

L'évolution du service public face à l'État, et à la société civile En Algérie

BOUZAD Idriss ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Maître de conférences classe « B », Faculté de droit et des sciences politiques, membre du Laboratoire de recherche sur l'effectivité de la norme juridique, Université de Bejaia, 06000 Bejaia, Algérie.

Email : idriss.bouzad74@gmail.com

Résumé :

Dès l'indépendance de l'Algérie, un État de type socialiste y a été imposé. Son rôle qui ne s'est pas limité à ses fonctions régaliennes, il n'a cessé de s'étendre et a élargi son aire d'action à la vie économique et sociale. Dans des sociétés projetées comme l'Algérie, L'enjeu des services publics est emblématique de l'extrême complexité des processus de mutations institutionnelles qui s'opèrent depuis l'indépendance d'un contexte dominé par une idéologie néolibérale présentée comme la solution plus favorable du développement efficace et réaliste des sociétés. Le service public en relation avec l'État et la société civile, cadre de notre analyse conduit à s'interroger sur l'avenir de service public à la lumière des nouveaux défis auxquels l'État Algérien doit faire face avec surtout des transformations des réalités sociales largement inéluctables.

Mots clés :

État, Service public, société civile, entreprise publique, réformes, enjeux, régulation.

Date de soumission: 22/09/2019, *Date d'acceptation:* 25/11/2019, *Date de publication:* 31/12/2019

Pour citer l'article:

BOUZAD Idriss, " L'évolution du service public face à l'État, et à la société civile en Algérie" , RARJ, Vol 10, n°3, 2019, pp. 865-880.

Disponible sur: <https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

L'auteur correspondant : BOUZAD Idriss, idriss.bouzad74@gmail.com

تطور المرفق العمومي في مواجهة الدولة، والمجتمع المدني في الجزائر

ملخص:

بعد استقلال الجزائر، فُرض النهج الاشتراكي كنمط سياسي واقتصادي لبناء الدولة الفتية، التي كان دورها غير محصور في القيام بالوظائف السيادية، بل استمر هذا الدور في التوسع باتساع نطاق تدخل الدولة ليشمل الحياة الاقتصادية والاجتماعية في إطار أسس ومبادئ الاقتصاد الاشتراكي، إلا أنه وبعد الأزمة المتعددة الأوجه التي عرفتتها الجزائر في نهاية الثمانينات من القرن الماضي، اضطرت السلطة إلى إرساء تحول إيديولوجي على كافة الأصعدة وتبني سياسة الانفتاح الاقتصادي لمواكبة تطور المجتمع، لذلك فإن فكرة المرفق العمومي في المجتمعات السائرة نحو النمو كالجزائر تُمثل محورا في غاية التعقيد لعمليات التحولات المؤسساتية التي حدثت منذ الاستقلال في سياق تُهيمن عليه الإيديولوجية الليبرالية الجديدة التي تم تسويقها باعتبارها الحل الأكثر ملائمة والأفضل من أجل تحقيق التنمية الناجمة والواقعية للمجتمعات.

من هذا المنطلق، ندرس علاقة المرفق العمومي بالدولة والمجتمع المدني باعتباره مرآة الدولة لارتباطه بشكل عام بنشاطات ذات صلة بسيادة الدولة، ودوره في توفير الحاجيات الأساسية للمواطن في المجتمع، مما يدفعنا إلى التساؤل عن مستقبل المرفق العمومي في ضوء التحديات الجديدة التي يتعين على الدولة مواجهتها لاسيما مع التحولات الحاصلة في المجتمع الجزائري.

الكلمات المفتاحية:

الدولة، المرفق العمومي، المجتمع المدني، المؤسسة العمومية، الاصلاحات، الرهانات، الضبط.

The Evolution of Public Service in Front of the State, and Civil Society In Algeria

Summary:

As soon as Algeria became independent, a socialist state was imposed there. Its role, which has not been limited to its sovereign function, has continued to expand and has broadened its area of activity to economic and social life, in projected societies like Algeria, the challenge of public services is emblematic of the extreme complexity of the processes of institutional change that have taken place since the independence of a context dominated by a neoliberal ideology presented as the most favourable solution effective and realistic development of societies. The public service in relation to the state and civil society, in the framework of our analysis raises questions about the future of public service in the light of the new challenges that the Algerian state has to face, especially with transformations of the realities largely ineluctable social.

Keywords:

State, Public service, civil society, public enterprise, reforms, issues, regulation.

Introduction

Après l'analyse des évolutions internationales, il apparaît que la notion de service public confrontée aux États nouvellement Independent dans son environnement politique particulièrement distingué est allégorique de l'extrême complexité des processus de transferts institutionnels qui s'opèrent depuis l'indépendance. La baisse du prix du pétrole en Algérie au milieu des années 1980 et l'effondrement du Pôle socialiste a accéléré le besoin impérieux de s'orienter vers un projet de société libéral, et malgré les réformes qui ont été engagées par des résultats perceptibles, en revanche l'appareil administratif est resté insensible aux mutations sociales.

Dans un système est profondément construit sur la conception « l'État et pour l'État », la délivrance de services publics doit être perçue comme une mission régaliennne de l'État qui, seul est en mesure de garantir l'accès de la population au bien-être social, cette conception de l'État n'a pas été favorisé l'esprit d'innovation pour l'amélioration fiable de service en qualité et en qualité satisfaisante.

En Algérie, soixantaine d'années après l'indépendance le constat global qui s'impose et que l'État postcolonial a fatalement influe sur la délivrance de services publics. Avec une conception patrimoniale du pouvoir caractérisée aujourd'hui par des insuffisances chroniques est des déséquilibres sociaux. Dans ce contexte il est évident que l'administration comme partie prenante d'exercice du pouvoir se dirige durant la période socialiste vers des modes de régulation de la société fondés sur des normes bureaucratiques, ce qui est conduit à un encadrement étroit de la société, dont les services public à caractère administratif ou bien économique étaient totalement asservis à l'État, ils constituaient le moyen d'action de l'État.

Les réformes politiques et économiques engagées en 1989, ont conduit à connaître des changements notables liées au service public pour lui doter des missions et des structures adaptées au nouveau contexte caractérisé par la démonopolisation de divers secteurs d'activité économique et ce devant l'initiative privée. Ces mutations d'ordre institutionnel, politique, économique, et social ; conjuguées dans la réduction du rôle interventionniste de l'État, et de nombreuses activités sont désormais régies par les règles du droit privé, sur le concept même le service public à continue d'être l'enjeu primordial de la réforme administrative comme nous allons le voir à présent, tant il est vrai que le concept actuel de service public englobe enfin plusieurs significations (institutionnelle, juridique et idéologique).

Ces évolutions liées au service public largement inéluctable amènent à poser la question de fond, est de savoir si le service public est un instrument de la puissance publique, il doit être aussi est surtout au service du public et répondre aux besoins et aspirations de la société. En somme, le service public est un élément fondamental de régulation sociopolitique en tant qu'une notion ancienne mais tardivement conceptualisée. C'est la question au quelle tente de répondre cet article. Sous ce rapport, cet article porte sur l'avenir de service public à la lumière des nouveaux défis

auxquels l'État doit faire face avec surtout des transformations des réalités sociales largement inéluctables.

L'objectif de cet article est aussi de porter une analyse des rapports entre la société, l'État et service public et ce vers un risque de banalisation des rapports entre les différents intervenants (société, État et service public).

Partie I- Le service public en Algérie : une notion floue aux conséquences mal définies

Les transformations des services publics observables en Algérie depuis une trentaine d'année tirent leur fondement d'un contexte dominé par une idéologie néolibérale réputée comme seul modèle de développement performant et compétitif des sociétés. Dans ce contexte, la traduction concrète de cette orientation se retrouve en norme dans les programmes de réformes mis en place du service public.

De l'analyser des valeurs du service public nous conduit inévitablement à souligner la relative proximité des politiques dites de modernisation de l'État et de leur administration touchant la nature et la mise en œuvre du service public. Aussi, s'agira-t-il d'analyser le renouveau du service public et son impact sur la construction de l'État Algérien.

Chapitre 1 : Des réformes nationales conduisant à l'évolution du service Public

Il conviendrait de rappeler que le service public joue un rôle important dans l'accomplissement des missions attribuées à l'État, surtout de répondre aux besoins des citoyens, car un État légitime est un projet de société qui offre de bonnes conditions de vie aux citoyens. Or le niveau de satisfaction de ces conditions est strictement lié à la qualité des services auxquels l'ensemble de la population peut effectivement accéder.¹

Après la promulgation de la constitution de 1989 qui fixe la nouvelle orientation, l'État désengage dans certains rouages de l'économie et de la société, et officialise la fin de la légalité révolutionnaire et envisage l'avènement d'un État de droit², aussitôt a mis l'accent sur les mutations et les défis auxquels est confronté l'État dans le cadre du programme de réforme et de modernisation de l'administration en général et de service public en particulier lancé au titre du plan d'action du gouvernement.

¹ Pierre Bernier, «Rappel utile de quelques fondamentaux sur les services publics à l'heure de la remise en cause», revue d'analyse comparée en administration publique, vol 14 n° 1, 2007-2008, p 2.

² Ben Achour, y, Henry, J,-R ., et Rostane M., Le débat juridique au Maghreb. «De l'étatisme à l'Etat de droit». Etude en l'honneur de Ahmed Mahiou, (textes réunis par) Publsud-IREMAM, Paris.(2009).

Section 1 : Vers une édicition des normes et des pratiques nationales du service public

L'analyse des conceptions nationales permet la révélation d'une évolution des valeurs et des principes de service public, en apportant ainsi un certain nombre de précisions, l'une est relative à l'analyse de certaines mutations sur le plan des pratiques, qui sont marquées par leur rapprochement avec les principes bien que formellement reconnu nationalement, mais se caractérisent également par leur forte convergence dans la mise en place de nouvelles formes d'organisation et de nouvelles modalités de gestion.

La seconde précision est relative à considérer de nouvelles pratiques soumises au droit commun et présentées comme nécessaire à la réalisation d'objectifs nouveaux de qualité, d'efficacité et de rentabilité. Ces deux principes ne font état d'aucune incompatibilité entre le caractère d'intérêt général d'une activité de service public et la satisfaction des intérêts particuliers de l'opérateur responsable de cette activité³.

En raison de l'importance particulière qu'elle revêt le service public en Algérie, l'adoption des méthodes et principes de la nouvelle gestion publique ne présente pas une simple adaptation, mais plutôt une véritable évolution dont la mise en œuvre remonte à diverses tentatives de réformes de l'État initiées par les gouvernements des décennies précédentes par des procédés de rationalisation s'appuyant sur le principe que la modernisation est de faire mieux avec moins de moyens.

Les axes actuels de la réforme doivent se reposer sur des bases scientifiques favorisant des formes de mises en concurrence la production locale marquée par une concurrence internationale accrue. Les efforts des pouvoirs publics interviennent dans un contexte important, inscrit dans la continuité de la mise en place des décisions politiques qui visent principalement l'introduction d'une flexibilisation organisationnelle et numérique, cette dernière mesure s'accompagne d'une ouverture des possibilités de gestion des services publics en permettant et encourageant une pénétration mutuelle entre les secteurs publics et privés.

Section 2 : Les services publics et les enjeux du développement en Algérie

S'agira donc d'évoquer la réalité des réformes du service public en Algérie, le programme «État moderne, administration moderne et transparente», présenté comme la solution optimale du développement de la société. C'est autour de ces impératifs que se déclinent aujourd'hui les orientations des pratiques et des valeurs du service public traduites concrètement en nombre dans les programmes de réforme mis en place dans chaque gouvernement succède au pouvoir. Comme l'affirme l'ex ministre de l'intérieur et des collectivités locales *Noureddine Bedoui* au siège de l'ONSP à

³ Christophe Nosbonne, «les évolutions du service public : une mise en perspective des situations Allemande, Britannique, Française et Italienne», revue TÉLESCOPE, hiver 2007-2008 p. 30.

Alger⁴ à l'occasion de la journée d'étude du mardi 16 mai 2017 ayant pour un thème «modernisation du service public de l'administration Algérienne», lequel a mis la lumière sur la question de la modernisation de l'administration Algérienne, axée sur un service public professionnel et libre de toutes entraves bureaucratiques⁵.

Le ministre a mis également l'accent sur la contrainte de l'administration à s'adapter à la conjoncture actuelle en rappelant «les mutations et les défis auxquels est confrontée l'administration Algérienne dans le cadre du programme de réforme et de modernisation de l'administration, lequel exige le développement du service public. Monsieur le ministre avait même évoqué l'importance de renforcer les droits de citoyen face à l'administration⁶, puisque l'administration moderne n'est pas seulement un instrument de la puissance publique, elle doit être aussi au service de la société et du citoyen.

À ces premières mesures, une loi de 2015 (décret présidentiel n° 15-247) portant réglementation des marchés publics et délégation de service public, vient d'ajouter surtout pour les collectivités territoriales, l'application de modalités concurrentielles de délégation de service public orientées vers la recherche de la performance de la prestation du service public⁷, la poursuite de telles finalités s'inscrit dans le cadre d'amélioration de la gestion administrative pour le renouveau du service public, ce dernier prévoit notamment pour les collectivités territoriales jugées trop bureaucratiques et éloignées des citoyens et de leurs attentes⁸.

Tels sont les éléments avoués pour justifier ce plan de refonte du service public imposé par des mutations internes et externes de la société et du système politico-institutionnel, par la recherche du moindre coût de l'efficacité et de la qualité, en fondant de nouvelles méthodes de gestion fortement décentralisées, ce qui vient légitimer le recours à des modes de délégation de service public à des opérateurs privés caractérisées par le passage annoncé d'une «logique basée sur les moyens à une culture de la responsabilité, de la performance, de résultat et l'évaluation», et doit

⁴Décret présidentiel n° 16-03 du 07/01/2016 portant création de l'observatoire national du service public (L'ONSP), J.O.R.A n° 02 du 13/01/2016. L'observatoire National du service public créé par Sa mission consiste à servir le citoyen et répondre à ces préoccupations notamment celles relatives à la promotion du service public.

⁵Avant cette réforme, un comité de réforme des structures et des missions de l'État a été installé en novembre 2000 par le président de la République Abdelaziz Bouteflika, a qu'il a confié la mission d'élaborer la philosophie et les objectifs de la réforme.

⁶Exemple : droit d'accès aux documents administratifs comme politique de transparence, et la simplification de l'organisation de l'administration d'État notamment en supprimant les organismes inutiles, comme l'affirme le ministre de l'intérieur et collectivités locales *Noureddine Bedoui* lors de sa communication à l'occasion de la journée d'étude prés-citée.

⁷Décret exécutif n° 18-199 du 02 aout 2018 relatif à la délégation de service public, j o n° 48 du 05 aout 2018.

⁸A propos de la consécration de la notion de délégation de service public en Algérie voir : ZOUAÏMIA Rachid, «la délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16 septembre 2015, Revue Académique de la Recherche Juridique, Faculté de Droit et des Sciences Politiques, Université Abderrahmane Mira, Bejaia, Revue semestrielle Spécialisé Référencée, Volume 13, n° 01-2016, p. 10-13.

parvenir à la mise en place d'un contrôle de gestion à tous les niveaux de l'autorité déléguante comme l'affirme l'article 74 du décret exécutif n° 18/199 susvisé⁹.

Ce recul observable du rôle de l'État et le renforcement du critère fonctionnel au détriment des éléments organique et matériel, implique la diffusion des obligations managériales (efficacité, qualité et la maîtrise des coûts des services publics) lesquelles figurent dans tous les programmes de réformes de l'administration, qui jusqu'alors l'ampleur des attentes de réformes est considérable, car il est attendu d'innover à la fois les concepts, les structures, les modes de management et les ressources humaines en introduisant de véritables innovations sur le service public¹⁰.

Chapitre 2 : Le renouveau du service public : son impact sur la construction de l'État :

Plus de trente ans cependant, le service public est en transformation en Algérie. L'aspect le plus significatif de cette transformation réside au niveau conceptuel, structurel et managérial. Et comme nous l'avons cité auparavant, l'installation de l'observatoire national du service public (ONSP) en mars 2016 par le gouvernement¹¹, en plus du comité de pilotage chargé d'élaborer un plan national de simplification et amélioration des procédures administratives déjà existantes, qui sont destinés à optimiser la relation entre l'administration et le citoyen, ce dernier qui s'est toujours plaint de la qualité du service public dans les différents secteurs¹².

La création de l'ONSP exprime les incertitudes liées à la gestion des services publics. Si, pendant près d'un demi-siècle, l'État au sens large du terme c'est-à-dire le service public est dominé par le primat de l'économie, la production des richesses et des emplois par apport à laquelle dans une économie libérale et ouverte à la concurrence internationale, comme l'affirme le plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république dans son chapitre premier consacré au consolidation de l'État de droit et de promouvoir un service public performant¹³.

C'est dans cette exigence de refondation globale de service public, qu'il est nécessaire de mobiliser la compétence et l'expertise requise en faveur de l'ONSP. Le besoin impérieux de renforcer toutes les actions de modernisation et de réhabilitation

⁹Notons que l'article 74 du décret exécutif n° 18/199 susvisé, stipule comme suit : «la délégation de service public est soumise à un contrôle a priori et a posteriori, dès l'entrée en vigueur de la convention de délégation de service public».

¹⁰M.C BELMIHOUB, «la réforme administrative en Algérie : Innovation proposées et contraintes», (forum euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration, Tunis 15-17 juin 2005, p 18.

¹¹Décret présidentiel n° 16-03 susvisé a défini et précisé les missions, le rôle et les objectifs de la création de l'observatoire.

¹²BOURBIA Samira, «l'ONSP œuvre pour la modernisation du service public», interview avec M. Fouad MAKHLOUF, président de l'ONSP, Journal L'Éco News, 03 octobre 2016.

¹³Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république, mai 2014, [en ligne] : www.mf-ctrf.gov.dz/presse/planaction2014.fr, consulté le 27/01/2019.

des services publics et l'amélioration des relations administration-citoyen sont des axes prioritaires énoncés au programme du président de la république.

On outre, Le président de l'ONSP a appelé à accélérer le processus de mise en place des aspects techniques visant l'amélioration et la simplification des démarches administratives (réduction des délais et du nombre de documents administratifs) confiés au seul ex-ministre de l'intérieur *Noureddine Bedoui*, ils sont l'outil fondamental permettant la création d'une administration électronique qui s'économiserait à l'État annuellement des dépenses de près de 2 milliards de dinars¹⁴. A ce propos, il conviendrait à préciser que l'ONSP n'est pas un organe de contrôle et d'inspection, mais un organe consultatif et une instance d'expertise dont l'objectif est de promouvoir un service public plus performant et moderne au sein des hôpitaux, établissements scolaires et des universités, etc...

Cette approche a été introduite dans plusieurs services de l'État, notamment dans le domaine d'électricité et gaz, qu'initialement la démarche «qualité» a été introduite par exemple dans la gestion du groupe sonalgaz qui se trouve par conséquent obligé de s'adapter au nouveau contexte économique, s'est restructuré en janvier 2015 pour disposer d'une meilleur gestion financière, dans le but de mieux accroître «la démarche qualité» et l'amélioration de la qualité du produit pour faire mieux satisfaire le client¹⁵.

Dans cette perspective, il est certain que ces efforts sont positifs, mais ils s'avèrent insuffisants car la nécessité aujourd'hui est de prendre en charge les diverses attentes des citoyens qui apparaissent bien plus complexes, et ce vers la reconfiguration des rapports entre l'État et le citoyen, dont la réalisation de cet objectif reste conditionnée par le développement des formes d'association du citoyen à la gestion publique et l'implication de la société civile dans l'organisation institutionnelle et administrative de l'État¹⁶.

Partie II- Vers une banalisation des rapports entre service public, État et la société civile

Le débat sur les réformes liées à la gestion des services publics, concerne ainsi au premier lieu la compréhension de ce que permet la constitution de la société dans la complexité particulière liée aux sociétés projetées, dès lors, la société est-elle capable de produire son État ? Comment faire quand l'État projeté censé se construire et produire sa future société d'allégeance, ne cesse d'être affaibli et de perdre ces capacités d'intervention qui lui permettrait de se diffuser dans la société ?

¹⁴Le directeur de l'ONSP précise que (le fait de privilégier la numérisation et de ne pas consommer du papier épargnerait à l'État des dépenses inutiles). Observatoire National du Service Public : expertise et audit, article publié dans le Journal Al Moudjahid, quotidien national d'information, le 14/06/2016.

¹⁵Lakhlaf Brahim, «contribution : Modernisation du secteur public un outil de développement et d'amélioration de la gouvernance», journal le Soir d'Algérie, quotidien algérien indépendant, dimanche 17 décembre 2017.

¹⁶M.C BELMIHOUB, la réforme administrative en Algérie, op.cit., p. 10.

La relation entre l'État et la société civile a intéressé les politologues et aussi les théoriciens de la notion dans son sens moderne, qu'il s'agisse d'opposer les deux notions ou de construire leur complémentarité¹⁷.

En Algérie la volonté réformatrice de l'État est à l'ordre du jour depuis la fin des années 1980, des efforts considérables ont été consentis dans ce sens par les différents gouvernements, mais d'un autre côté l'absence de suivi a nui aux politiques engagées qui se limitaient le plus souvent au domaine de l'administration électronique, qui prévoyait d'assouplissements des dossiers administratifs¹⁸. C'est dans cet esprit que la seconde partie de ce présent article analyse d'une part la priorité de restructuration des liens entre les intervenants société, État et service public. D'autre part, il nous faut en outre analyser la nécessité impérieuse de rénover le service public pour le refonder.

Chapitre 1 : La restructuration des liens entre les trois intervenants (service public, État et la société)

Dans les années 1970 la notion de service public en Algérie s'est fondée sur l'idée que l'État est capable d'avoir réponse à tout, cependant, cette notion a été contestée dès la fin des années 1980 pour des raisons d'inefficacité inhérente à la gestion publique, caractérisée par un service public qui manque d'inefficacité économique et sociale, ainsi que de l'inadéquation aux aspirations de la société.

Section 1 : Service public : un cadre juridique marqué par l'inefficacité économique

Durant la période d'État socialiste qu'a subi l'Algérie, l'administration a connu de nombreux changements visant à mettre à la disposition du pouvoir politique un puissant appareil de gestion et de contrôle de la société¹⁹. Aussi cette période de reconduction a été celle où la plupart des grandes mesures de rupture sont intervenues pour engager le pays dans un processus de construction d'une société socialiste²⁰.

Deux traits caractérisent l'évolution des services publics, d'une part il y un développement considérable du droit économique qui remet en cause la division

¹⁷les principaux théoriciens de la notion dans son sens moderne, Thomas Hobbes et John Locke, qui s'opposaient avant tout à l'état de nature, alors que la théorie contractualiste de Rousseau fait de la société civile le fondement des inégalités entre les hommes que le contrat social vise à réduire. En ce sens Voir : Cycle de conférences du conseil d'État Français 2013-2015, «Où va l'État ?» Cinquième conférence du 27 novembre 2013 intitulée «l'État sous la pression de la société civile ?», Ce document a été préparé par la section du rapport et des études (SRE) du conseil d'État.

¹⁸On rappellera ici et à titre d'exemple, les réformes engagées en 1988 par le gouvernement de Ghousali pour tenter d'instaurer un modèle d'organisation des relations entre l'administration et le citoyen. Voir : le décret n° 88-131 du 4 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés, j.o.r.a n° 27 année 1988.

¹⁹ TAÏB Saïd, *la réforme de l'administration en Algérie, annuaire de l'Afrique du nord*, Tome 35, CNRS Edition, 1996, p 344.

²⁰MAHIOU Ahmed, «les séquences du changement juridique en Algérie. Cinquante ans de droit (1962-2012)», *Insaniyet*, n° 57-58, juillet-décembre 2012, p. 79.

classique entre les règles du droit public et le droit privé, c'est l'époque où les entreprises publiques étaient totalement asservies à l'État, elles constituaient le moyen d'action privilégié de l'État à côté des établissements publics à caractère administratif, et se retrouvent assujetties aux règles du droit public²¹.

D'autre part, après la nouvelle constitution de 1989 qui annonce la nouvelle orientation vers un désengagement progressif de l'État de la sphère économique, les services publics qui redeviennent des établissements publics avec un statut plus autonome qui leur permet de s'affranchir du contrôle hiérarchique administratif et financier de l'État : la vague de privatisation des années 1990 s'est amplifiée de manière apparente après la fin des années 1990 et poursuivie après le début des années 2000 par l'ouverture du capital des entreprises gestionnaires de service public²², en 2009 pour revenir en arrière et redonner la majorité au partenaire algérien qui détiendra 51 % du capital social dans tout contrat d'investissement étranger²³, et reviendra à l'abrogation de cette règle par le projet de la loi de finance pour 2020.

Ces conséquences sont fortement associées à la situation difficile de l'État dans la fin des années 1980, car pendant ces années-là l'équilibre juridique entre les critères du service public et ceux de la puissance publique sont sensiblement incurvé, ce qui explique toujours la mauvaise situation de nos services publics actuellement par une crise de l'État qui est une crise gestionnaire mais aussi politique.

Section 2 : Service public : un cadre juridique marqué par l'inefficacité sociale

L'intervention de l'État face à un phénomène social peut prendre des formes variées, premièrement elle est exclusivement normative : les personnes publiques encadrent le phénomène social dans de nouvelles normes (interdiction, limitation, surveillance, contrôle). Deuxièmement est matérielle : les personnes publiques prennent en charge le phénomène social, en le plaçant sous la dépendance d'organes administratifs, en assurant la production des biens et services²⁴.

En 1988, La transformation de services de l'administration en établissements publics²⁵ administratifs (EPA) et en établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) en société d'économie mixte et anonyme qui sont des

²¹ TAÏB Saïd, op.cit. p. 345.

²² Mais cela ne veut pas dire selon le professeur TAÏB Saïd que l'État s'est totalement désengagé de la sphère économique et qu'il laisse entière liberté aux acteurs économiques. Voir : TAÏB Saïd, op.cit. p. 345.

Voir ainsi : l'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement, J.O.R.A n° 47 du 22 août 2001.

²³ Article 58-4 bis de l'ordonnance n° 09-01 du 22 juillet 2009 portant la loi de finance complémentaire pour 2009, J.O.R.A n° 44 du 26 juillet 2009, complète l'ordonnance n° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement.

²⁴ Gilles J. GUGLIELM, *Une Introduction au Droit du service public*, Paris, collection 1994, p 2.

²⁵ Voir : Articles 43 et 44 de la loi n° 88-01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques économiques, J.O.R.A n°2 du 13 janvier 1988.

organismes privé²⁶, la création d'autorités administratives indépendantes étaient engagées à partir 1990 en renforçant le concept d'économie de marché dans un souci d'efficacité de l'État. Atténuer les rigidités internes et externes des organisations publiques apparaît dans ces années-là essentielles au projet global de transformation des services publics vers un modèle d'efficacité sociale simple et très souple.

Mais l'efficacité sociale des services publics qui a été et est encore remise en cause par l'application du principe d'égalité, qui auraient peu à peu transformé l'utilisateur en habitant au lieu en citoyen. Tous contribueraient également à régler les comportements sociaux par des moyens d'action de l'autorité publique, qui produit de ségrégation et d'exclusion. En somme ces services présentent une utilité sociale qui dépasse leur valeur spécifique et limite leur individualisation, en raison même de leur nécessité économique et sociale, et de leur caractéristiques techniques, ces services-là ne sont pas adaptés à la concurrence du marché comme par exemple l'électricité, eau, transport, éducation, santé que leur utilité sociale est considérée comme essentielle, à ce titre, imposant une intervention de l'État pour assurer la production et la consommation de ces services accessibles et de qualité.

Par ailleurs, il faut se rappeler que la consommation des biens publics et services publics tendrait à creuser les inégalités et les écarts entre citoyens devant une demande sociale de plus en plus forte et ce au lieu de les réduire, enfin la fourniture des services publics nécessite construction collective d'un système de valeurs et de structures et de modes de faire fonder sur des principes d'équité, d'éthique, d'inclusivité, coopération et de responsabilité²⁷.

Section 3 : Service public : Inadéquation aux aspirations de la société

Les usagers des services publics comptent sur l'action publique qu'elle apporte des améliorations substantielles à leur vie quotidienne, et le comportement des consommateurs a changé pour devenir de plus en plus exigeant et revendicatif où les besoins sociaux sont en croissance constante, ils attendent des services publics qu'ils leur fournissent des prestations meilleures et à moindre coût, et à des conditions d'accessibilité également performantes.

Or, il existe en Algérie une parfaite inadéquation entre les ambitions déclarées du service public et de la réforme de l'État et les moyens qui y sont effectivement consacrés, reste que les usagers lancent souvent leur insatisfaction envers les services

²⁶Les entreprises publiques économiques sont constituées en sociétés par actions ou en forme de société à responsabilité limitée « SARL » selon l'article 2 de la loi n° 88-04 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-59 du 26 septembre 1975 portant code de commerce et fixant les règles particulières applicables aux entreprises publiques économiques, J.O.R.A n° 2 du 13 janvier 1988.

²⁷Falilou Mbacké Cissé avec l'assistance de SidikiDaff, Mormar lissa Dieng et Karine Goasmat, *Gouvernance en Afrique, gouvernance et Service public (pour ne pas renoncer au rêve du développement)*, Cahier de proposition n° 05-2010, diffusion disponible sur le site : www.afrique-gouvernance.net

publics : considérant qu'il y a un "décalage manifeste"²⁸ entre les principes et la réalité du fonctionnement des services publics. De ce point de vu, l'inadéquation des services publics aux aspirations des citoyens est à souligner : satisfaction de l'utilisateur devenu client, cette vision trouve traduction directe dans les politiques successives de réformes ou de modernisation de l'État et de l'administration dans son ensemble qui, comme le soulignait en mai 2014 le plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république²⁹, entend réconcilier les services publics avec les principes du libéralisme adoptant, avec une remise en cause de plus en plus visible dans la pratique des valeurs qui jusqu'alors présidaient à la gestion du service public.

Ainsi, il faut entendre par évolutions des formes organisationnelles, les changements influant sur les spécificités des services et des emplois dans les domaines de production, de la gestion et de la prestation de service public. Ces évolutions jouent un rôle moteur de changements profonds et apparaissent par conséquent comme des révélateurs des évolutions des pratiques du service public, qui visent à faciliter l'introduction d'indicateurs et d'objectifs nouveaux pour fonder des services publics efficace et performant³⁰. De fait, l'État est invité aujourd'hui à concentrer leur effort sur l'amélioration de la qualité de la prestation fournie aux titulaires du statut de citoyen qui ont fait le lien entre les droits reconnus au contribuable, au consommateur et à l'électeur.

Dans ce contexte, et à chaque niveau d'organisation de la société il y a des multiples intérêts particuliers des individus et des groupes s'affrontent et s'opposent à un intérêt général propre à la collectivité d'appartenance, en Algérie par-exemple : il n'y avait d'intérêt général que national, et un intérêt général n'est pas par essence issu de la décision d'une instance supérieure qui l'a défini comme intérêt général, mais il dépend d'un processus collectif par lequel une collectivité d'individus ou d'institutions l'admet comme intérêt général, et l'intérêt général comme le prévoit *Pierre Bauby* découle des rationalités multiples des participants aux jeux sociaux, économique et politique³¹.

Chapitre 2 : État et citoyen : un cadre juridique marqué par une grande confusion :

En 1988, le décret n° 88-131 organisant les rapports entre l'administration et les administrés est proclamé. Son article 2 oblige les institutions et les organismes publics et leurs agents de faire protéger les droits reconnus au citoyen par la

²⁸Jean-Paul Valette, *Le service public à la Française*, Ellipses, Paris, 2000, p. 161.

²⁹Voir : Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre du programme du président de la république, mai 2014, op.cit.

³⁰ Christophe Nosbonne, op.cit., p. 30.

³¹Pierre Bauby, «l'eupéanisation des services publics», ENAP, université de l'administration publique, diffusion disponible sur le site : www.enap.ca

constitution et la législation en vigueur, mais le décret, reste à ce jour sans réel effet juridique³².

L'un des paradoxes des services publics Algériens a été et continue d'être leur plus forte disposition à bénéficier aux catégories les plus aisées de la société, soit pour des raisons purement politiques, soit pour des raisons de développement durable, et dans des pays émergent comme l'Algérie qui se distingue des autres pays appartenant à sa catégorie, la mode des partenariats public-privé, ou auparavant de la privatisation ont été prises en charge par des opérateurs privés tendant à repousser le peu d'Etat existant encore plus loin hors de la sphère de la vie quotidienne des citoyens, qui ne participent déjà que de façon formelle à son institutionnalisation, et que les performances économiques et sociales des services publics étaient extrêmement modestes. Et depuis la fin des années 1980 à travers des programmes d'ajustement structurel de réforme de l'État, le constat du malaise de la plupart des entreprises publiques et des activités de l'État minées par la corruption, l'inefficacité, l'absence de responsabilité.

Section 1 : Le rôle de l'État en matière de la régulation de la société

Le rôle de l'État dans la cohésion sociale ne s'est pas limité à ces fonctions régaliennes, il n'a cessé de s'étendre à travers des siècles a élargi son aire d'action à la vie économique et sociale, celui-ci (l'État), est devenu un agent régulateur qui fixe les règles du jeu économique et agit pour contrôler le comportement des producteurs et des dirigeants des entreprises publiques. À vrai dire, Le rôle de l'État est une redistribution en faveur de la population défavorisée et une régulation de l'économie pour la mettre sur le chemin d'une croissance équilibrée³³.

Autrement dit, l'État à un rôle essentiel à jouer pour stimuler la croissance, favoriser le développement de la confiance entre les citoyens, c'est-à-dire l'établissement des lois et des contrats, le contrôle de leur exécution, ainsi que leurs nécessaires adaptations. Et s'il y a régulation comme la confirme *Pierre Bauby* c'est parce que les règles ne peuvent tout prévoir, elles doivent être interprétées et elles sont remises en cause ou en adaptation perpétuelle, en fonction des situations et des objectifs³⁴.

Le débat sur la régulation de la société concerne ainsi au premier lieu la définition du concept de ce qui permet la compréhension des apports entre l'État et la société dans la complexité particulière liée à la société projeté en Algérie. La régulation est définie comme des modes d'ajustement permanents d'une pluralité d'actions et de leurs effets permettant d'assurer l'équilibre dynamique de système

³²Décret n° 88-131 du 4 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et les administrés, op.cit.

³³A.Khalidi, «l'État défaillant : le cas de l'Algérie», article publié le 29 aout 2017 dans le journal El Watan, disponible sur le site : <https://www.elwatan.com/edition/contributions/letat-defaillant-le-cas-de-lalgerie-29-08-2017>.

³⁴Pierre Bauby, «l'eupéanisation des services publics», op.cit. p. 18.

instable³⁵. A cela s'ajoute à cette définition celle de *Medjnah* qui définit la régulation comme une capacité d'adaptation de l'État aux réalités économique dans un système sociétal, d'après lui l'absence de cette régulation peut aboutir à la perte du service public, suivis de licenciement des emplois, puisque la régulation est le fait d'ouvrir le capital des entreprises publiques au bénéfice des promoteurs privés³⁶.

Cette question des liens entre l'économique, le public, et la société civile, est marquée par une ambiguïté majeure, celle-ci découle de la relation usagers-clients qui contribue à restaurer un dialogue directe entre l'État et sa propre société. Pour certains pays comme le nôtre voient leur développement compromis par l'État lui-même, car un État sous-développement est souvent le moyen de garder le contrôle du pays, il bloque par ces lois et règlementations l'accumulation du secteur privé et décourage ainsi la production et menace la prospérité de la population, dans le même contexte *Douglass North* souligne à juste titre que l'insécurité juridique décourage la production et condamne les systèmes assujettis à ce phénomène à stagnation ou à la régression³⁷.

Section 2 : Le rôle de l'État en matière de régulation des services publics

L'analyse des rapports citoyen-État doit ainsi être centrée sur la régulation des services publics, et ouvre un débat sur la gestion de ces derniers qui concerne ainsi la compréhension de ce qui permet la «constitution de la société» dans la complexité particulière liée à la société émergente, dont l'État est une formule particulière de pouvoir qui permet de réduire les couts de régulation lorsqu'il est en étroite symbiose cognitive et pratique avec sa société.

Par ailleurs, il faut se rappeler que la régulation des services publics ne se réduit pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence, mais ressort des rapports conflictuels entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés, et ces rapports ne sont pas stable et figé, mais évolutifs dans le temps et dans l'espace, selon l'expression de *Pierre Bauby*. «Cette spécifique régulation des services publics, participe à l'évolution dans le temps et dans l'espace, en fonction des besoins des consommateurs, des citoyens et de la société», dont les autorités publiques doivent assujettir les services publics à des règles de droit clairement établies et précises sous le contrôle des juridictions nationales de droit public et privé vers une dilution des séparations originelles et une interpénétration croissante entre ces règles³⁸.

³⁵ A.Khalidi, «l'Etat défaillant», op.cit.

³⁶ Lyes B, «Débat sur le rôle de l'État dans la régulation économique-Algérie Eco», Article disponible sur le site : <https://www.algerie-eco.com/2017/01/22/debat-role-de-letat-regulation-economique/>

³⁷ A.Khalidi, op.cit.

³⁸ BERRI Noureddine, les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, thèse de doctorat en sciences, université Mouloud Memeri tizi ouzou, faculté de droit et des sciences politiques, 2014, p 154.

En raison de rendre plus clair la notion de régulation des services publics, il nous faut souligner l'importance qu'elle revêt comme un moyen d'introduire la concurrence là où elle est inexistante ou très peu développée, elle permet de veiller au respect des principes de la libre concurrence qui doivent être conciliés avec les missions d'intérêt dont sont investis ces services³⁹, de sorte que le service public soit familier au droit commun de la concurrence, cette adaptation aux réalités du marché fait engendrer l'émergence d'un nouveau concept s'appelle désormais service universel. A titre d'exemple, le concept de service public dans le secteur des réseaux telles que les communications qui est né avec l'ouverture du secteur à la concurrence, est devenu de ce moment service universel s'agissant d'un renouveau de la notion classique du service public⁴⁰.

En somme, la régulation est un mode de gestion inédit du service public se détachant des méthodes administratives traditionnelles, la création d'organismes administratifs indépendants par des pouvoirs publics révèle les mutations de la prise de décision publique, car elle permet de garantir une objectivité et une autonomie indispensable dans certains domaines. Dans cette perspective, la loi autorise cette délégation de compétence, cette pratique existe en Algérie sous la forme des autorités administratives indépendantes qui sont pour objet de défendre les intérêts des usagers-consommateurs, mais la question qui se pose dans ce contexte est la suivante : quelle est la place des autorités de régulation au sein de l'appareil d'État Algérien? La réponse à une telle question dépend de l'avenir des services publics en Algérie, entre la domination de l'idéologie néolibérale portés comme l'abus de certaines maximes de la nouvelle gestion publique ou l'apparition d'un néo étatismes rééquilibré par l'éventuelle participation de la société civile dans des affaires publiques, ce qui nécessite d'être contrasté prochainement dans d'autres études.

Conclusion

L'analyse abordée témoigne des difficultés de l'émergence d'un nouveau paradigme algérien du service public, des hésitations qui se manifestent, de la timidité des propositions et des mesures annoncées par les acteurs politiques et économiques ou encore de la lenteur des processus, marqué par un discours politique défavorable, trop rigide et trop coûteux, qui s'est basé sur l'incertitude bureaucratique.

Par ailleurs, un processus de création institutionnelle générique et classique relatif au service public a été décidé et mené de façon faible, en continuité complète par rapport aux années précédentes, ce que conduit à dire que le service public dans

³⁹Vanessa Barbé, «les enjeux démocratiques de la régulation des services publics, Ethique publique», revue internationale d'éthique sociale et gouvernementale, v.9, n° 2-2007, l'article est disponible sur le site :

<http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1752;DOI:10.4000/ethiquepublique.1752>

⁴⁰A propos de la conciliation de la concurrence et des missions de service public dans le domaine des télécommunications. Voir : BERRI Noureddine, les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, op.cit., p 153, 154.

notre pays n'est pas aujourd'hui une référence ou un modèle dans le contexte d'une mondialisation qui demande à être maîtrisée.

C'est dans cet état de fait, que le service public doit se cohabiter dans une unité concordante qui nécessite un travail en profondeur de toutes les forces, les institutions et les citoyens, du processus d'intégration nationale. Cette exigence de débat amène à reformuler les principes d'intervention de l'État unilatéral. L'enjeu est alors, de promouvoir ce dialogue tout en conservant la capacité de l'État à l'encadrer par un contrôle flexible et une régulation rigoureuse des services publics.