

(La réforme de l'administration centrale (ministérielle

The reform of the central administration

Nadia ASSAM¹ *

¹Maitre de conférences B à l'école supérieure de gestion sciences économique et commerce international,
Alger

تاريخ الإرسال : 2018-12-06 ، تاريخ القبول: 2019-05-22، تاريخ النشر: 2019-09-28

Résume:

Depuis l'indépendance de l'Algérie, la réforme de l'administration centrale est au cœur du débat politique. la structure de l'appareil étatique reflète les conceptions idéologiques et politiques en vigueur à un moment donné. les années 88-89 furent marquées par un tournant doctrinal important. la conjoncture politique et sécuritaire de la décennie 90 n'a pas occulté la dégradation de l'Etat. Ainsi, un corpus juridique a été mis en place et les recommandations du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat (CRSME) en 2001 redéfinissent les missions de l'Etat et dessinent les contours de l'administration centrale et son champ d'intervention. Malgré des avancées appréciables, la réforme de l'administration centrale, contrairement au discours politique, est loin d'avoir atteint toutes ses virtualités. Ainsi beaucoup de propositions inscrites dans le rapport du CRSME sont restées lettres-mortes : c'est le cas par exemples de la réforme de la fiscalité locale ou de l'autonomie des entreprises et établissements public

Mots clés: Etat ; réforme ; socio-économique ; planification ; administration ; institution ; désengagement

Summary:

Since Algeria's independence, the reform of the central administration has been at the heart of the political debate. the structure of the state apparatus reflects the ideological and political conceptions in force at a given moment. the years 88-89 were marked by an important doctrinal

* Corresponding author, e-mail: nadiassam@hotmail.com

A- L'Etat nouveau :

La fin du « tout Etat » ou plutôt son déclin rétroagit sur ces démembrements.

1-l'Etat providence :

Le rôle de l'Etat fait l'objet d'une vaste discussion à l'échelle internationale, sous la pression de la mondialisation de l'économie qui réduit les marges de manœuvres des Etats.

Ce débat prend un relief particulier en Algérie avec le lancement au début des années 80 d'un important mouvement de restructuration et de réorganisation des entreprises publiques et du secteur agricole.

Cette vague de réforme a atteint ses limites par l'adoption d'une série de mesures prises à la faveur des réformes engagées dans les secteurs agricole¹, industriel² et domanial³. Aux limites imposées par la constitution de 1976 s'ajoute un « phénomène structurel ».

Les avancées réalisées notamment dans le domaine de la réforme de l'entreprise publique ont permis de clarifier la relation entre celle-ci et l'Etat

C'est sous ce terme générique que plusieurs mesures disparates telles que la dérèglementation, la privatisation, la désétatisation, la libéralisation etc, et ayant pour objectif la réduction de la sphère étatique au profit du secteur privé, ont été regroupées. De toutes ces formes, le terme désétatisation s'apparente le plus à celui de désengagement. Ainsi, pour B. Jacquillat⁴, « la désétatisation est un ensemble de procédures et d'actions dont la mise en œuvre permettra de rééquilibrer la société civile au détriment de l'Etat ».

Sous l'effet conjugué de la crise économique qui a secoué le pays et les pressions exercées par le FMI, le gouvernement algérien, dans sa lettre introductive exposant la politique économique et financière, a manifesté son intention d'engager des mesures dans deux directions :

- réduction de l'intervention directe du gouvernement dans la gestion économique
- transfert de la responsabilité aux agents économiques « publics ou privés ».

Ces conditionnalités s'inscrivent dans une conception néo-libérale qui s'appuie surtout sur l'expérience des Etats-Unis, du Royaume Unis, et de quelques autres pays anglo-saxons, poussent à la limitation des dépenses publiques pour réduire les déficits publics.

Cette conception⁵ « tend à présenter la diminution des dépenses publiques comme un but en soi,

Pour remédier apparemment à ces lacunes, une nouvelle ordonnance datée du 20 août 2001⁸ a été promulguée. Celle-ci introduit, comme le précise l'exposé des motifs, « la flexibilité nécessaire au programme de privatisation de manière à bénéficier de toutes les opportunités qui se présentent à l'économie nationale ».

En définitive, et comme le souligne un spécialiste⁹, « la privatisation est toujours politique, dans le sens où les gouvernements ont aussi des objectifs non-économiques. Donc, c'est dans l'action politique que les pouvoirs publics doivent inscrire leur action de réformer en profondeur l'économie ».

Quant au démantèlement des monopoles étatiques, celui-ci a touché le secteur économique traditionnel, tel que le commerce extérieur, les banques et établissements financiers, les assurances¹⁰ et les transports aériens¹¹. La démonopolisation a englobé également les activités de service public, telle que les télécommunications.

La séparation des pouvoirs de l'Etat en sa qualité de propriétaire de capitaux marchands, de ses pouvoirs de puissance publique lui permet de jouer son rôle d'arbitre au service des seuls droits et libertés.

Les prérogatives de puissance publique ne sont plus désormais exercées qu'à des fins d'intérêt général de service public et d'égalité des citoyens.

Les obstacles institutionnels ayant empêché la poursuite des réformes ont été levés par la constitution de 1989. Ainsi, l'article 30, tout en jetant les bases d'une nouvelle philosophie du rôle de l'Etat balise son champ d'intervention, le subordonnant au seul service des droits et libertés. « Elle opte pour une conception classique, juridique et libéral des libertés »¹².

La rupture avec l'ancienne conception du rôle de l'Etat telle qu'elle a été élaborée et codifiée par la constitution de 1976, apparait ici avec clarté.

L'Etat est perçu selon la constitution de 1989 d'abord comme puissance publique, exceptionnellement comme propriétaire. « Son rôle et ses moyens d'action devraient changer pour qu'il parvienne enfin à retrouver les fonctions qui sont les siennes : celles d'assurer l'intérêt général et de défendre les libertés »¹³.

Traditionnellement prises en charge par la puissance publique telle que la gestion de l'exploitation des ressources hydriques¹⁴, des télécommunications¹⁵ et de l'enseignement supérieur¹⁶. Ces activités sont désormais soumises au principe de la libre concurrence et ouvertes à l'initiative privée.

Enfin, le retrait de l'Etat s'exprime à travers le processus de déréglementation.

répartition des pouvoirs et des responsabilités entre le sommet et la base, enfin comme ensemble de techniques et de mécanismes destinés à concilier, sans les opposer, d'une part, l'unité et la prééminence de l'Etat d'autre part, la diversité et l'autonomie locale »²³.

La décentralisation a connu une application concrète une première fois avec la promulgation du code communal le 18 mai 1967 et le code de wilaya le 23 mai 1969.

En effet, « la décentralisation n'a pas pour objet d'exprimer une autonomie, d'abord sur le plan de l'exercice de la tutelle administrative sur les actes et les personnes, ensuite sur le plan financier en confirmant les collectivités décentralisées dans une dépendance vis-à-vis de l'Etat, enfin, sur le plan de l'exercice du contrôle par le parti sur les organes élus. Il s'agit en fait, comme le précise ce même auteur, d'écarter « l'aspect politique de l'autonomie » puisque l'autonomie juridique et financière propre à toute décentralisation est reconnue à ces collectivités locales.

« Tout le processus de décentralisation fût en réalité perturbé non seulement par les pratiques du contrôle de tutelle et du pouvoir d'injonction administrative, mais également et en parallèle relié par tous les réflexes du centralisme démocratique »²⁴.

Dans la configuration institutionnelle de l'époque, fondée sur une logique de centralisation du pouvoir de décision, ces collectivités locales sont considérées en fait comme des démembrements de l'Etat qui agissent pour son compte.

La confusion qui caractérise l'exercice par les collectivités locales de leurs missions a conduit le ministère de l'intérieur à lancer une vaste opération d'identification des compétences et attributions des communes et wilayate à partir de textes disparates. Cette opération a abouti à l'adoption de 18 décrets en 1981²⁵.

L'examen de ces textes confirme la tendance centralisatrice des principaux pouvoirs de décision concernant les affaires locales.

Les codes de 1990²⁶ adoptés dans un contexte marqué par le multipartisme constituent une avancée dans la voie de « l'autonomisation » des collectivités locales dans la mesure où leurs compétences ont été redéfinies et délimitées et que l'exercice de la tutelle a été allégé de manière considérable. Ces lois se distinguent « par leurs soucis de clarté et de précision »²⁷. Ce souci de clarté et de précision a présidé à la définition des tâches et missions des deux collectivités

territoriales dans des termes non équivoques. Les actions administratives ont été définitivement isolées des actions économiques de type mercantile. Cet effort d'adaptation, de rééquilibrage et de distribution des pouvoirs au niveau local est intervenu dans un contexte de crise majeure et donc n'a pas pu produire tous ses effets du fait également de la persistance des pratiques centralisatrices ou autoritaires du système administratif qui se sont développées de manière considérable suite à la dissociation des assemblées populaire communales et de wilayas²⁸ et leur remplacement par des délégations exécutives communales et de wilaya dont les membres sont désignés par la tutelle.

« La mise en veilleuse » de l'autonomie locale durant cette période marquée par un vide institutionnel a pour objectif, comme il ressort du discours politique du pouvoir de l'époque, le rétablissement de l'autorité de l'État qui s'est effritée depuis les événements d'octobre 1988. L'option centralisatrice retenue dans un contexte exceptionnel a nécessité la mise en place depuis 1992 de plusieurs groupes de travail au niveau du ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales chargés de présenter des propositions allant dans le sens de la révision de l'ensemble des dispositions contenues dans les codes de 1990 et touchant « l'autonomie du pouvoir local ».

Cette révision vise à expurger les anciens textes de toutes les dispositions qui empêchent l'exercice de l'autorité de l'État sur ces entités, entendu au sens de l'exercice du pouvoir hiérarchique. Ils agissent en fait à travers cette opération, qui n'a pas vu le jour de confiner les collectivités locales dans un rôle d'exécution. La problématique de la réforme locale a été de nouveau posée dans le Rapport SBIH en ces termes. « ... Il s'agit d'opérer une série de conciliation entre le degré d'autonomie et les niveaux d'encadrement du contrôle de l'Etat, entre les compétences et les moyens, et plus généralement entre la capacité effective d'action et le champ des pouvoirs et des responsabilités des autorités déconcentrées et décentralisées »²⁹.

En précisant sa conception de la décentralisation et de la centralisation, le chef de l'État déclare : « décentraliser C'est donner le patrimoine national à des irresponsables pour être davantage dilapidé. Je ne peux pas, personnellement, cautionner une telle démarche ». « C'est bien la mort dans l'âme que je recommanderais, au gouvernement de tenir compte à la fois des conclusions et des recommandations » de la réunion des walis. « Nous étudierons un nouveau

découpage, nous verrons aussi quels sont les attributions des uns et des autres en temps utile. Nous reverrons, nous apporterons les aménagements nécessaires aux différents secteurs, quand cela s'avérera nécessaire »³⁰.

La déclaration du chef de l'État peut faire l'objet de plusieurs lectures dont la plus plausible consiste à considérer les différents échelons décentralisés et déconcentrés comme étant incapable d'assumer les missions qui leur sont dévolues par les lois et règlements en vigueur et par voie de conséquence, Il y a lieu de procéder à la réforme des institutions locales dans le cadre de la réforme des structures de l'État.

« Ces structures devraient être revisitées pour que l'on sache si elles restent valables ou non »³¹.

Le rapport SBIH quant à lui explique ces insuffisances par « l'application incomplète inachevée des dispositifs mis en place » en matière de décentralisation et de déconcentration, « par la persistance des pratiques centralisatrices et autoritaires et par les effets d'une période « morte » qui a privé pendant quelques années, les collectivités territoriales de représentants élus, dans un nouveau cadre pluraliste »

Il ne s'agit donc pas, apparemment, d'une remise en cause de processus de décentralisation puisque la critique cible certaines pratiques ne s'inscrivant pas dans le cadre de la loi. D'après ce rapport, « la décentralisation » doit s'appuyer dans sa mise en œuvre sur le développement progressif du champ de l'autonomie locale ainsi que sur une clarification des compétences et de missions de l'État et des collectivités territoriales »

Chabane Benakezouh considère qu'on ne peut apporter de vraies solutions aux problèmes de base que par la mise en œuvre de la décentralisation. Quant à la déconcentration, elle reste selon cet auteur « inachevée et incomplète pour des raisons à la fois politiques et techniques.

Ce même constat a été fait dans le rapport SBIH qui précise que « dans la réalité, la déconcentration administrative n'a été en fin de compte, qu'une suite de mesures, constamment remise en cause, pour reconstituer ce qu'on appelle la projection homothétique des ministères aux différents échelons territoriaux dans le but évident de maintenir au profit des administrations centrales, un pouvoir direct d'intervention et de contrôle sur les autorités déconcentrées.

Si le réaménagement du pouvoir économique et la nouvelle répartition des compétences consacrées

Ce rapport a été structuré en deux parties : la première concerne les missions et les modes d'intervention de l'administration centrale et la seconde partie traite de l'application simulée des conclusions de la première partie, par catégorie de fonction.

L'approche retenue par les auteurs du rapport est une approche fonctionnelle car elle aborde l'administration et l'action administrative par rapport aux grandes fonctions de la puissance publique en matière économique et sociale. C'est ainsi que quatre catégories de fonction ont été retenues regroupant les activités et prérogatives de plusieurs départements ministériels. Il s'agit des fonctions : économie, équipement, social et activités productives.

La fonction souveraineté n'a pas été traitée par le groupe de travail « parce qu'elle touche probablement à l'essence du politique ».

a- Les principes : les règles qui président à l'adaptation des missions et de l'organisation de l'administration centrale sont de l'ordre de cinq.

Premier principe : la non-intervention dans le fonctionnement, la conduite et le contrôle de l'entreprise publique économique. Ce principe résulte de la suppression de la tutelle de gestion sur les actes et les dirigeants de l'entreprise publique économique, en vertu de la loi du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises publiques. Le désengagement de l'administration centrale implique son redéploiement et sa réorganisation autour de ses missions essentielles en matière de planification, de régulation, de normalisation et de promotion générale des activités.

Deuxième principe : la concertation en matière de planification basée sur la règle suivante : « la mission de planification centrale ainsi que celle de régulation ne doivent s'intéresser au plan d'entreprise mais plutôt à une vision plus générale de branche et de fonction globale de l'État » pour accomplir cette mission, l'administration centrale doit renforcer ses moyens d'étude et d'analyse, jusque-là marginalisés.

Troisième principe : la non gestion directe (gestion de projet d'équipement ou de réalisation d'infrastructure) ou de la décentralisation de la gestion au profit des entités d'intermédiation administrative ou d'autres formes d'organisation administrative. Les missions d'étude, d'analyse prospective et de traitement de l'information peuvent être prises en charge par des administrations.

Quatrième principe : l'efficacité et la rationalité administrative : l'action de l'administration

activités des différents agents économiques ;

- promouvoir toute étude générale ou spécifique concourant à la réalisation des missions de l'administration centrale ;
- mettre en place des instruments d'informations d'évaluation et de contrôle nécessaires à la réalisation des objectifs assignés au secteur.

2-Les recommandations du CRSME :

Le rapport du comité de la réforme des structures et des missions de l'État confirme cette tendance de recentrage des missions de l'État autour de ses fonctions essentielles qui sont au nombre de sept :

- La fonction de conception et d'orientation ;
- la fonction de prévision et de prospective ;
- la fonction de régulation ;
- la fonction de normalisation ;
- la fonction d'animation et de promotion ;
- la fonction de contrôle et d'évaluation ;
- la forme la fonction de communication

Le rapport fait la distinction entre deux types de missions devant être exercées par l'administration centrale : d'abord les missions de souveraineté relatives à la défense nationale, la sécurité, la justice, la défense des intérêts de l'État dans le monde et des finances publiques qui ne peuvent être ni partagée ni déléguées ; ensuite les missions de type économique et social qui sont exercées au nom de l'État régulateur.

Des différentes missions énumérées dans le rapport SBIH et autour desquelles l'administration centrale doit être recentrée, la fonction régulation mérite qu'on s'y attarde car comme le précise Gérard Timsit : « l'une des notions des plus présentes et pourtant les plus vagues dans le débat sur la modernisation, celle de régulation mérite une attention particulière. Utilisée pour désigner des pratiques mal définies d'ajustement, concertation, incitation, conseil directive, orientation, ... ». La fonction régulation, classée fonction stratégique a été définie dans le rapport SBH par référence « à un ensemble de mesures, dispositifs, mécanismes et instruments permettant aux pouvoirs

publics d'orienter et d'encadrer dans le sens de l'intérêt général des interventions des acteurs de la société dans le domaine économique, social ou culturel »³⁵. La régulation permet donc à l'administration d'orienter le comportement des différents acteurs dans le sens des choix arrêtés dans le cadre des politiques publiques. S'agissant de deux corps de droit, la régulation ne doit pas être confondue avec la réglementation. En effet, la régulation apparaît comparativement à la réglementation, « comme la forme la moins rigide et la plus intelligente du pouvoir normatif »³⁶ et la forme la plus libérale.

Le désengagement de l'État notamment de la sphère économique qui s'est traduit par son retrait de la gestion directe confère à la fonction régulation une importance particulière. Ainsi l'apparition d'autorité de régulation dans le contexte de transition vers l'économie de marché semble être motivée par les considérations d'ordre technique et d'efficacité.

C'est dans ce sens qu'il a été créé une autorité administrative de régulation³⁷ qui agit au nom et pour le compte de l'État pour assurer la gestion de la poste et des télécommunications afin de « permettre l'exercice effectif de la fonction de réglementation et de contrôle par l'Etat des marchés Postal et aux télécommunications »³⁸. Cette autorité qui hérite de certaines missions exercées initialement par l'administration centrale du ministère des postes et télécommunications est appelée à assurer le bon fonctionnement du marché de la concurrence et de préserver l'intérêt général et les intérêts des usagers. Elle est compétentes, en vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 5 août 2000, en matière de partage d'infrastructures, de télécommunication, d'assignation et de contrôle de l'utilisation des fréquences, de numérotation, d'autorisation, d'exploitation d'arbitrage des litiges ... etc.

Comme elle émet son avis sur des questions intéressant le secteur des télécommunications notamment sur les plans réglementaire, la fixation des tarifs et les stratégies de développement des secteurs de la poste et des télécommunications.

En plus de ces missions, l'autorité de régulation intervient dans le domaine de la concurrence puis qu'elle est chargée « de veiller à l'existence d'une concurrence effective et loyale sur les marchés Postal et des télécommunications en prenant toute mesure nécessaire afin de promouvoir ou de rétablir la concurrence sur ces marchés » (alinéa 1, Art 13, loi 2000-03).

Dans l'exercice de cette dernière mission, l'intervention de deux organismes différents est de nature à introduire une confusion et des contradictions dans l'exercice des missions relatives à la concurrence.

Le Conseil de la concurrence institué en 1995³⁹ est chargé de faire respecter les règles régissant la concurrence. Ainsi l'art 18 précise que le conseil est habilité à proposer « toute action ou mesure de nature à favoriser le développement et la promotion de la concurrence dans les zones géographiques où les secteurs d'activité ou la concurrence n'existe pas où est insuffisamment développée ». L'article 20, dernier alinéa stipule que le « Conseil de la concurrence peut effectuer des enquêtes sur les conditions d'application des textes législatifs et réglementaires ayant un lien avec la concurrence ... ». L'article 21 habilite le Conseil de la concurrence « à prononcer par décision des injonctions ou émettre des avis, recommandations ou proposition de mesures de nature à lever des pratiques restrictives et les entraves à la concurrence. À ce problème de chevauchement d'attribution, s'ajoute l'inadaptation à la fois des attributions du ministère des Postes et Télécommunications tel que défini par le décret de 1983⁴⁰ et de son organisation prévu par un décret de 1998⁴¹. Dans le domaine des attributions du ministre, le décret de 1983 inscrit l'action du ministère dans le cadre des objectifs fixés par la charte nationale, devenue désuète, et de l'exercice du monopole de l'État sur les postes et télécommunications, devenu caduc ou encore dans le cadre de l'exercice de certaines missions telles que la réalisation et l'utilisation des différents réseaux électriques transférés à l'Autorité de régulation.

L'organisation actuelle de l'administration centrale des Postes et Télécommunications se situe en décalage par rapport aux nouvelles missions dévolues à ce ministère et résultant du transfert de certaines de ses attributions liées à la gestion de la poste et télécommunication à l'Autorité de régulation et à l'établissement public à caractère industriel et commercial.

Deuxième partie : La rénovation de l'administration centrale

Si diverses solutions virent le jour rapidement pour structurer la formation gouvernementale (A), le transfert de compétence à des autorités administratives indépendantes fut plus tardif (B).

A- problématique de la structuration du gouvernement

Diverses approches de formation du gouvernement furent expérimentées depuis 1962, les

Ce document dans sa partie relative au mode d'intervention⁴³ précise que les quatre familles de mission précédemment évoquées peuvent être prises en charge au niveau de chaque fonction selon les spécificités des activités concernées par des entités « revêtant plusieurs formes d'organisation allant de l'administration centrale proprement dite à ses démembrements. Elle peut s'organiser selon des formes offrant plus d'initiative et de places aux partenaires de l'administration ...etc. ».

Les simulations effectuées par fonction et par activité⁴⁴ ont permis de dégager des indications susceptibles de faciliter les choix de l'organisation de l'administration centrale la plus adaptée.

Le gouvernement Hamrouche, tout en privilégiant la réforme économique à la Réforme administrative a inscrit dans son programme la réforme de l'administration centrale, « sans que toutes les applications induites par le rapport sur prise en considération »⁴⁵.

Le programme du gouvernement GHOUZALI reste évasif sur la question de la réforme administrative : la seule action à son actif se limite à la finalisation des décisions prises par le précédent gouvernement à la veille de son départ⁴⁶.

Si certaines conclusions découlant des simulations effectuées sur certaines fonctions telles que l'industrie Paraissent dépassées en raison des évolutions qu'a connues ce secteur, il n'en demeure pas moins que ce rapport a constitué une référence pour les travaux du comité de la réforme des structures et des missions de l'État, dans son approche concernant la structure gouvernementale projetée

2- La technique du gouvernement resserrée :

L'approche d'une structure gouvernementale resserrée dans le rapport SBIH : c'est pour mettre fin ou du moins atténuer les effets négatifs sur la continuité des politiques publiques provoquées par les reconfigurations des structures gouvernementales et des modifications des compétences des ministères qui en découlent, que le comité a retenu le principe d'un réaménagement des structures gouvernementales autour d'un nombre relativement limité de secteurs homogènes d'activités.

La reconfiguration en secteurs homogènes devrait comme le précise le rapport s'effectuer selon trois critères :

- « répartition des champs de compétences des départements ministériels en fonction de l'impératif de cohérence globale dans l'élaboration des politiques publiques ».

de la stricte application d'un schéma préconçu d'autant plus que la Constitution ne reconnaît aucun pouvoir à l'administration, elle n'est « qu'un simple instrument de réalisation des choix politiques dont le rôle est limité à l'étude, l'information, la préparation et l'exécution des décisions politiques »⁴⁸.

Prises dans cette conception, « les tâches de l'administration ne seraient jamais initiales mais toujours secondes par rapport aux tâches politiques »⁴⁹.

En l'absence de cadrage juridique la configuration d'un gouvernement est le résultat de choix politiques et de compromis réalisés entre les différentes tendances ou fractions politiques associées au Gouvernement. Devant cette difficulté, il va falloir rechercher l'élément stabilisateur dans les structures des administrations centrales ou dans ce qui est convenu d'appeler les blocs de stabilité.

3. Les blocs de stabilité

La recherche de stabilité des structures centrales ministérielles a conduit les rédacteurs du rapport du comité de la réforme des structures et des missions de l'État à proposer l'institution « de bloc de stabilité » au sein des ministères en mesure d'assurer « la continuité de l'action de l'État ».

- Les blocs de stabilité ou pôles sectoriels de compétences sont « des entités structurantes et pérennes ayant pour finalité d'assurer, en toute hypothèse, la continuité de l'État »⁵⁰.

Ainsi deux traits caractérisent ces entités ; il s'agit de leur caractère structurant et permanent. Le caractère structurant de ces entités administratives est liée à la nature des activités rentrant dans leur champ de compétence et qui ne peuvent s'accommoder d'émiettement, de recomposition et d'instabilité.

La pérennité de ces blocs de stabilité trouve son origine dans la permanence de l'action publique et la continuité de l'État à travers l'exercice des missions de puissance publique.

Ces blocs de stabilité sont constitués « d'ensembles structurés et de compétences homogènes » conçu pour prendre en charge les missions stratégiques et homogènes découlant de l'exercice des prérogatives de puissance publique et du rôle que s'assigne l'État notamment en matière d'études prospectives de planification stratégique, de régulation, de normalisation juridique et techniques, d'animation et de contrôle des différents domaines d'activités.

sur ses fonctions essentielles ne doit pas se traduire nécessairement, sur le plan organisationnel, par l'adoption d'un schéma type ou uniforme d'organigramme ministériel en raison de la diversité et de l'intensité des missions.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, l'organisation devra être bâtie sur un certain nombre de principes et de critères classés dans le rapport SBIH dans deux catégories : la première catégorie porte sur les principes et critères communs et la seconde a trait aux critères particuliers.

Dans la première catégorie, on retrouve des critères objectifs et maîtrisables tel que l'ordonnancement et la réduction des niveaux hiérarchiques, et ce en vue de rapprocher le centre du niveau d'exécution, identification des missions de chaque structure, la clarification des responsabilités des niveaux hiérarchiques, l'adaptation de la taille des structures au volume des missions et à leur consistance et la mise en place d'un cadre participatif à la décision.

Dans la deuxième catégorie qui porte sur les critères particuliers, il est fait état de l'articulation de l'organisation des structures autour de plusieurs niveaux hiérarchiques : le bureau - la sous-direction - la direction - la direction générale. Les niveaux hiérarchiques ainsi que les tâches et missions qui leur sont confiées rejoignent le schéma prévu par le décret du 23 juin 1990⁵¹ auquel le rapport ajoute les critères de la consistance de la mission et d'existence d'un nombre suffisant de structures nécessitant une certaine coordination.

La création de la direction générale devra obéir à un ou plusieurs critères tel que le bloc homogène de compétences, le besoin de coordination et l'exercice de responsabilités particulières

Le service, qui ne doit pas s'inscrire dans l'ordonnancement hiérarchique des structures, prend en charge certaines fonctions communes de gestion et de soutien et peut également assurer la prise en charge de certaines activités en rapport avec les missions particulières du ministre.

Les missions de gestion et de soutien concernent les domaines suivants : ressources humaines, études juridiques, moyens généraux, budget, documentation, archives, courrier, transmission, coopération, système d'information et communication.

Le rapport procède un recensement exhaustif des activités devant relever d'un service et l'autorité de son rattachement en précisant le contenu de chaque fonction.

B- les autorités administratives indépendantes

même quelque retour en arrière, donc réversibilité de la reforme. A titre d'exemple citons la nomination du PDG d'une E.P.E dont la désignation par le conseil d'administration est subordonnée aujourd'hui à l'accord du premier ministre. Conformément à une loi de sociologie politique et juridique ancienne, les reformes de toutes sortes demeurent souvent au milieu du géré.

(Endnotes)

1 Loi n° 87-019 du 8 décembre 1987 déterminant le mode d'exploitation des terres agricoles du domaine national et fixant les droits et obligations des producteurs. JORA n° 50 du 02 décembre 1987. P. 1253.

2 Loi n° 88-01 du 12 janvier 1988, op-cit.

3 Loi n° 84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine national JORA n° 33 du 14 aout 1984. P. 678.

4 Rachid Zouaimia « Dérèglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien » in IDIRA, Revue de l'ENA n° 21, Alger 2001. P. 134.

5 Gérard Marcou. « L'administration publique en Allemagne et en France ». Revue Française d'Administration Publique, n° 78. 1976. p. 367.

6 Mohamed Cherif Belmihoub : « Gouvernance et rôle économique et social de l'Etat : Entre exigence et résistance » in idara Revue de l'ENA n° 21 Alger 2001- p. 09.

7 Ordonnance n° 95-22 du 26 aout 1995 relative à la privatisation des entreprises publiques JORA n° 48 du 3 octobre 1995, p.3.

8 Ordonnance n° 01-04 aout 2001 relative à l'organisation, la gestion et la privatisation des entreprises publiques économiques, JORA n° 47 du 22 aout 2001 p. 07.

9 Toufik ChoukriChaib Cherif: « Réforme et mise à niveau : l'écueil du secteur financier ». Quotidien El Wattan du 23/12/2001.

10 Ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 95 relative aux assurances JORA n° 13 du 08 mars 1995, p.03.

11 Loi n° 2000-05 du 6 décembre 2000 modifiant et complétant la loi n° 98-06 du 27 juin 1998 fixant les règles générales relatives à l'aviation civile, JORA n°75 du 10 décembre 2000, p.04.

12 Rapport Sbih, op-cit, p.30.

13 Articles 30,31, 34 et 36 de la constitution du 23 février 1989.

- 14 Ordonnance n° 96-13 du 15 juin 1996 modifiant et complétant la loi n° 83-17 du 17 juillet 1983 portant code des eaux, JORA n° 37 du 16 juin 1996, p.3.
- 15 Loi n° 2000-03 du 05 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, JORA n° 48 du 6 août 2000, p.3.
- 16 Loi n° 2000-04 du 6 décembre 2000 modifiant et complétant la loi n° 99-05 du 4 avril 1999 portant loi d'orientation sur l'enseignement supérieur, JORA n°75 du 10 décembre 2000 p.04.
- 17 Ordonnance n° 95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence, JORA n° 9 du 22 février 1995 p.12.
- 18 Décret législatif n° 93-12 du 05 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement modifié et complété par la loi du 20 août 2001, JORA n° 64 du 10 octobre 1993, p.03.
- 19 Walid Lagoune, op-cit, p.86.
- 20 Article 37 de la constitution de 1996.
- 21 Rapport SBIH op-cit, p.64.
- 22 Article 14 de la constitution de 1996.
- 23 Rapport SBIH, op-cit. p.182.
- 24 Rapport SBIH, op.cit., p.27.
- 25 Décrets publiés au JORAZ n° 52 du 29/12/1981 p.1307 à 1334.
- 26 Loi n° 90-08 du 7/04/90 relative à la commune. JORA n° 15 du 11 avril 1990.p.434.
Loi n° 90-90 du 7/04/90 relative à la wilaya. JORA n° 15 du 11 avril 1990. P.434.
- 27 Législation nouvelle relative à l'organisation de l'administration locale (commune + wilaya) Secrétariat Général du Gouvernement. Imprimerie officielle. Alger.
- 28 Les dissolutions de certaines assemblées populaires communales et assemblées populaires de wilayas ont commencé après l'interruption du processus électoral en 1992.
- 29 Rapport SBIH .op-cit. p.181.
- 30 El Moudjahid vendredi 3 et samedi 4 mai 2002. P.12. allocution de clôture du chef de l'Etat à l'issue de la rencontre avec les walis.
- 31 Allocution de clôture du chef de l'Etat. Ibid. p.12.
- 32 Rapport de juillet 1988, op-cit. p.08.

- 33 Décret 90-188 du 23 juin 1990, op-cit..
- 34 Décret n° 85-119 du 21 mai 1985, op-cit.
- 35 Rapport SBIH, op-cit, p.97.
- 36 Gerard TIMSIT, op-cit, p.394
- 37 Loi 2000,03 du 05 aout 2000 fixant les regles générales relatives à la poste et aux télécommunications, jora. N° 48, p.03.
- 38 Exposé des motifs de la loi relative à la poste et aux télécommunications.
- 39 Ordonnance n° 95-06 du 25 janvier 1995 relative à la concurrence, JORA n° 9 du 22/02/1995, p.12.
- 40 Décret 98-71 du 08 janvier 1983 fixant les attributions du ministère des postes et télécommunications. Jora du 11 janvier 1983, p.82.
- 41 Décret 98-267 du 29 aout 1998 portant organisation de l'administration centrale des postes et télécommunications, jora n° 65 du 22 septembre 1998, p.4.
- 42 Article 75 de la constitution de 1989 repris par l'article 79 de la constitution de 1996.
- 43 Rapport de juillet 1988, op-cit, p.16.
- 44 Ibid., p.27 et suivants.
- 45 M. Boussoumah, « Essai sur la notion juridique de service public ». op-cit. p.437.
- 46 Décret exécutif n° 91-306 du 24 aout 1991 fixant la liste des communes animées par chaque chef de daïra, jora de 1991, p.1293.
- 47 Rapport SBIH, op-cit, p.108 et 109.
- 48 J. Chevalier et D. Loschak. Sciences administratives, Tome 1, op-cit, p.192.
- 49 J. Chevalier et D. Loschak. Sciences administratives, Tome 1, op-cit, p.191
- 50 Rapport SBIH, op-cit p.109.
- 51 Décret 90-188 du 23 juin 1990, op-cit.
- 52 Boudjemline Walid : La régulation économique en Algérie, thèse de doctorat (en arabe), faculté de droit d'Alger, 2017.