspection et de contrôle. La commission nationale de la réforme administrative est un organe d'investigation, elle est habilitée à demander aux administrations et organismes publics communication de tous documents, études, renseignements statistiques ; elle peut faire effectuer toute étude de nature à faciliter la réalisation de ses travaux, faire procéder à une étude systématique des tâches, méthodes,

¹ Ministère de l'intérieur, Direction générale de la formation et de la réforme administrative, Guide de l'administré, sans indication de date, 255 pages, Non daté, sorti probablement en 1984 ou avant, la page 10 donne le nombre de 31 wilayates au regard du redécoupage territorial effectué durant cette année.

formalités et procédures, ainsi que des modalités d'organisation et de fonctionnement. Le commissariat à la réforme et à l'innovation administrative est rendu destinataire de tout document ou information lié à son objet. Le président du Comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat est habilité à demander aux institutions, administrations et organismes publics toutes informations, ils sont tenus de mettre à la disposition du comité tous documents études, statistiques et renseignements nécessaires à la conduite de ses travaux, c'est la seule fois où une disposition impérative est enregistrée en la matière, sans doute parce qu'il s'agit du projet du président de la république. L'observatoire national du service public propose de « faire faire »¹, expression qui revient à trois reprises, s'il s'agit de s'adresser à des consultants indépendants, cela est envisageable ; dans le cas des administrations cela reste problématique car l'observatoire ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction.

La collaboration interministérielle

La première forme de collaboration réside dans la coordination. Le bureau² a pour objet la coordination des bureaux « organisation et méthodes » des différents ministères, l'étude de l'organisation matérielle et des méthodes de travail des administrations, l'étude des techniques d'organisation et de simplification du travail ; ces bureaux n'existent plus. Le décret n° 83-641 se contente d'évoquer une meilleure coordination des activités des services publics. Le décret exécutif n° 96-212 cherche à assurer la cohérence des actions entreprises par l'administration en matière d'information et de sensibilisation des citoyens, participer conjointement avec les ministères concernés à la mise en œuvre des mesures induites par la réforme administrative.

Le décret exécutif n° 03-192 dispose que sous l'autorité du chef du gouvernement, en concertation avec les administrations, la direction générale de la réforme administrative est chargée d'une mission de proposition, disposition reprise par le décret exécutif n° 13-381. Ce dernier décret parle de coordonner les actes de simplification et d'allégement des formalités. Les décrets exécutifs n° 03-12 et 14-193 parlent vaguement d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la réforme administrative. En l'absence d'une instance formalisée³, cela ne peut se faire que par des réunions informelles tenues de manière ad hoc suivant les besoins ou la nécessité.

¹ Article 4 : Toutes études, appréciations, indicateurs, statistiques et informations ; article 5 : faire impulser et encourager la participation des usagers ainsi que celle de la société civile dans l'amélioration des prestations du service public ; article 6 : faire améliorer les conditions de travail des agents.

² Arrêté du 15 Janvier 1965, déjà cité.

³ Hormis les cas où une commission et un comité ont été mis en place.

Enfin, il faut noter, dans les cas de la direction générale de la fonction publique et de la réforme administrative de 2014 et de l'observatoire national du service public, dans la mesure où certaines de leurs attributions se recoupent, que cela risque de conduire à des conflits de compétences, du moins de faire double emploi, et par conséquent à une déperdition d'énergie, de temps et de moyens ; à moins qu'une concertation préalable ne s'effectue car le directeur général de la fonction publique et de la réforme administrative est aussi membre de l'observatoire.

Les missions de réforme et de modernisation des services publics et de leurs méthodes et procédures d'action ont été intégrées, et cela s'est produit une seule fois, aux attributions de chacun des départements ministériels qui les font assurer par leurs « structures organiques actuelles » (décret n° 87-38). On peut se demander quelles sont ces structures ¹ et si elles sont en mesure de prendre en charge la réforme administrative. Cela revient à dire que chaque ministère aura sa propre vision et démarche de la réforme administrative, au risque de tomber dans une approche strictement sectorielle, sans cohérence d'ensemble. Malgré ses difficultés, la démarche collaborative est plus féconde ; elle permet d'avoir une vision stratégique de la réforme administrative, de parler un langage commun, de réaliser des économies d'échelle.

Une assistance qui reste dans des généralités

La réforme administrative joue le rôle d'une structure fonctionnelle, elle apporte aide, assistance et conseil aux administrations. L'importance et le volume de l'assistance varie d'un texte à l'autre alors qu'elle devrait être systématique et globale en raison de la nature transversale de la réforme administrative.

L'autorité en charge de la réforme administrative apporte de manière principale sa contribution aux administrations et organismes publics (décrets exécutifs n° 96-212, 13-381, 14-193). Le ministère chargé de la réforme du service public assiste les administrations, établissements et organismes publics dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur programme de modernisation du service public. La réforme administrative propose aux administrations d'effectuer des études, des enquêtes (décrets n° 82-42, 84-104, 94-247, 96-212) ; parfois en ce qui concerne la réforme administrative dans sa globalité ; parfois sur un point particulier, comme l'organisation et le fonctionnement des services

¹ Il aurait fallu s'adonner à un examen de l'organigramme de tous les ministères pour voir comment y est organisée la réforme administrative.

et organismes publics (décret n° 84-104). Enfin, lorsqu'il s'agit d'instances consultatives, elles formulent aux ministères ou au gouvernement tout avis, suggestion ou proposition (décrets n° 83-641 ; 84-104).

L'assistance peut se faire dans le domaine des relations internationales, mais cela n'est pas indiqué de manière systématique. La réforme administrative peut aider à promouvoir les échanges avec les partenaires étrangers, initier les accords de coopération et en matière de service public et d'en assurer le suivi de leur application, apporter son concours dans les négociations internationales, bilatérales et multilatérales, participer aux activités des organismes internationaux (décrets n° 84-104, 03-381.). Les relations internationales n'ont pas reçu toute l'attention voulue alors que la coopération administrative s'intensifie au niveau international.

Le contrôle et l'évaluation, un vœu pieu

Parfois, la réforme administrative se voit confier une mission de contrôle et d'évaluation, non pas dans un sens hiérarchique mais fonctionnel à partir du moment où elle n'a pas d'autorité sur les autres départements ministériels. Mais toujours est-il que des modalités de supervision, de suivi et d'évaluation sont nécessaires. C'est une question délicate : comment s'assurer que les départements ministériels prennent des mesures de réforme administrative et les mettent en œuvre, ou appliquent celles qui sont décidées par l'autorité en charge de la réforme administrative. Ce n'est pas sans raison que les structures de contrôle ou d'évaluation sont rares.

Le décret n° 64-352 a prévu une sous direction de l'inspection et du contrôle administratif. Le décret exécutif n° 13-382 a opté pour une inspection générale, et c'est le seul cas, chargée d'une mission d'information et d'évaluation de l'organisation et du fonctionnement, des prestations de service public, des procédures et formalités, de la rationalisation de l'utilisation des moyens. L'observatoire national du service public, en concertation avec les départements ministériels et les autres institutions concernées, est chargé d'évaluer et de superviser les actions de mise en œuvre de la politique nationale dans le domaine de la promotion et du développement du service public et de l'administration.

L'autorité en charge de la réforme administrative est chargée de veiller à l'application des textes, (décret n° 65-168), au respect des normes d'organisation et de fonctionnement (décret n° 83-641), le terme veiller n'a aucune dimension contraignante, sauf à attirer l'attention sur d'éventuelles insuffisances. Il n'est

pas dit comment faire respecter ces dispositions, sauf une seule fois lorsqu'il fait appel aux membres des corps d'inspection et de contrôle (décret n° 65-168). La question de la mise en œuvre des mesures de réforme administrative n'est que rarement abordée ; encore faudrait-il pour cela avoir les moyens juridiques et administratifs nécessaires.

Le Médiateur de la république, à travers les requêtes des administrés, exercent une forme de contrôle indirect, mais il n'existe plus, sans doute est-il gênant, mal accepté par l'administration de gestion¹. Certaines missions ne portent pas directement sur la réforme administrative, mais se situent à sa périphérie. Ainsi le ministère de l'intérieur prépare les textes généraux relatifs aux structures et au fonctionnement de l'administration (décret n° 65-167). Le décret n° 65-168 confie à l'autorité en charge de la réforme administrative le soin de viser les textes relatifs à l'organisation et aux attributions des services centraux et des services extérieurs. Le visa est devenu un avis technique préalable sur les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à l'organisation et au fonctionnement (décrets exécutifs n° 96-212, 03-192, 14-193). Le décret n° 83-641 est plus explicite en disposant que tout projet de création, de modification ou de suppression des structures est au préalable soumis à l'avis motivé de la commission nationale de la réforme administrative. L'autorité en charge de la réforme administrative émet un avis, il n'est pas dit qu'elle est sa nature, donc cela ne peut être qu'un avis consultatif qu'il est possible d'ignorer.

Les travaux ne sont pas publiés

Les institutions en charge de la réforme administrative se dotent de structures d'étude, d'analyse, de recherche, voire même de prospective ; produisant donc nécessairement des études ou des rapports. Tous les textes précités ignorent la question de la publicité des travaux, encore moins celle de la transparence². Le rapport du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat³ et celui de l'observatoire national du service public ne sont transmis qu'au président de la république. Le rapport de l'inspection générale est transmis au ministre chargé de la réforme du service public (décret exécutif n° 13-381). Les rares travaux des institutions en charge de la réforme administrative ne sont

¹ On peut signaler le contrôle exercé par les députés à travers les questions orales et écrites, mais celles-ci sont sans effet ; d'ailleurs des membres du Gouvernement n'y répondent même pas. Par ailleurs, aucune commission d'enquête parlementaire n'a été constituée, ni même proposée sur ce sujet

² Hormis l'article 13 décret exécutif n° 13-381, déjà cité, qui aborde timidement la question en parlant d'œuvrer à la promotion des règles et principes de transparence dans le fonctionnement du service public.

³ Le rapport élaboré par le Comité de réforme des missions et structures de l'Etat n'a pas été publié.

pas publiés¹. Par ailleurs, il faut noter que les structures en charge de la réforme administrative ne sont pas les seules à effectuer des études ; d'autres administrations s'en chargent également avec des résultats plus qu'insignifiants². L'Institut national d'étude de stratégie globale n'a pas réalisé de travaux sur cette question³. Il est dommageable que le médiateur de la république ait été supprimé, alors qu'il est par ailleurs l'une des autorités de régulation les plus dynamiques, il a été une source d'information précieuse sur les dysfonctionnements administratifs, mais il n'a pas publié le résultat de ses travaux, il s'est contenté de conférences de presse.

La Charte africaine a été ratifiée le 11 décembre 2012. Les Etats parties doivent institutionnaliser un système transparent et impartial de reconnaissance des performances remarquables, de créativité et d'innovation dans le service public et l'administration (article 25), à ce jour, ce système n'a pas été mis en place. Selon l'article 24, les Etats parties doivent soumettre tous les deux ans, à partir de la date d'entrée en vigueur de la charte, un rapport à la commission sur la législation et les autres mesures appropriées prises en vue de donner effet aux principes et engagements contenus dans la charte. Pour l'instant, près de quatre ans après la ratification de la Charte africaine, aucun rapport n'a été produit, du moins n'a été publié sur le bilan de la réforme administrative, que ce soit d'une manière générale ou dans le cadre de cette charte.

Conclusion

Les missions de la réforme administrative sont variées, complexes, transversales. Elles posent des défis urgents à relever pour la prospérité du pays et le bien-être du citoyen. Le positionnement institutionnel n'est pas toujours élevé, le rattachement fonctionnel n'est pas toujours pertinent, la durée de la mission est souvent courte, les organigrammes ne correspondant pas toujours aux ambitions affichées dans les attributions. La démarche collaborative manque de l'autorité nécessaire pour imposer ou faire accepter, et encore moins pour faire appliquer des mesures de réforme.

¹ Commissariat à la réforme et à l'innovation administrative, Simplification des procédures entre administrations, Alger, document ronéotypé, 1984, 63 pages ; Introduction de l'organisation et méthodes dans les missions de l'administration algérienne, doc. Ronéo, 1986, 48 pages ; Services du Chef du gouvernement (1992), Journées d'études sur l'administration publique, 298 pages,

² Le Conseil national économique et social n'a produit qu'une seule étude sur l'administration : L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, juin 2011, <http://www.cnes.dz>.

³ <http://www.inesg.dz>.

Les dispositions réglementaires devraient normalement être concrétisées par une politique, traduite en objectifs concrets par l'autorité en charge de la réforme administrative, soutenue dans la durée par un programme d'actions, des moyens conséquents et des mécanismes d'évaluation. Le décret n° 64-344 parle de préparer un plan de réformes réforme. Le décret n° 82-44 envisage la mise en œuvre de la politique nationale en matière de réforme administrative, le décret exécutif n° 14-193 vise en concertation avec les administrations de proposer les éléments de la politique nationale de réforme administrative. Bon nombre de textes parlent d'une manière générique de formuler des propositions, ce qui veut dire qu'il n'y a pas de politique réfléchie, cela se fait au cas par cas. L'élaboration d'un programme ou d'un plan s'effectue souvent, et quand c'est le cas¹, sans d'objectifs quantifiés avec un échéancier, suivi d'une évaluation sommative et d'une évaluation d'impact ou ex post.

Il est anormal que la réforme administrative soit à ce point malmenée alors que le phénomène bureaucratique ne cesse d'enfler, au moment où le citoyen se plaint, parfois avec violence, de la maladministration, où le pays s'ouvre à la mondialisation, donc est directement exposé à la compétition internationale. On ne peut avoir une économie performante, un service public efficace avec une administration malade. Si l'Etat n'intervient plus directement dans l'économie en tant qu'entrepreneur, il demeure fortement présent de par la multitude des tâches qu'il continue d'assumer en tant que législateur, contrôleur, accompagnateur, facilitateur, allocataire de ressources et régulateur.

Les technologies de l'information et de la communication n'ont pas permis d'améliorer la situation par ce qu'on peut appeler l'administration ou la gouvernance électronique, le pays est déjà à la traîne sur le plan de l'investissement technique, avant d'être producteur de solutions logicielles. Avec cette opportunité technologique, la lutte contre la bureaucratie est en train de rater un formidable vecteur de changement².

Les objectifs de la réforme administrative sont ambitieux, parfois irréalistes. On peut se demander si les autorités en charge de la réforme administrative, quelque soit leur nature et leur positionnement institutionnel, même si elles sont rattachées au chef du gouvernement ou au premier ministre ont, d'une part, les moyens et les compétences pour promouvoir, étudier, faire

¹ Premier ministre, Politique gouvernementale dans le secteur de l'intérieur et des collectivités locales, octobre 2015, 8 pages <http://www.premier-ministre.gov.dz/ressources/front/files/pdf/politiques/micl-fr.pdf>.

² On peut se demander pourquoi le « Programme e-Algérie 2013 » est confié au ministre de la poste et des technologies de l'information et de la communication.

des propositions et veiller à la mise en œuvre dans un domaine aussi vaste et complexe que la réforme administrative ; d'autre part, de collaborer et de se concerter avec les départements ministériels, sachant que ceux-ci sont par nature réticents, voire opposés à toute intrusion dans leur territoire ; les résistances ne manqueront pas d'être fortes d'autant plus les instances collégiales sont rares.

Ce sont autant de facteurs d'instabilité et d'inconsistance qui ne permettent pas de capitaliser une réelle expertise en la matière. Le bilan est rachitique si l'on prend en considération l'ampleur des missions de réforme administrative ; à peine si quelques très légers progrès ont été apportés. C'est à se demander à quoi a servi une telle machinerie administrative. La bureaucratie est la seule activité florissante et qui croît en permanence comme si, face aux difficultés économiques et sociales, il faut répondre par davantage de bureaucratie et de contrôle pour canaliser et dominer le corps social, mais aussi de se protéger de ses éventuelles turbulences.

Les textes sont nombreux. Sans doute qu'il aurait fallu mettre en place une loi cadre qui trace les grands principes, fixe les principales règles à respecter ; elle aurait pu protéger la réforme administrative de l'instabilité continuelle qu'elle subit.