

La réforme de l'Etat en Algérie. Vers une thérapie de longue durée

Mustapha KARADJI

Professeur - Faculté de Droit et des Sciences Politiques

Université Djilali LIABES - Sidi Bel Abbès – Algérie.

« *Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise* », Jean MONNET (1888-1979)¹.

« *On nous change notre Etat* »². Il n'a pas mieux pour présenter notre propos que cette citation que j'emprunte à Maurice HAURIOU lorsqu'il essayait de saisir le glissement de l'Etat-gendarme vers l'Etat-providence. En effet, la réforme n'est pas un processus tranquille en raison des bouleversements qu'elle suscite. Le mot réforme lui-même porte en lui, pour certains, « *quelque chose de terrible, et le monde ne l'a jamais entendu prononcer sans une inquiétude profonde et sans pâlir d'effroi* »³. Cependant, elle est nécessaire dans la mesure où elle permet à l'Etat d'avancer et de révéler les transformations de « *l'art de gouverner* »⁴. Elle est définie comme « *un programme public qui cherche à transformer et à agir sur une ou plusieurs composantes du système administratif* »⁵. Pour certains pays comme l'Algérie, la réforme constitue un thème majeur dans l'action publique, un chantier de grande envergure ouvert à toutes les transformations. Cependant, la naissance biologique d'une réforme d'envergure n'a pas eue l'occasion d'être faite malgré sa nécessité. Les hommes politiques, les économistes, les industriels et beaucoup d'experts réformateurs s'étant largement fait l'écho des complications qui se sont fait jour tout au long de la gestation de l'embryon de réforme. La gestation a été longue. Elle a été toujours mise en échec par l'étroitesse des objectifs du processus et la naissance n'a pu se faire selon les voies naturelles pour reprendre un auteur⁶. S'agissant d'une loi constante et universelle à laquelle rien n'échappe, elle est devenue une loi d'une certaine époque qui agit

¹ Cité par Dominique DEMONT, Jean-François GUEDON, Bien utiliser les citations dans les examens et concours, Eyrolles, 2007, p. 101.

² Note sous T. confl., 8 décembre 1899, Assoc.Syndicale du canal de Gignac, Sirey, 1900, III, p. 49.

³ Alphonse VAN DEN CAMP, Des réformes, Revue critique, politique, littéraire et scientifique, Première année, Tome III, Bruxelles, 1858, p.5.

⁴ Emilien RUIZ, Réformer l'Etat pour gouverner la société, La vie des idées, disponible sur www.laviedesidees.fr.

⁵ Geert BOUKAERT, La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs, RFAP, n° 105-106, 2003, p. 40

⁶ Jean-Marie PONTIER, Les nouvelles compétences de la région, A.J.D.A, n° 36, 25 octobre 2004, p. 1968.

comme un aiguillon qui pousse les Etats à se reformer¹. Il s'agit d'une révolution qui s'inscrit dans l'ordre et nécessite du temps. Elle constitue un long mouvement séculaire durant lequel beaucoup d'acteurs investissent du temps et des intérêts, parfois divergents, dans des projets de transformation des institutions, des procédures, parfois du système politique lui-même en visant la rupture, la modernisation, la remise en cause de tout un système de gestion donné². Il s'agit d'une nouvelle approche du rôle de l'Etat qui s'insère dans un réseau de contraintes internes et externes comme la mondialisation, la bonne gouvernance, la mise en place de politique d'ouverture ou la recomposition du tissu institutionnel³. Aussi, l'Algérie comme tout les pays du Maghreb s'est-elle trouvée en pleine mondialisation qui l'a pénétré en profondeur au point de l'amener à revoir toute la construction classique de l'Etat. En effet, avec la mondialisation des échanges qui véhicule de nouvelles valeurs économiques, culturelles et sociales, nous passons, pour reprendre un auteur, « *d'un phénomène d'emprunt à un phénomène d'imposition* »⁴. Toutefois, L'Etat ne doit pas être internationalisé au point d'être à la fois incluse et marginalisée mais doit être capable de se recomposer⁵. Cette nécessité a amené le Président de la République à créer un comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat dans le but « *d'analyser et d'évaluer tous les aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat* »⁶. A la lecture des objectifs assignés au comité, cette réforme n'est pas une réforme sectorielle ni occasionnelle mais constitue une thérapie qui s'inscrit dans la durée. Il s'agit d'un délabrement matériel, financier et humain de tout l'appareil de l'Etat⁷. Aussi, Il n'est pas de notre propos de faire un brassage de tout les changements entrepris mais de s'intéresser à des secteurs qui, jusqu'à un temps récent, ont constitué le dernier bastion de l'Etat. Il s'agit, comme l'a si bien estimé un auteur, d'une opération comparable au cercle de Pascal dont le centre est partout et la circonférence nulle part⁸.

¹ Alphonse VAN DEN CAMP, op. cit, p. 5

² Geert BOUCKAERT, op. cit, p. 627.

³ Gilbert NIYONGABO, Politiques d'ouverture commerciale et développement économique, Thèse, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, 2007, p. 8.

⁴ Il s'agit de Jean-Claude GUEDON, cité par Mohamed MADOU, Globalisation : Quel impact sur les langues et la culture ? in « *Mondialisation et enjeux linguistiques. Quelles langues pour le marché du travail en Algérie* », (sous la direct. De M. BENGUERRA et A.KADRI), CREAD, Alger, 2001, p. 26.

⁵ Thierry VIRCOULON, L'Etat internationalisé. Nouvelle figure de la mondialisation en Afrique, Etudes, Tome 406, janvier 2007, p. 10.

⁶ Article 2 du décret présidentiel n° 2000-372 du 22 novembre 2000 portant création du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, (J.O.R.A.D.P, n° 71 du 26 novembre 2000, p. 3).

⁷ Dominique DARBON, Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques, R.F.A.P, n° 105-106, 2003/1-2, p.135.

⁸ Jacqueline MORAND-DEVILLER, Les mécanismes de la réforme administrative, R.I.D.C, vol. 38, n° 2, avril-juin 1986, p. 676.

Cette contribution portera donc sur deux axes qui nous paraissent prioritaires et complémentaires ; à savoir les enjeux de la réforme (section I) et les aspects de la réforme (section II) afin de comprendre les soubassements invisibles de cette opération.

Section I : Les enjeux de la réforme

Si la réforme de l'Etat constitue l'un des grands récits de l'Etat par l'étendue des objectifs, elle s'inscrit en cette période dans une stratégie politique, économique, sociale et culturelle qui intègre le paysage géopolitique mondial. En effet, le Maghreb arabe se trouve à la croisée des chemins entre les Etats unis et l'Europe. Les Etats unis voient dans le Maghreb un élément indispensable à la construction du Grand Moyen Orient, l'Europe le voit comme un espace de repli pour des partenariats privilégiés. Dans cette dynamique internationale, le Maghreb arabe devrait constituer une zone d'intégration régionale capable de faire face aux blocs stratégiques qui se constituent dans le monde. Ce qui n'est pas le cas. Dans une enquête menée en juillet 2006 en Algérie, 70% des enquêtés ne sont pas satisfaits de la politique de l'Union maghrébine¹. D'ailleurs, certains estiment que le commerce entre les Etats de l'Afrique du nord équivaut à 1,3% de leurs échanges extérieurs². Il s'agit du taux le plus bas du monde, ce qui est regrettable pour des pays qui peuvent constituer une entité économique forte. Il est vrai que la réforme de l'Etat n'est pas un phénomène transposable, unique et universel du moment que chaque Etat a sa propre histoire politique, culturelle, ses propres problèmes économiques. Mais ceci n'empêche pas de rechercher parmi les pays maghrébins le dénominateur commun à ces réformes que certains considèrent comme « *des marqueurs de modernité* »³. A notre avis, la réforme qu'entreprend l'Algérie ne peut être qu'inscrite dans une démarche commune aux pays du Maghreb. Elle peut différer d'un pays à un autre mais les actions de la réforme touchent pratiquement les mêmes secteurs avec des priorités différentes pour chaque pays.

Dans une approche de réforme l'enjeu majeur est politique. Il s'agit de la redistribution du pouvoir, des compétences et des responsabilités entre acteurs politiques internes⁴ et entre acteurs

¹ Luiz MARTINEZ et autres, L'Algérie, l'Union du Maghreb arabe et l'intégration régionale, Euromesco 59, octobre 2006, p. 4.

² Francis GHILES, Le « non-Maghreb » coûte cher au Maghreb, Le Monde diplomatique, n° 670, janvier 2010, p. 6.

³ Luc ROUBAN, Réformer ou recomposer l'Etat ? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée, R.F.A.P, n° 105-106, 2003/1-2, p. 154.

⁴ La nomination du Premier ministre et les membres du gouvernement relève désormais des attributions du Président de la République conformément aux articles 91/5 et 93/1 de la Constitution de 2016, voir également, à titre

étatiques et acteurs externes à l'Etat¹. En effet, garder le pouvoir dans le monde actuel oblige l'Etat à le partager dans le but de le démultiplier et le nourrir par association². La réforme permet aussi de légitimer le pouvoir politique et de réaffirmer son autorité sur l'ensemble de l'appareil de l'Etat³. Toutefois, cette légitimité ne repose pas uniquement sur la seule légalité mais également sur l'économie, l'efficacité et l'efficacités⁴. D'ailleurs, pour certains, une société de marché ne peut fonctionner efficacement que si l'Etat est un Etat de droit qui garantie le droit de la propriété, impose les règles d'une concurrence loyale et crée un besoin en consommation par la revalorisation des salaires et des commandes publiques conséquentes, ce qui suppose « *une intervention politique démocratique mais non totalitaire* »⁵. L'enjeu politique de la réforme se traduit également par la nécessité de reconquérir la confiance des citoyens envers le pouvoir politique. En effet, si la société est traversée par cette perte de confiance, l'enjeu démocratique est lui-même menacé dans la mesure où les citoyens « *attachent de moins en moins de crédits aux discours politiques et aux lois* »⁶. Dans ce cas, il devient difficile de faire société du moment que chacun juge selon ses critères et sans aucune référence collective⁷. Seule une doctrine de la transparence, du compte rendu et de participation est capable de restituer cette confiance. Cette transparence politique doit répondre au besoin de lisibilité de la stratégie de l'Etat sur le plan politique. Elle peut nécessiter une révision de la constitution dans le but d'une participation plus accrue des acteurs politiques et des citoyens⁸. Dans le cas d'une démarche politique non participative, la réforme ne peut aboutir à ses objectifs. Elle ne sera comme l'estime un auteur qu'une réforme qui ne cesse de se réformer limitée entre les résultats des jeux réformateurs précédents et une « *ingénierie politique contextuelle aux résultats confus* »⁹. D'ailleurs, l'Etat ne

d'exemple, la redistribution du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires conformément au décret présidentiel n° 99-240 du 27 octobre 1999 relatif à la nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, (J.O.R.A, n° 76 du 31 octobre 1999, p. 3).

¹ Geert BOUCKAERT, op. cit, p. 632.

² Raphael LIOGIER, Les nouveaux territoires du monde individu-global. Délocalisation et déterritorialisation, La Pensée de midi, n° 21, 2007, p.107.

³ Il s'agit d'une main basse sur tout l'appareil de l'Etat. La réforme concerne l'administration centrale, la régulation, le contrôle, les collectivités territoriales, les services publics et les agents de l'Etat.

⁴ Michel LE CLAINCHE, Introduction, R.F.A.P, n° 117, 2006, p. 6.

⁵ Jacques ATTALI, La crise et après ? Édition réactualisée, Fayard, 2009, p. 9 et 10.

⁶ Olivier ROUQUAN, La réforme de l'Etat : un enjeu du débat démocratique, Le Banquet, n° 18, 2003-1, p. 1.

⁷ Pierre De CHARENTENAY, La confiance et ses contraires, Éditorial, Études, n° 4121, janvier 2010, p.4.

⁸ Voir à ce sujet l'article 188 de la Constitution de 2016 qui introduit la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), l'article 194 qui crée la Haute instance indépendante de surveillance des élections, voir également loi organique n° 16-11 du 25 août 2016 relative à la Haute instance indépendante de surveillances des élections, (JORA n° 50 du 28 août 2016, P.36).

⁹ Dominique DARBON, op. cit, p. 137.

peut plus cultiver le secret ou l'hermétisme. Il est pris, comme d'autres pays, au piège du libéralisme et la pression des nouvelles technologies ce qui le conduit à se désengager graduellement¹ et à dévoiler sa stratégie. Cependant, malgré cette réforme qui se poursuit à petite dose pour une thérapie qui dure dans le temps, un maillon de cette chaîne de réforme, même s'il nous paraît à première vue faible et lent à réaliser, commence à connaître une nette progression positive, celui du processus démocratique². Il suffit de faire une lecture positive et objective pour saisir les modifications introduites par la réforme constitutionnelle de 2016 qui vient de réformer l'architecture constitutionnelle tant en droits qu'en devoirs qu'en matière de redistribution de pouvoir. Dire le contraire c'est nier tout l'effort qui a été mis en œuvre par le pouvoir politique dans la mise en place de cette réforme constitutionnelle qui n'est que le fruit d'une participation de tout les acteurs politiques économiques et sociaux.

Cette réforme se manifeste également par un enjeu social. L'Etat est tenu de prendre en considération les interactions entre les institutions publiques et la société dans la mesure où la réforme remet en cause toute l'architecture des relations qu'entretient l'Etat avec la société. Si pour une catégorie de citoyens comme les hommes politiques, les industriels, les experts réformateurs et les économistes, la réforme est nécessaire pour réaliser l'efficacité de l'action publique, d'autres catégories voient en elle une remise en cause de tout les acquis sociaux. Ces courants *souterrains et puissants*³ qui traversent la réforme conduisent l'Etat à produire et à construire la société du moment que sa réussite dépend dans une large mesure de l'implication de tout le corps social⁴. Cette adhésion sociale est considérée comme un point crucial car elle exprime les modes d'articulation entre l'Etat et la société. D'ailleurs, la réforme a sa propre matrice culturelle, sociale et économique qui imprègne le tissu social. Face à cette matrice, l'Etat est tenu de réagir en fonction des contraintes sociales aussi bien internes qu'externes. Le comité de réforme des structures et des missions de l'Etat a été chargé, à ce titre, « *d'examiner la nature, les missions et les statuts de l'ensemble des établissements publics et organismes **gérant un service public**...* ». En effet, l'un des domaines où s'exprime la relation de l'Etat avec la société

¹ Monique CHEMILLIER-GENDREAU, Démocratie globale : un continent inexploité, Nouvelles fondations, n° 5, 2007/1, p. 54.

² Christian BOUQUET, La mondialisation est-elle le stade suprême de la colonisation ? Le transfert des modèles mondialisés dans les pays pauvres, Les cahiers d'Outre-Mer, n° 238, avril-juin 2007, p. 186.

³ Jean FELY, La réforme de l'Etat, Projet n° 266, 2001, p. 64.

⁴ Thierry DELPUCHE, Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques, L'Economie politique, n° 43, juillet 2009, p. 95.

d'une façon manifeste est le service public qui, dans toute sa réforme, ne doit pas perdre de vue, sa première fonction, celle de rendre un service aux usagers. D'ailleurs, le consentement de la société civile à une réforme donnée peut parfois reposer sur de nombreuses zones de gratuité comme la scolarisation, l'enseignement supérieur ou l'accès aux soins¹. Mais ceci n'empêche pas le service public à se recomposer dans sa nature², la qualité de ses services et ses relations avec les usagers. D'ailleurs, un observatoire national du service public vient d'être créé dans le but de promouvoir et de développer le service public et l'administration³. Mais l'intervention de l'Etat sur le tissu social doit être progressive car elle porte atteinte à certains acquis, à certaines habitudes et à certaines autorégulations sociales. Aussi, pour avoir l'adhésion du corps social, la réforme suppose une réflexion d'ensemble sur l'ensemble des rapports entre l'Etat et la société. Toutefois, ces enjeux ne sont ni limitatifs ni exclusifs. Toute réforme a des enjeux économiques qui s'expriment par un remodelage du tissu économique comme la privatisation, l'investissement, la remise en cause du système bancaire et financier. Elle peut avoir un enjeu culturel dans le but de faire face à l'uniformisation culturelle que véhicule la globalisation. Par cette tendance, l'Etat engage un processus culturel qui vise à préserver les acquis, les développer pour une mise à niveau culturelle⁴. Si la réforme est engagée sur plusieurs fronts, il est utile de saisir les multiples conséquences de cette démarche.

Section II : Les aspects de la réforme

Si la réforme se présente comme « *un moment de recomposition d'un système complexe qui n'obéit ni aux mêmes normes ni aux mêmes rythmes* »⁵, elle induit une refonte de certains éléments du système existant. Elle ne constitue pas uniquement une réforme des institutions mais aussi des méthodes et des outils de gestion. Elle vise à ébranler toute l'archéologie juridique ô combien sacrée pour les spécialistes du droit public. Modernisation et moralisation de l'action publique, intégration des technologies de l'information et de la communication, régulation,

¹ Gérard WORMSER, Avant propos, Malaise dans le capitalisme, Cahiers Sens public, n° 11-12, 2009/3-4, p. 6.

² Pierre DELVOLLE, La privatisation du service de l'Etat, Pouvoirs, n° 117, 2006/2, pp.107-120.

³ Décret présidentiel n° 16-03 du 7 janvier 2016 portant création de l'observatoire national du service public, (JORA n° 2 du 12 janvier 2016, p.12).

⁴ Voir le décret exécutif n° 07-160 du 27 mai 2007 fixant les conditions de création des musées, leurs missions, organisation et fonctionnement, et le décret exécutif n° 07-18 du 16 janvier 2007 portant statut des théâtres régionaux.

⁵ Luc ROUBAN, op. cit, p.166.

relation entre l'administration et le public, recours aux méthodes de gestion privée constituent quelques repères de cette réforme.

Il faut souligner que l'Etat qui était considéré comme le fer de lance du développement économique et social¹ a connue une politisation sans limite dans la mesure où « *la force des choses poussait à une politisation de l'action de développement* »². Cette politisation n'a pas disparue mais le mécanisme de la réforme tente de modifier les structures administratives et leurs missions. D'ailleurs, l'article 2, alinéa 2 du décret présidentiel n° 2000-372 du 22 novembre 2000 dispose que le comité est chargé « *d'examiner les missions, les structures et le fonctionnement des administrations centrales de l'Etat ainsi que les mécanismes de coordination, de consultation, de régulation et de contrôle* ». Il est vrai que l'appareil administratif est le plus difficile à réformer en raison des traditions administratives, des habitudes, des contraintes politiques mais les contraintes internes et externes ont obligés l'Etat à reconquérir ce secteur à travers d'abord une stabilité des cabinets ministériels. En effet, au troisième mandat présidentiel, le Président de la République n'a pas voulu déstabiliser l'équipe gouvernementale alors que toute la classe politique attendait des changements. Cette envie de changement qui n'était pas partagée a permis de mesurer l'ampleur de la réforme et le besoin de stabilité qu'elle nécessite. Pour une fois, la logique de réforme a pris le dessus sur certaines envies politiques qui nécessairement accompagnent tout nouveau quinquennat. Le glissement d'une administration autoritaire et contraignante à une administration partenaire chargée du suivi et de l'expertise dans l'action publique n'est pas une chose facile. Ce glissement nécessite du temps et exige une formation et un accompagnement permanent. Il doit permettre à l'action publique de changer par un déclin de la démarche autoritaire qui se manifeste, entre autres, par l'atténuation du caractère exorbitant de l'activité administrative, l'externalisation de certaines fonctions administratives. Toutefois, cette tendance n'implique pas un désengagement total de l'Etat mais son retrait progressif. Le choix ne doit pas être dans le « *tout contractuel* » ou le « *tout statutaire* » mais de rechercher l'équilibre par des mécanismes souples et efficaces. Par cette approche, l'Etat commence à encourager les dispositifs de proximité³, à déléguer certaines activités voir les externaliser¹ tout « *en veillant au*

¹ Jacques CHEVALLIER, La reconfiguration de l'administration centrale, R.F.A.P, n° 116, 2005/4, p.718.

² Daniel MBARGA NYATTE, La situation critique et préoccupante des fonctions publiques et administrations en Afrique, R.A.D.I.C, n° 1, mars 2000, p. 105.

³ Voir à titre d'exemple le décret exécutif n° 08-307 du 27 septembre 2008 relatif aux cellules de proximité de solidarité, (J.O.R.A, n° 56 du 28 septembre 2008, p. 17), voir également la loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune notamment l'article 11, (JORA n° 37 du 3 juillet 2011, p. 4).

maintien des grands équilibres et de tracer les contours d'un projet collectif »². A cet effet, la régulation apparaît comme le meilleur moyen pour désengager l'Etat sans perdre le pouvoir de contrôle et de coordination. Par ce phénomène de la régulation, l'Etat réinvestit le marché en tant que régulateur. Tous les secteurs économiques sont pratiquement libérés mais aucun n'échappe à la régulation³. Cette régulation n'est pas uniquement économique mais s'étend à une fonction qui peut paraître pour certains comme une fonction inaliénable, celle de production des règles juridiques. En effet, les autorités de régulation qui ne cessent d'augmenter participent à la fonction normative. Il est vrai que la relation de l'Etat avec le droit est une relation culturelle du moment que le droit véhicule des valeurs culturelles, mais ceci n'empêche pas certains organismes à produire des normes de droit ou du moins à participer avec l'Etat à les produire. Ce foisonnement des organismes régulateurs dénote aussi que la réforme n'est pas une réforme douce mais connaît des tournants violents sans que leur direction ne soit maîtrisée⁴. Ce phénomène n'est pas propre à l'Algérie, l'Europe elle-même est entrain de subir cette violence normative. En effet, l'Union européenne sous-traite un plan comptable avec un organisme privé en l'occurrence l'IASB (International Accounting Standard Board) qui devient par cette concession, un producteur de normes tendant à l'unification rapide dans l'élaboration des comptes des sociétés cotées⁵. L'Etat tend également à regrouper les services administratifs en directions générales comme la direction générale de la recherche scientifique et du développement technologique où la direction des impôts des grandes entreprises⁶. Cependant, cette réforme serait sans sens si l'appareil judiciaire restera en dehors de cette dynamique. En effet, intervenant devant le Conseil des ministres dans sa réunion du 30 octobre 2001, le Président de la République a estimé que la réforme de l'administration avec celle de la justice, constitue « *le socle sur lequel doit se construire l'Etat de droit, seul cadre à même d'assurer le*

¹ Décret exécutif n° 06-139 du 15 avril 2006 fixant les conditions et les modalités d'exercice des activités de remorquage, de manutention et d'acconage dans les ports, (J.O.R.A, n° 24 du 16 avril 2006, p. 16).

² Jacques CHEVALLIER, op. cit, p. 719.

³ La création d'autorités administratives chargées de la régulation connaît un foisonnement remarquable dans plusieurs secteurs comme le secteur des télécommunications, le secteur minier, le secteur énergétique, le secteur des transports, le secteur laitier et d'autres comme le décret exécutif n° 09-309 du 23 septembre 2009 qui vient de créer l'office national interprofessionnel des légumes et des viandes chargé de la régulation des produits stratégiques, (J.O.R.A, n° 55 du 27 septembre 2009, p.11).

⁴ Jean FELY, op. cit, p. 68.

⁵ Eve CHIAPELLO, Karim MEDJAD, Une privatisation inédite de la norme : le cas de la politique comptable européenne, Sociologie du travail, vol 49, n° 1, janvier-mars 2007, p. 47 et 62.

⁶ Décret exécutif n° 06-327 du 18 septembre 2006 fixant l'organisation et les attributions des services extérieurs de l'administration fiscale, (J.O.R.A, n° 59 du 24 septembre 2006, p. 6).

plein épanouissement de la citoyenneté »¹. Il est inutile de faire le chemin de la réforme de la justice mais il faut noter que l'un de ses éléments majeurs a été l'instauration d'une dualité juridictionnelle en 1998 par la mise en place d'un Conseil d'Etat et de tribunaux administratifs même si ces derniers ont connu un long retard injustifié d'ailleurs, dans leur mise en place². Cette évolution qu'on peut qualifier de spectaculaire en matière du contentieux ne vise qu'à « *hisser le juge administratif au même niveau que son collègue judiciaire* »³ répondant ainsi au souci des justiciables d'avoir un juge capable de faire face à l'Etat et à ses démembrements. Ce saut qualificatif s'est suivi par la promulgation d'un code de procédure civile et administrative en 2008 qui dénote le souci du législateur algérien d'asseoir une nouvelle forme de justice attractive, indépendante et surtout garante des droits des justiciables⁴ par la reconnaissance, à titre d'exemple, du principe d'égalité des armes⁵, le jugement dans un délai raisonnable⁶, le respect du principe du contradictoire même lorsque le juge soulève un moyen d'ordre public⁷, des modes alternatifs de règlement des litiges comme la conciliation⁸, la médiation⁹ et l'arbitrage¹⁰. Cette modernisation de l'appareil administratif a été accompagnée par une moralisation de l'action publique comme la lutte contre la corruption¹¹, La lutte contre le blanchiment d'argent¹², la modification des codes des marchés publics¹³, le respect de la concurrence y compris en matière de commandes publiques¹⁴.

¹ Disponible sur www.gouv.dz

² Selon le ministère de la justice, il sera procédé graduellement à la mise en place de 11 tribunaux administratifs dans le but de finaliser la dualité juridictionnelle, Voir journal El Khabar n° 5887 du 25 janvier 2010, p. 6 et n° 5889 du 27 janvier 2010, p. 15.

³ David BAILLEUL, Le droit administratif en question : de l'intérêt général à l'intérêt économique général ? J.C.P., Administrations et Collectivités locales, n° 13-14, 29 mars 2005, p. 591.

⁴ Loi n° 08-09 du 25 février 2008 portant code de procédure civile et administrative, (J.O.R.A.D.P, n° 21 du 23 avril 2008, p. 3).

⁵ Article 3, alinéa 2 de la loi n° 08-09.

⁶ Article 3, alinéa 4 de la loi n° 08-09.

⁷ Article 3, alinéa 3 et l'article 843 de la loi n° 08-09.

⁸ Les articles 990 à 993 de la loi n° 08-09.

⁹ Les articles 994 à 1005 de la loi n° 08-09.

¹⁰ Les articles 1006 à 1061 de la loi n° 08-09.

¹¹ Loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, (J.O.R.A, n° 14 du 8 mars 2006, p. 4).

¹² Loi n° 05-01 du 6 février 2005 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, (J.O.R.A, n° 11 du 9 février 2005, p. 3).

¹³ Décret présidentiel n° 15-247 du 16 septembre 2015 portant réglementation des marchés publics et des délégations de service public, (J.O.R.A, n° 50 du 20 septembre 2015, p. 3)

¹⁴ Loi n° 08-12 du 25 juin 2008 modifiant et complétant l'ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, , (J.O.R.A, n° 36 du 2 juillet 2008, p. 10).

Cependant, cette moralisation de la vie publique ne pouvait se faire sans une réforme de la fonction publique. Cette dernière subit le mouvement de réforme depuis 2006 qui vise à développer les outils et les normes en usage dans le secteur privé¹. Il s'agit d'un alignement au modèle de la nouvelle gestion publique. Il est vrai que le noyau dur de la fonction publique n'a pas changé comme la nature de la relation qui reste statutaire et réglementaire mais le nouveau statut général de la fonction publique s'aligne sur un modèle dynamique dans la mesure où le modèle classique a atteint ses limites. Cependant, la diffusion de nouveaux outils de gestion se heurte à une résistance légitime, celle de la production de nouveaux rites formels². Il faut rappeler que le statut de la fonction publique qui était impénétrable aux outils de la gestion privée commence à se lézarder par l'effet de la réforme dans la mesure où le système du concours est remis en cause par le recrutement contractuel. En effet, l'article 2 du décret présidentiel n°07-308 du 29 septembre 2007 permet aux administrations publiques de procéder au recrutement par voie de contrat déterminée ou indéterminée en fonction de leurs besoins³. Le pantouflage a également fait l'objet d'une réglementation⁴ pour mettre un terme au passage des fonctionnaires d'encadrement de l'Etat vers le secteur privé et que certains qualifient comme une descente du ciel⁵.

Cependant si cette réforme s'intègre dans un espace physique, elle transgresse également l'espace virtuel du moment que l'économie actuelle ne connaît pas de frontières. En effet, si l'individu s'identifie à son passeport, la marchandise se « désidentifie » sous une forme que qualifient certains auteurs de liquidation⁶ en raison de sa circulation rapide entre les acteurs économiques interétatiques. D'ailleurs l'Etat construit sur une assise territoriale⁷ trouve des difficultés à saisir les problèmes qui surgissent en dehors de ses frontières car ils échappent à

¹ Ordonnance n° 06-03 du 15 juillet 2006 portant statut général de la fonction publique, (J.O.R.A., n° 46 du 16 juillet 2006, p. 3) approuvée par la loi n° 06-12 du 14 novembre 2006, (J.O.R.A., n° 72 du 15 novembre 2006, p. 10).

² Gilles JEANNOT, Luc ROUBAN, *Changer la fonction publique*, R.F.A.P., n° 132, 2010, p. 667. Voir à titre d'exemple le décret exécutif n° 10-36 du 21 janvier 2010 fixant les missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des autres établissements d'enseignement supérieur, (J.O.R.A., n° 06 du 24 janvier 2010, p. 16).

³ Décret présidentiel n° 07-308 du 29 septembre 2007 fixant les modalités de recrutement des agents contractuels, leurs droits et obligations, les éléments constitutifs de leur rémunération, les règles relatives à leur gestion ainsi que le régime disciplinaire qui leur est applicable, (J.O.R.A.D.P., n° 61 du 30 septembre 2007, p. 14).

⁴ Ordonnance n° 07-01 du 1^{er} mars 2007 relative aux incompatibilités et obligations particulières attachées à certains emplois et fonction, (J.O.R.A., n° 16 du 7 mars 2007, p. 3).

⁵ Dominique CHAGNOLLAUD, *Du pantouflage ou la « descente du ciel »*, Pouvoirs, n° 80, 1997, p.77.

⁶ Christian VOLLAIRE, *Protection de l'espace public : contre qui ? Chimères*, n° 70 (DEDANS Dehors 1), 2009, p. 97.

⁷ Benoît FRYDMAN, *Le droit privé de son contenu*, in « *Refaire la démocratie* », Syllepse, 2002, p. 54.

toute localisation. Cette ingérence numérique a poussé l'Algérie à se doter d'une stratégie à long terme pour lui permettre de se relier à ce réseau numérique mondialisé. Il faut rappeler qu'en janvier 2009, le Premier ministre algérien a demandé au Conseil économique et social d'émettre un avis sur le projet de mutation que compte organiser les pouvoirs publics pour faire basculer le pays vers la société de l'information et l'économie numérique dénommé « *e-Algérie 2013* ». Le 16 septembre 2009, le Conseil économique et social a émis son avis sur le dossier, avis publié au journal officiel¹. En effet, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication en Algérie connaît un retard considérable. Le rapport 2010 des Nations Unies sur l'indice de pénétration de l'outil informatique et interactif dans les administrations « *Global E-Gouvernement Readiness Survey* » classe l'Algérie à la 150^{ème} place sur un total de 192². Ceci ne veut pas dire que l'Algérie n'a pas entamé la démarche numérique. Bien au contraire, celle-ci a connue des applications, parfois timides mais audacieuses sur plusieurs plans comme la reconnaissance de la preuve technologique³, le contrôle par les services fiscaux de la comptabilité informatisée⁴, le paiement électronique pour lutter contre la contrebande⁵, l'enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel des mesures d'instruction judiciaire⁶, un plan de modernisation de la justice,⁷ la signature et la certification électronique⁸.

La réforme est également une réforme des outils de management par le souci de l'Etat d'instiller dans le secteur public particulièrement les administrations publiques des outils de gestion du secteur privé. Il est vrai que cette transposition a connue un début timide mais elle est toujours poursuivie par souci d'efficacité. Il est utile de noter que le clivage entre le public et le privé relève de la tradition juridique qu'impose le système politique⁹. L'étatisation de l'activité économique a affaibli durement la sphère privée au point de la dégrader sur le plan institutionnel

¹ J.O.R.A.D.P, n° 54 du 16 septembre 2009, p. 16.

² Rapport des Nations Unies sur E-gouvernement Survey 2016, New York, 2016, p. 147 et 154.

³ Article 323 ter du code civil algérien introduit par la loi n° 05-10 du 20 juin 2005 modifiant et complétant l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975 portant code civil, (J.O.R.A, n° 44 du 26 juin 2005, p. 14).

⁴ L'article 20, alinéa 3 du code de procédures fiscales, Voir la loi n°01-21 du 22 décembre 2001 relative à la loi de finances pour l'année 2002 modifiée par la loi n° 02-11 du 24 décembre 2002 portant loi de finance pour 2003, (J.O.R.A, n° 86 du 25 décembre 2002, p. 3).

⁵ Loi n° 05-06 du 23 août 2005 relative à la lutte contre la contrebande, (J.O.R.A, n° 59 du 28 août 2006, p. 3).

⁶ Article 864 du code de procédure civile et administrative.

⁷ Voir la loi n° 15-03 du 1^{er} février 2015 relative à la modernisation de la justice, (JORA n° 06 du 10 février 2015, p. 4)

⁸ Voir la loi n° 15-04 du 1^{er} février 2015 fixant les règles générales relatives à la signature et à la certification électroniques, (JORA n° 06 du 10 février 2015, p. 6).

⁹ Michel CHRISTIAN, Sandrine KOTT, Introduction. Sphère publique et sphère privée dans les sociétés socialistes. La mise à l'épreuve d'une dichotomie, Histoire@politique. Politique, culture, société, n° 7, janvier-avril 2009, p.1.

et juridique. Mais cette tendance connaît une transformation dans les outils de gestion au point où l'appareil de l'Etat s'inspire des méthodes de gestion du secteur privé dans le but d'arriver à une efficacité économique¹. Par cette logique réformatrice et marchande, la statut du service public qu'on considérait sacrée commence à connaître des ébranlements progressifs dans le but de la déboulonner par la suite. En effet, le décret exécutif n° 09-310 du 23 septembre 2009 ne peut passer inaperçu sauf pour un juriste non aguerri lorsqu'il utilise la notion de service universel au lieu du service public. Cette notion de service universel qu'introduit le législateur algérien ne reflète que la notion de service compatible avec les nouvelles données en matière d'ouverture des services publics qu'exige l'Organisation Mondiale du Commerce². Ceci dénote que la privatisation, ou du moins la logique du marché, bascule de l'industrie, des finances aux services publics. Il s'agit d'une œuvre qui ne connaît aucune limite sauf une résistance légitime mais qui ne tardera pas s'effacer. La défense nationale, bastion très gardé, se trouve soumise à ces fluctuations. La récente réforme des statuts de certaines entreprises militaires cèdent la place à des entités de droit privé. En effet et conformément au décret présidentiel n° 08-102 du 26 mars 2008 fixant le statut type des établissements public à caractère industriel et commercial relevant du secteur économique de l'Armée nationale populaire³, les décrets présidentiels n° 09132 à 142 du 27 avril 2009 érigent les entreprises militaires en établissement public à caractère industriel et commercial⁴ régi par les règles applicables à l'administration dans ses relations avec l'Etat et est réputé commerçant dans ses rapports avec les tiers. Ceci pour dire que tout l'Etat est entrain de basculer vers un autre mode de gestion ou comme l'estime Pierre LEGENDRE vers « *une reféodalisation de l'Etat et son éclatement en multiples fiefs avec une pyramide de relations de dépendance* »⁵.

¹ La Banque mondiale vient de classer l'Algérie à la 130^{ème} place sur 155 pays en matière d'efficacité commerciale et économique dans son rapport de 2010. En matière de services, l'Algérie vient à la 147^{ème} place en matière douanière, 122^{ème} place en matière d'infrastructures de base et 136^{ème} place en matière de traitement de marchandises, El Khabar n° 5878 du 16 janvier 2010, p. 5.

² Voir dans ce sens le décret exécutif n° 09-310 du 23 septembre 2009 modifiant et complétant le décret exécutif n° 03-232 du 24 juin 2003 déterminant le coût du service universel de la Poste et des télécommunications, (J.O.R.A, n° 55 du 27 septembre 2009, p. 15).

³ J.O.R.A, n° 17 du 30 mars 2008, p. 3.

⁴ J.O.R.A, n° 26 du 3 mai 2009, p. 2.

⁵ Cité par Denis COLLIN, Vers la privatisation de l'Etat, Nouvelles fondations, n° 5, janvier 2007, p. 45

Conclusion

Malgré ce désengagement de l'Etat que préconise le nouvel ordre économique mondial, la dernière crise financière marque un retour signifiant de l'Etat comme acteur économique, un partenaire, un stratège régulateur de la crise. En effet, le secteur financier, qui a été le plus touché par cette crise, vient d'être réinvesti par l'Etat y compris les États les plus libéraux. En octobre 2008, la Grande Bretagne a annoncé la nationalisation de près de 50% de son système bancaire¹ alors que le gouvernement américain a décidé d'utiliser au moins 250 milliards de dollars du « *Plan Paulson* » pour acheter des actions de banques afin d'aider à leur recapitalisation². Quand au Président français, il a annoncé, dans sa déclaration du 20 octobre 2008, la constitution de fonds souverains européens pour racheter les actions des entreprises stratégiques³. Il s'agit d'un retour à la souveraineté monétaire dans le but d'introduire des mécanismes de contrôle des flux de capitaux⁴. D'ailleurs le mode d'après crise sera certainement différent de l'actuel en raison du bouleversement de certains valeurs⁵. En effet, certains États, y compris les États du Maghreb sont entrain de glisser vers un Etat de sécurité⁶ en raison d'une politique européenne de voisinage qui tente de délocaliser la gestion du phénomène migratoire et terroriste vers les pays du Maghreb⁷. Ceci marque le retour de l'Etat-gendarme dans un nouvel habit avec une modulation de ses fonctions économiques et sociales. Par cette tendance imposée, l'Algérie secrète tout un arsenal législatif qui dénote son adhésion et marque le retour d'un Etat libéral mais austère.

¹ Le gouvernement irlandais prévoit également un plan de sauvetage du secteur bancaire qui va lui permettre de contrôler totalement ou partiellement cinq des plus grandes institutions bancaires, Voir Le Monde n° 20275 du 1^{er} avril 2010, p. 16.

² Jacques SAPIR, Les nouveaux enjeux de la mondialisation, Problèmes économiques, n° 2, 22 juillet 2009, p. 23.

³ Jacques SAPIR, op. cit, p. 24. Voir dans ce sens l'excellent ouvrage de Caroline Bertin DELACOUR, Les fonds souverains. Ces nouveaux acteurs de l'économie mondiale, Eyrolles, 2009.

⁴ Voir dans ce sens Patrick ARTUS, Marie-Paule VIRARD, La liquidité incontrôlable. Qui va maîtriser la monnaie mondiale ? Pearson, Paris, 2010, pp.1-136.

⁵ D'ailleurs certains pays qui étaient en cessation de paiement ont été considérés par certains auteurs comme des pays en faillite, voir Laurence CORDONNIER, Gouvernements sous la coupe des banques. Un pays peut-il faire faillite ? Le Monde diplomatique, n° 672, Mars 2010, p. 1. D'ailleurs, les pays de la zone euro ont mis à la disposition de la Grèce un plan d'aide de 30 milliards d'euros, le monde n° 20285 du 13 avril 2010, p. 17.

⁶ Voir à ce sujet, Denis SALAS, Etat de sécurité ou Etat de droit ? L'hésitation française, Études, Tome 408, avril 2008, pp. 463-473.

⁷ Cherif DRIS, Introduction au dossier, L'espace euro-maghrébin, L'Année du Maghreb, 2004, p. 3.