

L'établissement public dans le rapport Du comité de réforme des structures et des missions de l'état

Mohamed BOUSSOUMAH

Professeur, Faculté de Droit, Université d'Alger I.

Avant d'exposer le contenu du rapport (section II), les recommandations proposées par le comité (section III) et l'avant-projet de loi cadre relative aux établissements publics (section IV), il importe de dire quelques mots sur le comité de réforme de l'Etat (section I).

Section I : Pourquoi la réforme de l'établissement public ?

Ayant pour objet de réformer les structures et les missions de l'Etat, en particulier celles concernant les établissements publics, (paragraphe I), le comité de réforme de l'Etat fut organisé en sous-comités spécialisés pour traiter d'un point spécifique (paragraphe II).

Paragraphe I - La mission du comité de réforme de l'Etat

Lors de la campagne des élections présidentielles de 1999, le candidat A. Bouteflika discourait sur la nécessité d'un train de réformes pour réhabiliter l'Etat mis à mal par les coups de boutoirs des groupes armés de l'ex-F.I.S (A.I.S, G.I.A, G.S.P.C). Une fois élu à la tête de l'Etat, il mit sur pied successivement la commission de réforme de la justice, celle du système éducatif et enfin le comité de réforme des structures et des missions de l'Etat (C.R.S.M.E). Créé

par le décret présidentiel n°2000-372 du 22 novembre 2000, le C.R.S.M.E, plus connu sous l'appellation de comité de réforme de l'Etat (C.R.E), avait pour mandat après expertise de l'état général du pays, de présenter au président de la République un rapport général sur la situation existante assorti de mesures de réforme sur la base de projets de textes applicables après leur adoption selon les procédures légales. En ce qui concerne les établissements publics, il était précisé que le comité devait mener «une réflexion critique». Pourquoi ? Parce que «l'Etat n'a encore jamais *défini clairement sa politique* à l'égard des établissements publics ni le rôle exact qu'ils sont appelés à jouer dans (son) fonctionnement. La création des établissements publics est intervenue depuis l'indépendance d'une manière empirique sans que le cadre général et les principes de leurs créations soient préalablement définis ...

D'une manière plus générale, il importe (...) de clarifier les missions des établissements publics et leurs relations avec l'Etat. Le comité devra, à la lumière de l'inventaire des types d'établissements publics existants et de l'évaluation de leur fonctionnement, *proposer un cadre juridique de référence aux différentes catégories d'établissements publics* qui permettra de définir clairement les conditions dans lesquelles ils peuvent à l'avenir être créés, les missions qui leur sont assignées, l'autonomie de gestion nécessaire qui leur sera attribuée pour la réalisation de leur objectif mais aussi, en contre partie, les règles précises selon lesquelles l'Etat devra pouvoir évaluer et apprécier les résultats dont les établissements publics sont redevables à la collectivité nationale»¹.

Ce long passage est intéressant au moins à un double point de vue. D'abord il reflète une caractéristique de la sociologie politique, administrative et juridique locale selon laquelle le changement programmé par tout dirigeant nouveau est une rupture avec les pratiques anciennes et non leur continuité.

¹ -Discours du président de la République lors de l'installation du C.R.S.M.E en date du 22 novembre 2000, in *El Moudjahid* du 26 novembre 2000 et en annexes générales du rapport du CRSME, p. 565. Souligné par nous.

Ensuite parce que le texte reproduit l'idée vieille et dépassée d'un statut-type par catégorie d'établissement public. Peut-on enfermer dans un cadre rigide des activités similaires mais assez dissemblables sur de nombreux points ? A l'exemple de la France, de nombreux pays y ont renoncé, préférant avoir affaire à des établissements aux statuts différenciés et au fonctionnement souple. De surcroît, si on se réfère aux débats de l'assemblée nationale concernant les lois de finances des années 1963, 1964 et 1965, aux travaux de la sous-commission de souveraineté de 1965 et aux statuts types des établissements publics préparés par le ministère des finances en 1967, à l'étude du Comité de réforme et de l'innovation administratives de 1984 et aux rapports n°2 et 3 du groupe de réformateurs de 1988, il est loisible de se rendre compte que les pouvoirs publics ont été toujours préoccupés par la situation financière et statutaire des établissements publics. Le rapport n°2 et la loi du 12 janvier 1988 ont établi des typologies différentes d'établissements publics ? Quid alors ?

Paragraphe II - Le sous-comité des établissements publics et organismes gérant un service public

Ces observations préliminaires étant faites, il importe de relever que le comité de réforme de l'Etat fut scindé en sous-comités chargés du diagnostic et de proposer des solutions aux dysfonctionnements relevés dans le secteur étudié. Comme les autres sous comités, celui «des établissements publics et des organismes gérant un service public» a fait un travail remarquable en suivant pas à pas les pistes de réflexion tracées par la lettre de mission adressée au comité par le président de la République². Ayant fait l'objet d'avants-

2 - Le sous comité comprenait onze (11) membres parmi lesquels un ancien ministre, le directeur-général de la réforme administrative, un directeur d'établissement public à gestion spécifique, deux directeurs, l'un en retraite et l'autre en activité d'institut d'enseignement supérieur (E.P.A), de plusieurs hauts fonctionnaires, d'un économiste et d'un professeur d'université.

projets (février, avril, mai et juillet) le rapport du sous-comité fut adopté par le comité de réforme de l'Etat réuni en assemblée plénière les 1^{er} et 2 juillet 2001, ainsi qu'au titre du rapport général du C.R.E.

Force est de souligner ici que l'avant-projet du sous-comité du mois de mai fut édulcoré entre temps sur un certain nombre de points, qu'il a perdu ainsi de son caractère révolutionnaire, notamment avec la réintégration de l'épithète public au côté du substantif établissement. La dénomination d'établissement public à gestion administrative ou économique est une coquetterie intellectuelle qui ne se distingue en rien par rapport à l'ancienne appellation alors que celle d'établissement à gestion administrative ou économique charriait une philosophie nouvelle de la gestion publique. Les pesanteurs sociologiques et les habitudes juridiques ont prévalu ici. Il est vrai que le changement, la nouveauté sont toujours appréhendés même par les réformateurs et *à fortiori* par ceux qui vont les mettre en œuvre ou les subir. A cette occasion, le plan du rapport général fut restructuré en deux parties : la première traitant de la problématique de la réforme de l'Etat³ et la deuxième intitulée les grands chantiers de la réforme de l'Etat. Si les parties et leurs subdivisions internes sont parlantes et parfois brillantes, on remarque l'existence d'un décalage entre le contenu de la subdivision et la nouvelle appellation du sous-comité. Le constat est frappant en ce qui concerne le sous-comité objet de notre étude. Libellé en dernière minute sans vraiment de débats au sein de la plénière et sans tenir compte de son articulation et de ses conclusions, devenu sous-comité des «établissements publics facteurs de modernisation du service public»⁴, le nouveau «chapeau» est réducteur dans la mesure où ses développements ne couvrent ni l'administration centrale ni ses services extérieurs, ni les collectivités territoriales, ni les agences

3-Le titre III de la 2^{ème} partie comporte 4 chapitres : 1° - le service public ; 2° - les établissements publics et les autres modes de gestion du service public : état des lieux et évaluation ; 3° - les réformes des établissements publics et des organismes gérant un service public ; 4° - les implications institutionnelles, juridiques et sociales.

4-Bien qu'identifiés, l'inventaire n'a pas recensé des organismes gérant un service public : corporations professionnelles, fédérations sportives, services publics locaux ...

mises en place ces dernières années pour encadrer des activités sensibles de service public. Par ailleurs, la modernisation du service public entre dans le programme du gouvernement, les établissements et entreprises publics ou autres organismes se conformant à cette politique, même s'ils prennent des initiatives pour tenir compte de leur spécificité. Au surplus, la modernisation du service public est une action permanente propre à chaque organisme pour faire face aux exigences de la demande sociale tournée vers plus de qualité et aux besoins de compétitivité de l'économie.

Section II : Présentation du rapport

La lecture du rapport fait ressortir que tout ce qui touche au modèle organisationnel et fonctionnel des établissements publics a été examiné méthodiquement. Pour plus de clarté et de commodités pratiques, les points étudiés seront regroupés en sept (7) paragraphes.

Bien que juridique, la connotation générale du rapport est également économique dans la mesure où le contexte général de l'Algérie présentait encore les stigmates du plan d'ajustement structurel (P.A.S), demeurait sous le coup de contraintes budgétaires dues au fléchissement des recettes pétrolières, et au fait que l'esprit de la réforme de l'E.P.E impliquait que les prestations des établissements et services publics rendus aux usagers reviennent au moindre coût à la collectivité nationale, que la gestion de ces derniers soit efficace et efficiente. Par ailleurs, le vent de la libéralisation qui sous-tend la mondialisation traverse le document avec l'emploi de locutions du F.M.I et de la Banque Mondiale telles que service public de base, service universel, rentabilité et efficacité ...

Plus riches en informations de toutes natures, d'un apport théorique certain, animé par un souffle néo-libéral, l'avant-projet de mai 2001 servira de référence pour éclairer les vraies intentions des rédacteurs dans la mesure

où la synthèse finale est édulcorée et réductrice sur certains aspects et passe rapidement sur d'autres.

Paragraphe I - Inventaire et typologie des établissements publics

Après un rappel historique succinct de la problématique du service public et de ses modes de gestion, ainsi qu'une présentation générale de l'établissement public de facture classique, le rapport dresse un inventaire et une typologie des établissements publics⁵. A travers le recensement, on a une vue d'ensemble sur l'établissement public et son poids dans l'administration. Près de 6.500 établissements publics de toutes natures ont été inventoriés au début de 2001 :

- 5.842 établissements publics administratifs, soit 90 % du total ;
- 225 établissements publics industriels et commerciaux, soit 3 % du total ;
- 27 centres de recherche et de développement ;
- 05 établissements publics à gestion spécifiques⁶.

Les E.P.S.T et E.P.S.C.P n'y figurent pas parce que les lois d'orientation sur la recherche scientifique et l'enseignement supérieur attendaient encore leurs décrets d'application respectifs. N'entrent pas également dans ce recensement les entreprises militaires à caractère industriel et commercial parce que la défense nationale échappait aux investigations du comité de réforme de l'Etat.

Dix ans après ce recensement, il est évident que le total général des établissements publics s'est gonflé au regard du redéploiement et démembrement de certains (cf. réforme des établissements hospitaliers et de ceux de l'enseignement supérieur), de la fusion et scission d'autres, de l'érection de dizaines d'autres. Sans exagérer, il dépasse les 7.000 unités.

Comparé à celui du legs colonial, le chiffre est impressionnant.

5- Projet de rapport, mai 2001.

6-Le recensement a été effectué par la direction générale de la réforme administrative en collaboration avec le ministère des finances.

La répartition par secteurs d'activité éclairera davantage les orientations de la politique gouvernementale dans le domaine socio-éducatif. Ainsi les établissements publics de l'éducation, de la formation professionnelle, de la santé et de la protection sociale se chiffrent à 5.514 soit 85 % du total, plus précisément, la distribution par secteur d'activité sera la suivante :

- 4.560 établissements d'enseignement fondamental et secondaire régis par le décret n°76-35 du 16 avril 1976, auxquels s'ajoutent 16.000 écoles primaires (annexes d'écoles fondamentales). Ils sont sous la tutelle de l'éducation nationale.
- 483 établissements pour la formation professionnelle dont 433 centres de formation professionnelle et d'apprentissage.
- 246 établissements pour la santé comprenant⁷ :
 - o 185 secteurs sanitaires ;
 - o 13 C.H.U ;
 - o 21 centres hospitaliers spécialisés.
- 226 pour la protection sociale dont 202 établissements spécialisés de protection de l'enfance, des handicapés et des personnes âgées.

Ce panorama indique que l'établissement public est présent dans toutes les activités humaines. Il couvre donc des domaines d'activité aussi variés que l'éducation et la formation, la santé publique et la protection sociale, les études et la recherche, la culture et le sport, la communication et l'information, la normalisation et le contrôle technique, la gestion des infrastructures, etc.

Quant aux effectifs de ces établissements publics, ils représentent plus de 50 % des fonctionnaires avec 786.000 agents ventilés de la sorte :

7-En 2004 les statistiques du ministère de la santé répertoriaient 231 secteurs sanitaires, 32 établissements hospitaliers spécialisés et 13 C.H.U. La restructuration des secteurs sanitaires par le décret n°07-140 du 19 mai 2007 est à l'origine du gonflement du nombre d'hôpitaux : 191 établissements publics hospitaliers (E.P.H) et 271 établissements publics de santé de proximité (E.P.S.P).

- E.P.A : 752.536 soit 95% ;
- E.P.I.C : 33.882 soit 4,35% ;
- C.R.D : 284.

Le poids des E.P.A n'a pas d'équivalent, les secteurs de l'éducation, de la formation et de la santé représentent à eux seuls environ 715.000 agents, soit 95 %.

Le poids financier des E.P.A est incomparable, tous les E.P.A percevant une subvention de l'Etat inscrite dans le budget de fonctionnement de leur ministère de rattachement. Ainsi 16 C.R.D sur 27 reçoivent une subvention ; il en est de même de 63 E.P.I.C sur 227.

L'enveloppe financière globale qui leur est allouée annuellement s'élève à près de 148,5 milliards DA représentant 18 % du budget général de l'Etat, se répartissant pour l'exercice budgétaire de l'année 2000 de la sorte :

- E.P.A : 143 milliards DA dont 92 pour l'éducation nationale ;
- E.P.I.C : 4,8 milliards DA ;
- C.R.D : 660 millions DA.

Enfin si on cherche à préciser au sein de cet inventaire le nombre d'établissements publics nationaux ou ceux d'importance nationale ayant une assise régionale ou wilayale, il serait d'environ 900. Leur ventilation serait la suivante :

- E.P.A : 650 ;
- E.P.I.C : 225 ;
- C.R.D : 27 ;
- E.P.G.S : 05.

Ces établissements se répartissent principalement dans le secteur de la santé, de l'enseignement supérieur, de la jeunesse et des sports, de l'agriculture et de l'habitat (plus de 75% de ce nombre).

Maintenant, si on distingue à part les établissements publics d'implantation

régionale ou wilayale - 220 secteurs sanitaires, 56 O.P.G.I, 94 chambres professionnelles, 74 établissements de la jeunesse et des sports et divers autres organismes - les établissements publics nationaux proprement dits seraient de l'ordre de 450, ventilés ainsi :

- E.P.A : 350 ;
- E.P.I.C : 63 ;
- C.R.D : 27 ;
- E.P.G.S : 05.

Le tableau ci-contre indique que les établissements publics gèrent un service public administratif ou un service public industriel ou commercial. En un mot, l'intervention de l'Etat par le biais des établissements publics embrasse aussi des activités de nature marchande que les services publics de base.

Tableau n° I

N°	Nature du service public	Exemples d'établissements
01	Education – formation	Universités Office national d'alphabétisation
02	Etudes et recherches	Universités Centres de recherches I.N.T. I.N.P.E.D I.N.R.A C.E.R.T
03	Culture et sport	Musées O.C.O
04	Santé et protection sociale	C.H.U Caisses de sécurité sociale
05	Information – documentation	Centre national des archives O.N.S. Imprimerie officielle
06	Communication	E.N.T.V. A.P.S. Télécommunications
07	Promotion des activités	O.N.T. A.P.S.I. A.N.S.E.J Chambres professionnelles A.N.E.M.
08	Normalisation et contrôle technique	I.N.A.P.I O.N.A.L. C.A.C.Q.U.E.
09	Gestion des infrastructures	A.N.B. A.N.A.
10	Production et distribution des biens et services	Office national des publications scolaires O.N.O.U. O.P.U. Sonelgaz E.P.E.A.L.

Source : projet de rapport du sous-comité, mai 2001, p. 24.

En dernier lieu, il faut noter l'existence de deux E.P.A activant à l'étranger, en fait deux centres culturels implantés respectivement à Paris et au Caire. Dépendant de la mission diplomatique algérienne, ils revêtent curieusement la forme d'E.P.A.

Paragraphe II - Evaluation des établissements publics et leur articulation avec les services de l'Etat

En ce qui concerne les spécificités des établissements publics et leur articulation avec les services de l'Etat, le document n'apporte rien de nouveau par rapport à ce qui est connu. En revanche l'évaluation des établissements publics mérite qu'on s'y arrête dans la mesure où la doctrine juridique lui accorde rarement l'attention voulue. En fait c'est celle du service public qui est décrite. Face à la demande sociale de plus en plus forte en matière de sécurité, d'éducation, de santé, de solidarité ... la rigidité de l'action publique freine tout «effort rationnel d'adaptation dans un contexte budgétaire contraignant»¹, d'où l'affaiblissement et l'émiettement des services publics. La conséquence est que «la productivité globale du service public» a chuté au moment où «paradoxalement les coûts augmentaient sur le plan social»². Ce phénomène est amplifié par le transfert opéré au plan psychologique chez l'utilisateur du prestataire de service à l'autorité publique. Ainsi les coupures récurrentes d'eau potable ou d'électricité provoquent la colère citoyenne à l'encontre généralement de l'A.P.C. De manière globale, la situation actuelle du service public est caractérisée par une offre peu satisfaisante de sa prestation, une qualité du service et une fiabilité insuffisantes, une non maîtrise des coûts d'exploitation du fait d'un management inadapté, des tarifs répondant peu aux coûts et aux exigences du marché.

¹ Projet de rapport, mai 2001, p. 32.

² Ibid, p. 32.

Aux insuffisances du service public s'agrègent les dysfonctionnements. Ceux-ci proviennent principalement des mécanismes de gestion obsolètes des établissements, au doublage des missions entre autorité de tutelle et établissements et donc aux interférences de l'action des uns par rapport aux autres, à la multiplication des contrôles, et à «l'absence des dispositifs objectifs et neutres d'évaluation des performances»³.

Quant aux E.P.I.C., leur création n'obéit pas souvent aux stipulations de la loi n°88-01 du 12 janvier 1988 et sans que leur caractère marchand soit évident, qu'il soit une «référence fondatrice». Ce glissement s'explique par les raisons anciennes vues ailleurs - se soustraire à la comptabilité publique et bénéficier de rémunérations plus attractives – et surtout par «l'incapacité de l'Etat de financer intégralement les sujétions de service public et la tendance implicite de laisser le soin à l'E.P.I.C. d'en assurer la couverture de manière confondue avec ses activités statutaires par le biais d'endettements et de déficits cumulés»⁴. Pour les corriger tant soi peu et y échapper en partie, certains gestionnaires demandent la transformation de leur E.P.I.C. en E.P.E. tout en sachant que les conditions posées par l'article 47 de la loi du 12 janvier 1988 sont loin d'être réunies.

Battant en brèche une idée reçue, le rapport note que l'établissement public notamment à caractère administratif n'est pas plus souple dans son fonctionnement qu'une administration centrale, que ses modes de gestion sont très proches de ceux des services centraux. Quant aux E.P.I.C., la flexibilité de la gestion des personnels et des actes n'est pas toujours justifiée par la production d'un bien ou d'un service marchand. Non opérationnels encore du fait de leur création récente, les E.P.S.T. et E.P.S.C.P. ne peuvent faire l'objet d'une évaluation. En effet, leur état n'a pas beaucoup changé par rapport à l'ancien droit. Le rapport conclut que «la souplesse souvent

3-Ibid, p. 33.

4-Ibid, p. 37.

invoquée pour justifier la création des établissements publics demeure par conséquent relative»⁵. S'expliquant aussi par la recherche de moyens plus importants que ceux qui seraient affectés à une structure administrative centrale, la création des établissements publics «apparaît souvent comme une reproduction des structures centrales et de leurs imperfections»⁶ sans qu'il y ait une amélioration réelle des modes de gestion pour la prise en charge des services publics concernés.

S'agissant des articulations avec les administrations centrales, le rapport reproduit l'Etat de droit existant : une tutelle pesante et tatillonne, des organes statutaires inopérants, des procédures et modalités archaïques de contrôle des actes, l'absence de circuits d'information et de communication. Quant aux articulations avec les services déconcentrés et les collectivités locales, elles sont peu développées, il y a une inadéquation avec les besoins des citoyens depuis la chute du cours du baril de pétrole en 1986, d'où le désengagement partiel ou total de certaines missions initialement exercées par l'Etat. Ainsi à titre d'exemple des mesures de déconcentration des finances de l'éducation nationale dont 95 % sont réservées aux traitements et indemnités du personnel, ont été mises en échec par l'incapacité des communes à faire face aux dépenses obligatoires de fonctionnement des établissements relevant de leur territoire avec les conséquences qui s'en suivent sur la qualité de l'environnement scolaire et éducatif.

De ce diagnostic sans faille émerge évidemment les éléments de la réforme des établissements publics et organismes gérant un service public.

5-Ibid., p. 37.

6-Ibid., p. 37.

Paragraphe III - Rénovation des missions de service public et changement de la conception de l'Etat

Au point de départ, il y a la rénovation des missions du service public inhérente à la nouvelle conception de l'Etat liée au passage du socialisme au libéralisme. Annonceuse de cette évolution, les lois relatives à l'autonomie de l'entreprise ont distingué dès janvier 1988 l'«Etat puissance publique» de l'«Etat propriétaire de capitaux marchands» ou «Etat actionnaire». Mandataires du droit de propriété de l'Etat, les E.P.E., soumises aux lois du marché, peuvent gérer une activité de service public, laquelle fait l'objet d'un cahier des charges ou d'une convention de concession où sont consignées les obligations réciproques des parties. Garant de l'intérêt général, l'Etat puissance publique agit par le procédé du service public afin de préserver les grands équilibres de la société et d'éviter une trop grande fracture sociale. A ce titre, le service public va au-delà des missions régaliennes de l'Etat qui sont intangibles quelle que soit la doctrine politique dominante à un moment donné dans un pays déterminé, pour englober en fonction de l'ambiance idéologique en cours, des activités accessoires ne faisant pas partie habituellement de la sphère étatique. Il y a là tous les ingrédients de la théorie de l'avocat général Matter développée dans l'affaire Bac d'Eloka⁷ avec des activités par nature de l'Etat et celles accidentelles. Tout se noue donc autour du contenu de l'idéologie de l'intérêt général, son champ est fixé par le politique et non par le juge ou les agents administratifs.

Compte tenu de la transformation en cours de la formation économique et sociale algérienne, de la situation présente de l'Etat en transition libérale, le champ de l'idéologie de l'intérêt général «se positionne à mi-chemin du tout Etat et du moins d'Etat»⁸. Cela signifie qu'une partie des services publics de toute nature sera «déléguée» à des personnes de droit privé : sociétés, associations, corporations, etc.

⁷ T.C. 22 janvier 1921, *Rec.* 91 ; *S.* 1924, 3.34, concl. Matter ; *D.* 1921.3.1. concl. Matter ; *G.A.J.A.* 6^e édit. 161.

⁸ *Ibid.*, p. 50.

Si dans un premier temps, il y aura partage d'activité publique et d'activité de services publics dans les domaines socio-éducatifs et culturels, y compris dans la sphère marchande, dans une deuxième étape, l'Etat n'assurera que «*les services publics de base* de nature administrative et sociale en laissant le champ ouvert à l'initiative privée»⁹, et se déchargera des services publics marchands au profit de la sphère privée. «Ce sera l'étape ultime de la refondation de l'Etat, de l'achèvement de la construction étatique, *de l'Etat nouveau*»¹⁰. Dès lors des activités qualifiées abusivement d'administratives seraient reversées, reclassées dans la sphère économique dont elles font partie en raison de leur objet. A titre indicatif, on citera les télécommunications, le volet finances de la poste, le monopole de l'alcool dévolue à une régie du ministère des finances, etc.

En raison des contraintes d'ordre économique, financier et social qui pèsent sur le fonctionnement des services publics, ces derniers se modèlent sur l'entreprise pour fournir aux usagers des prestations de qualité et au moindre coût pour la collectivité nationale. L'efficacité est le principe nouveau qui gouverne leur gestion. Ensemble de moyens humains, matériels et financiers en vue de parvenir à une certaine fin qualitative, le service public signifie à la fois une institution ou entreprise, une activité matérielle ou immatérielle. En tant qu'entreprise, le service public doit utiliser rationnellement les moyens mis à sa disposition, bref les rentabiliser au plan social et pourquoi pas au plan économique et financier. En tant qu'activité, le service public recourt aux méthodes modernes de gestion comme le management ou similaires à celles des entreprises privées¹¹.

⁹ Ibid., p. 50. Souligné par nous.

¹⁰ Ibid., p. 50.

¹¹ En tant qu'entreprise, le service public n'a pas soulevé d'objections. En revanche, la thèse selon laquelle l'Etat en tant qu'ensemble de services publics est une entreprise a été fortement critiquée et expurgée du rapport.

La situation et la place des organismes gérant un service public dans l'Etat nouveau sont fonction de la véritable coloration libérale de l'Etat. Plus la coloration renvoie intensément l'image de l'idéologie libérale, plus ces organismes essaient dans tous les segments de l'activité sociale : administratif (fédération sportive, ordre professionnel, autoroutes ...), sociale (mutuelle, association caritative), économique (eau et assainissement, électricité et gaz), etc. En revanche, si la coloration est d'intensité moyenne, voire faible, les organismes gérant un service public seront moins nombreux. C'est un peu la situation en l'an 2000. C'est dire que le périmètre du service public n'est pas cadastré une fois pour toute, il est évolutif et contingent. Ce sont les choix politiques qui tracent à un moment déterminé sa configuration provisoire.

En fonction de facteurs historique, politique, économique etc., chaque pays définit les missions de services publics adaptés à ses besoins et à ses capacités. Cette définition tient compte de l'équilibre entre trois éléments ou considérations : l'impératif d'assurer l'accès de l'ensemble des citoyens à des services publics de base à des prix et à une qualité raisonnable, l'indifférence du marché aux exigences de certains besoins d'intérêt général, «notamment à des objectifs sociaux et politiques de solidarité et de cohésion sociale»¹², la nécessité d'ouvrir les services publics sur le marché en vue d'un fonctionnement performant et compétitif.

En conséquence les missions des services publics seraient redéfinies suivants les axes ci-après : 1° - la prise en charge par l'Etat des services publics de base à condition de définir précisément leurs missions et leurs ressources ; 2° - la limitation de l'intervention de l'Etat aux seuls services publics de base comporterait des risques au plan politique et social avec le désengagement de l'Etat de certains services publics essentiels à la vie de la collectivité nationale. C'est pourquoi les services publics marchands seraient

¹²-Rapport, op. cit, p. 51.

orientés vers une prise en charge mixte Etat-secteur privé, Etat-marché et conséquemment l'émergence de nouveaux modes d'investissements.

Paragraphe IV - L'adaptation des missions des établissements publics

La configuration de l'Etat nouveau appelle évidemment l'adaptation des missions des établissements publics et autres. La rénovation du service public et par suite de l'établissement public est guidée par trois facteurs : les exigences des citoyens en ce qui concerne la disponibilité et la qualité des prestations de services publics, l'environnement national depuis l'ouverture politique et économique postule «de responsabiliser toute la hiérarchie du service public», la mondialisation «de l'espace économique et culturel recentre la capacité d'action de l'Etat»¹³. Tournée désormais vers sa vraie mission de conception de politiques, l'administration centrale confiera aux établissements publics, à défaut de collectivités locales ou de services déconcentrés, leur mise en œuvre, dans la perspective d'une meilleure gestion, tout en se rapprochant du citoyen et en intégrant les lois du marché. Dans cette perspective, l'établissement public pourra diversifier l'offre de services, sera efficace et performant dans son action, bref capable d'innovation. En ce sens, l'établissement public «devra être *un établissement entreprenant*, d'où la nécessaire capacité d'adaptation du service public aux besoins de la société». Le changement est possible à condition que le responsable reçoive l'autorité nécessaire «de faire évoluer l'organisation, les méthodes et la compétence des agents ». La libération de l'initiative du gestionnaire facilitera la rénovation et la modernisation du service public grâce à la concertation des agents et des usagers.

Le financement des services publics étatiques est assuré par des contributions payées sous forme d'impôt ou de taxes par les citoyens-usagers. C'est un financement forfaitaire et solidaire. Pour gérer de manière optimale des

¹³-Rapport, op. cit., p. 52.

ressources limitées et permettre la satisfaction des besoins de la collectivité, il importe d'organiser l'intervention de l'Etat selon un schéma fondé sur des principes économiques et des critères d'efficacité et d'efficience.

La répartition des tâches entre administration centrale et établissements publics fondée jusque là sur des critères peu claires et à l'efficacité problématique, obéira au système suivant : *«en dehors des activités de conception des politiques et stratégies et de certaines activités de régulation et de contrôle (...) assurées par l'administration centrale, les autres activités à caractère opérationnel (ressortiraient) d'espaces intermédiaires créés sous forme d'établissement public et, dans certains cas, au secteur privé lorsqu'il s'agit notamment des services relevant de la sphère marchande (fourniture d'eau, de gaz, d'électricité)»*¹⁴.

Les services pris en charge par les établissements publics sont classés en deux grandes catégories : les services non-marchands (gratuit ou quasi gratuit) et les services marchands (tarif fixé par l'administration). Les sujétions liées aux tarifs qui ne couvrent pas généralement les coûts de production et les autres sujétions sont codifiées dans un cahier des charges définissant leur nature et les modalités de leur compensation ou remboursement par l'Etat.

Paragraphe V - Rénovation du cadre juridique des établissements publics

Tout ce qui précède gouverne la rénovation et l'enrichissement du cadre juridique de l'établissement public en vue de son insertion dans l'Etat nouveau.

S'inscrivant dans la politique de déconcentration de l'Etat, l'établissement public œuvrerait dans le cadre *d'une déconcentration fonctionnelle* à côté de la déconcentration administrative en vigueur au plan territorial. Avant toute chose, il est nécessaire d'apprécier la faisabilité des conditions de

¹⁴-Rapport, op. cit., p. 54. Souligné dans le texte.

création des établissements publics¹⁵. L'érection d'un établissement public doit être fondée techniquement, administrativement et économiquement, ne pas servir à contourner les règles actuelles de fonctionnement, en respectant évidemment l'équilibre entre l'autorité tutélaire et l'autonomie recherchée. Ce faisant, la création des établissements publics s'articulera sur la base du caractère marchand ou non du service public à fournir.

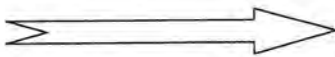
La gestion des services publics non marchands relèverait d'établissements publics à gestion administrative comportant des variantes tenant compte des spécificités de chaque activité et des aménagements statutaires tant au plan organisationnel que fonctionnel. On aurait ainsi trois ou quatre sous-catégories en fonction de la nature de l'activité (formation, éducation, santé, missions de prérogatives de puissance publique). Prisonnier de la formule léguée par le droit colonial, le rapport ne préconise pas l'abandon de l'épithète public. De surcroît, les sous-catégories projetées existent depuis longtemps.

La gestion des services publics marchands assurée jusque là par des E.P.I.C détenteurs du monopole de leurs activités relèveraient d'E.P.E. agissant dans un marché concurrentiel ou transférées à des entreprises privées sous forme de concession. Mais dans le cas où il y aurait risque de rupture de continuité du service public à cause de faillites d'entreprises soumises au droit commercial, la formule de l'E.P.I.C. serait reconduite sous la forme d'un établissement public à gestion économique avec des adaptations. C'est un coup d'épée dans l'eau dans la mesure où l'épithète public reste accrochée au char de l'établissement.

Le statut juridique évolutif des établissements publics et autres organismes «s'inscrira tout le long de l'abscisse Etat-marché». D'où une typologie matricielle illustrée dans le tableau ci-contre.

¹⁵-Celles-ci sont les suivantes : conditions de création, nature de la mission, modalités d'intervention, moyens adaptés à leur fonctionnement, pouvoir des organes dirigeants, règles des articulations avec les administrations centrales et déconcentrées.

Tableau n° II

Etat  Marché

Services publics de réseaux et marchands	Utilités publiques (eau, gaz, électricité)	Sonelgaz	I.P.P (organisme privé de production)
Services publics de base	Santé, protection sociale	Hôpitaux (E.P.A.)	Cliniques privées
	Education Formation	Université E.P.A (E.P.S.C.P.)	Etablissement de formation privée
	Etudes et recherches	Centre de Recherche (C.R.D et E.P.S.T)	Structures de recherche privée

Source : Rapport, mai 2001, p. 57.

Imprégnant plus ou moins fortement le rapport, l'approche économique colorera davantage le traitement des règles de gestion. La mutation du service public se réalisera grâce à des cadres managers maîtrisant un management propre au service public. Face à l'évolution des missions, le service public fera la preuve de son efficacité en atteignant les objectifs assignés, tout en améliorant son efficacité. Le service public doit apprendre à conduire le changement résultant de l'environnement politico-économique et non plus à gérer l'existant. En tout état de cause, l'efficacité et l'efficacité sont portées par la capacité des chefs à mobiliser l'intelligence de tous les cadres. Maîtrisant ses spécificités, le service public secrètera les formes de management s'appuyant sur les principes ci-après : 1° - un management responsable, 2° - une culture du service public, 3° - le plus d'autonomie possible pour les cadres dans le respect des règles managériales. Chaque organisation adaptera le management

le plus conforme à ses particularités¹⁶. Pour le rapport «la culture managériale prend le dessus sur les règles classiques et impose de nouveaux principes de gestion publique et du service public»¹⁷.

Le renouveau du service public s'accompagne de principes émergents liés au nouvel environnement. Ces principes sont la bonne gouvernance, *la règle de l'imputabilité ou accountability* rattachant la responsabilité des résultats aux gestionnaires, l'exigence d'efficacité de la gestion, les principes de subsidiarité consistant à répartir les tâches entre les divers degrés institutionnels et à affirmer que l'échelon supérieur ne prendra en charge que ce qui ne peut pas l'être par l'échelon inférieur. Dès lors, les relations autorité de tutelle-organisme de gestion du service public reposeront sur la contractualisation et l'évaluation des programmes.

Le nouveau cadre juridique réforme également les organes statutaires en les responsabilisant.

En tant qu'organe souverain, le conseil d'administration aurait les pouvoirs et les responsabilités nécessaires à l'exercice de ses missions statutaires adaptées à la spécificité des différentes typologies d'établissements. Choisis en raison de leur compétence avérée, les représentants de l'Etat sans être majoritaires ou tout en étant minoritaires siègeraient à côté des représentants des personnels, de ceux des usagers et des associations professionnelles concernées. En vue de faciliter son fonctionnement, le conseil comprendrait entre six (6) et dix (10) membres, dans une perspective d'équilibre entre les différentes représentations. Les sujétions et responsabilités qui pèsent sur les administrateurs appellent une contrepartie au plan financier avec l'attribution de jetons de présence.

16 Selon le rapport, mai 2001, p. 59 «la culture du service public est extrêmement spécifique, largement adaptée à sa finalité et le problème n'est pas tant ses valeurs, mais bien au contraire une redéfinition de ses missions, de son organisation et de son mode de fonctionnement».

17 Ibid., p. 59.

Quant aux organes consultatifs de nature scientifique, technique, pédagogique ou autres, ils bénéficieraient d'une indépendance vis-à-vis de l'administration lui permettant ainsi de disposer d'avis crédibles et de qualité.

La bonne gestion de l'établissement suppose également des relations renouvelées entre la direction et la tutelle. Discretionnaires aujourd'hui, les procédures de nomination s'ouvriraient à des candidats externes au secteur public, correspondraient à un mandat sur la base d'un contrat d'objectifs en liaison avec le contrat programme de l'établissement permettant une évaluation des résultats du directeur. Il va de soi qu'un système de rémunération approprié verrait le jour. Pour les grands services publics, le directeur général ferait partie du conseil d'administration et cumulerait la présidence de l'organe délibérant.

La notion d'établissement public est en décalage par rapport à la bonne gouvernance et à l'Etat moderne. Archaïque, l'appellation d'établissement public ne «colle» pas aux avancées du management public et des méthodes de gestion. Gérant généralement des activités techniques, de prestations et non d'activités d'autorité, leur dénomination s'allégerait de l'épithète public pour se transformer en *établissement de gestion*. En l'espace de quelques pages, le rapport se contredit puisqu'auparavant il parlait d'établissement public de gestion alors qu'ici il est pour l'existence d'établissement de gestion. On aurait ainsi l'établissement de gestion de nature administrative et l'établissement de gestion de nature économique ou industrielle et commerciale. On les analysera ci-contre à travers l'avant-projet de loi y afférent. De toutes les manières, la nouvelle option, le nouveau label est un habillage neuf de l'ancien sans opérer vraiment de grands bouleversements.

L'adaptation du cadre budgétaire, comptable et financier des établissements est une exigence incontournable en vue de lui permettre de disposer des instruments d'actions conformes aux objectifs d'autonomie, de responsabilité et de performance recherchés.

L'adaptation concernera en premier lieu le budget de l'établissement qui serait approuvé par grands titres de dépenses. La répartition par chapitre serait du ressort du conseil d'administration. Outre la liberté d'affectation des dépenses, le directeur disposerait également sous la surveillance du conseil d'administration d'une liberté de transfert et de virement au sein des titres. Cette réforme s'insérerait dans le cadre d'une gestion par objectifs par laquelle l'établissement cherche à atteindre certains résultats.

D'*a priori*, le contrôle financier évoluera vers un contrôle *à postériori*. Il va de soi que la comptabilité publique fera l'objet d'aménagements spécifiques.

Entrant dans le cadre d'aménagements communs, les établissements publics d'éducation, d'enseignement, de culture, de recherche et de santé bénéficieraient, en raison de la particularité de leur mission, d'une adaptation spécifique de leur statut organisationnel et fonctionnel.

Clef du renouveau de l'établissement public, les ressources humaines feraient l'objet d'une attention particulière, la modernisation de la gestion des personnels éviterait le contournement des règles de recrutement et de rémunération des agents. Adaptant le recrutement à ses besoins, l'établissement public fixerait librement le statut des personnels recrutés : fonctionnaires, contractuels de droit public ou de droit privé, à durée déterminée ou indéterminée. A cet égard, les procédures de recrutement seraient assouplies, en évitant dans la mesure du possible l'organisation du concours exigée par la fonction publique en raison de sa lourdeur, sa longueur et son peu d'efficacité (inadéquation des candidats au profil exigé par le poste recherché). L'orientation des établissements publics vers plus d'efficacité est conditionnée par une incitation à la performance des agents grâce à une rémunération attractive selon des modalités à préciser.

La réussite de ces réformes passe par l'adhésion des organisations syndicales qui seraient associées à leur application.

Paragraphe VI - Les modes de gestion

Le nouvel environnement économique national et international amène l'Etat à se retirer de la gestion directe des services publics susceptibles d'être transférés vers des établissements et des organismes publics ou privés. Généralement le transfert s'effectue sous forme de concession à *un opérateur public, dit historique*, placé dans un contexte de concurrence avec des entreprises privées, quelle que soit leur origine. Pour garantir une concurrence loyale entre les opérateurs existants et éviter une position dominante de l'organisme public, une autorité de régulation compétente dans le secteur soumis à la concurrence supervisera le marché en question.

Les relations entre le concessionnaire et le concédant figurent dans une convention ou un contrat auquel est annexé un cahier des charges établissant les obligations et les droits des parties. Aucune tutelle n'est exercée pendant le déroulement de la concession, à l'exception des contrôles de résultats *à posteriori*. Pendant la durée de la concession, l'administration concédante a le droit et l'obligation de veiller au respect des principes de l'égalité d'accès, de la continuité, et de la mutabilité.

La concession peut revêtir plusieurs aspects tels le B.O.T. (Build Operate and Transfer : construire, exploiter et transférer) aux termes duquel un service public est dévolu à une entreprise privée ou un groupement d'entreprises mixtes qui réalise des travaux d'infrastructures (autoroutes ou aéroports) et leur gestion pendant un temps déterminé. A l'expiration de la concession, l'ouvrage public revient au concédant¹⁸. Le concessionnaire est rémunéré partiellement ou totalement par les redevances perçues sur les clients usagers de l'ouvrage. La fixation des redevances tarifaires est du ressort de l'administration concédante laquelle ne se désengagera pas de ses

¹⁸ Rien ne distingue sur ce plan la concession de travaux publics ou de service public du B.O.T.

responsabilités vis-à-vis de l'utilisateur pour avoir droit à un service correct et un prix raisonnable. Au problème de tarification est lié celui de la durée du contrat - généralement 25 ans - pour permettre à l'opérateur de rentabiliser son investissement.

D'autre part, de nombreux services publics peuvent faire l'objet d'une privatisation dont certains préalablement seraient déconstitutionnalisés de l'article 17 de la norme suprême. C'est le cas des carrières.

A travers des autorités de régulation, l'Etat veillera à garantir à tous, l'accès à des services universels, au service de base. Outre la définition et la préservation des services universels, l'Etat veillera à la séparation des fonctions d'exploitation relevant des établissements ou entreprises, de formulation des politiques sectorielles du ressort de l'Etat, et de régulation, qui pourraient dans beaucoup de cas, être confiées à des autorités de régulation.

Quelles sont par ailleurs les autres formes de prise en charge du service public ? Il y en a deux principalement.

D'abord le désengagement de l'Etat de la gestion de certains services publics s'est fait en direction d'associations à but non lucratif. Celles-ci peuvent être chargées d'une mission de service public soit par la loi, soit par un contrat conclu avec l'administration. Les types les plus courants de contrat de délégation de service public sont : 1° - la concession de service public ; 2° - l'affermage ; 3° - la régie intéressée ; 4° - la gérance. L'association demeure toutefois assujettie aux grands principes du service public.

Ensuite le groupement d'intérêt public (G.I.P.). Ce procédé méconnu du droit algérien consiste en la mise en commun pour une durée fixée de moyens pour l'exercice d'activités de recherche ou de développement technologique ou pour la gestion d'équipements d'intérêt commun nécessaire à ces activités et impliquant des personnes publiques et morales privées. La majorité des droits statutaires seraient détenus par le secteur public. L'exigence d'un

capital social n'est pas obligatoire. La forme de gestion est soumise au droit privé sauf dérogation.

Paragraphe VII - Les implications de la réforme

Les réformes proposées ci-dessus ont des implications tant au plan institutionnel et juridique qu'au plan social.

A - Implications au plan institutionnel

Le domaine de la gestion directe par l'Etat et les collectivités territoriales est à définir précisément, tout le reste serait délégué à l'une des entités exposées ci-dessus. Bien entendu, les textes fondamentaux et spécialement la constitution devront faire l'objet d'un toilettage pour être en adéquation avec la nouvelle ère de réforme. Pour adhérer au changement projeté, il importe de veiller à ce que le citoyen reçoive un service amélioré.

Conçue actuellement en l'absence d'un cadre cohérent et objectif, la politique de création d'établissements publics est à repenser en prévoyant à l'avance les missions, les moyens, les pouvoirs et les responsabilités des organes statutaires ainsi que les relations avec la tutelle. L'étude de faisabilité de création d'un établissement public prendrait en charge le «contrat programme». Une commission nationale de suivi et d'évaluation des établissements publics rattachés aux services du chef du gouvernement se prononcerait sur l'adoption des contrats programmes et les évaluerait périodiquement. Dans ce cadre, elle proposerait toute mesure de nature à améliorer le fonctionnement des établissements publics en matière de prise en charge du service public et du statut des personnels et des cadres dirigeants.

B - Implications au plan juridique

La préparation, l'adoption et la promulgation d'une loi-cadre relative aux

catégories juridiques d'établissements publics et d'organismes gérant un service public formaliserait les réformes proposées. Les règlements d'application définiraient d'un côté les différents statuts-types d'établissements publics, et de l'autre, les conditions de délégation de service public selon l'une des formes existantes. Tout ce qui a été avancé précédemment serait codifié : autonomie la plus large, contractualisation, comptabilité proche de celle du commerce, mise en place de mesures d'efficacité qualitative et quantitative, statut du personnel attractif.

C - Implications au plan socio-professionnel

Les règles d'assouplissement de la gestion publique se traduiront soit par la substitution pure et simple des règles de droit privé à celles du droit public, soit par l'introduction de règles privées dans la gestion et le droit qui est appliqué. Ainsi le personnel des établissements publics serait régi par le droit commun du travail, sauf le personnel d'encadrement qui aurait la qualité d'agent public. Bien entendu, l'exercice du droit de grève serait limité en cas de risque de discontinuité du service public.

Section III : Les recommandations du sous-comité

A la lumière des nouvelles structures et missions de l'Etat, le sous-comité a proposé un train de mesures de fusion, de dissolution, de changement de statut juridique, de redéploiement, de transfert d'activités vers d'autres secteurs ou de création nouvelle destinée à répondre à des besoins non encore pris en charge. Il n'est pas question ici de reprendre toutes les propositions émises par le sous-comité, mais de citer celles qui nous paraissent significatives.

A - En matière de fusion

L'institut national de recherche en éducation (I.N.R.E) et le centre

national de documentation pédagogique (C.N.D.P) seraient fusionnés en une seule entité administrative dont les missions s'élargiraient à la régulation et à l'homologation du livre au cas où l'O.N.P.S s'ouvrirait à la sphère marchande.

B - En matière de dissolution

Les vingt-six (26) offices des parcs omnisports de wilaya (O.P.O.W.) seraient dissous et leurs activités se redéploieraient vers le marché sous forme de concession aux associations sportives.

C - En matière de changement de statut

Leur statut d'E.P.A. étant inadapté à la recherche, des organismes seraient transformés en E.P.S.T. : c'est le cas par exemple de l'agence nationale de développement de la recherche en santé ou de l'agence nationale de développement de la recherche universitaire (A.N.D.R.U.).

Compte tenu de l'ouverture éventuelle de leurs activités vers la sphère marchande, la faisabilité de transformer deux E.P.I.C., l'office des publications universitaires (O.P.U.) et l'office national des publications scolaires (O.N.P.S.), en E.P.E. seraient étudiées au regard des stipulations de la loi du 12 janvier 1988.

Enfin la transformation du statut d'annexe d'école fondamentale en statut d'école primaire.

D - En matière de redéploiement d'activités de l'administration centrale vers les établissements publics

Il existe parfois des incohérences dans la définition et la répartition des missions entre des administrations centrales et les établissements publics rattachés. Le cas le plus topique est celui du ministère du tourisme et de

l'artisanat qui fait quasiment double emploi avec l'office national du tourisme (O.N.T.) et l'agence nationale de l'artisanat traditionnel (A.N.A.R.T.).

Des activités d'établissements publics seraient redéployées vers le marché après une étude de faisabilité. Pour le ministère du travail et de la protection sociale, il s'agit de l'établissement public d'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (E.P.I.H.) et de l'office national d'appareillage et accessoire pour personnes handicapées (O.N.A.A.P.H.).

Des activités d'établissements publics seraient redéployées vers des associations civiles. C'est le cas du centre national d'alphabétisation (C.N.A.) et des établissements spécialisés de la protection sociale.

E - En matière de création de structure²s nouvelles

Des situations particulières concernant le redéploiement des activités de gestion exercées par des administrations centrales mériteraient d'être prises en charge par des établissements publics. Ainsi l'administration pénitentiaire et celle des forêts nécessiteraient une étude de faisabilité en ce sens.

Section IV : L'avant-projet de loi cadre relative aux établissements publics et à la gestion du service public

L'exposé des motifs (paragraphe I), nous livrera la démarche des rédacteurs de l'avant-projet de loi (paragraphe II).

Paragraphe I - Exposé des motifs de l'avant-projet de loi-cadre

Précédé de six (6) notes techniques relatives : 1° - à la loi-cadre proprement dite ; 2° - aux statuts-types régissant les différentes catégories d'établissements publics ; 3° - à la création d'une commission nationale de suivi et d'évaluation des établissements publics ; 4° - de l'adaptation du cadre budgétaire, comptable et financier desdits établissements ; 5° - de la promotion

de la contractualisation ; 6° - des promotions de nouveaux modes de gestion du service public et d'un catalogue de mesures d'urgence (deux) et de mesures à court terme (quatorze), l'avant-projet de loi est explicité par un exposé des motifs. La réforme structurelle est liée à la crédibilité de l'Etat en tant que garant de l'intérêt général. Car la transition vers l'économie de marché «implique impérativement une rupture avec les formes traditionnelles d'organisation et de gestion des services publics»¹⁹. S'inscrivant dans le processus général de réformes en cours, celle de l'administration vise la modernisation de ses méthodes de gouvernance, et une utilisation rationnelle des ressources humaines et financières. L'action fonctionnelle de l'administration s'appréciera à travers des critères d'efficacité, d'utilité et de rentabilité. Instrument privilégié de la prise en charge des missions de service public, l'établissement public n'a pas été soumis à une réglementation d'ensemble jusque là. Ce n'est qu'en 1988 que la notion fut consacrée juridiquement dans l'univers administratif. Au passage il faut noter que l'exposé des motifs ne tient pas compte des articles 49 et 52 du code civil qui en parle depuis 1975, ni du préambule et de l'ordonnance du 2 juin 1966 portant statut général de la fonction publique de 1966 qui en parlent explicitement. Présent dans la pratique institutionnelle depuis toujours, l'établissement public «n'a suscité cependant qu'un faible intérêt du législateur». Ceci n'est pas tout à fait exact dans la mesure où des réflexions furent engagées à différents moments sans aboutir pour diverses raisons. En l'absence d'un cadre juridique adéquat et d'une politique cohérente, la vision sectorielle a favorisé la prolifération des établissements publics et un foisonnement des statuts-types de tout genre. Si des actions de toutes sortes furent initiées dès 1996, (assainissement, regroupement,), elles se sont avérées insuffisantes. C'est pourquoi il est impératif d'asseoir l'établissement public sur de nouvelles bases juridiques en conformité à la

¹⁹ Rapport général du comité de la réforme ..., annexes, textes et documents, juillet 2001, 436 pages, p. 161. Pour les établissements publics, pp. 143-172.

nouvelle conception de l'Etat. Dans cette optique, l'établissement public «ne peut être le seul mode de gestion des services publics»²⁰. D'autres formules de gestion présentent un avantage économique pour l'Etat. C'est à ce titre que le projet de loi prévoit également «les conditions de dévolution des activités de service au profit de certaines personnes physiques ou morales de droit privé»²¹. La rationalisation du processus de création des établissements publics, tant au plan juridique qu'au plan des règles d'organisation et de fonctionnement, s'appuiera sur deux catégories d'établissements publics : l'un à gestion administrative et l'autre à gestion économique. Ces deux formules se subdiviseront en sous-catégories selon la nature de leurs activités, régies par des statuts-types fixés réglementairement. La contractualisation régira les relations de l'établissement avec la tutelle. Ce faisant les organes statutaires, outre le renforcement de leurs pouvoirs, seront fortifiés dans leur autonomie notamment administrative. Des mécanismes de suivi et d'évaluation seront mis en place avec l'installation d'une commission nationale idoine. Enfin les principes d'aménagement de la comptabilité publique adaptés à la nature des activités des établissements publics seront déterminés dans la loi future.

Paragraphe II - le cadre juridique projeté

Le projet de loi comporte 38 articles répartis en 8 chapitres.

Créés par l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre de leurs missions respectives (art. 2), les établissements publics sont des personnes morales de droit public soumis au principe de la spécialité (art. 3, al. 1). Ils disposent, selon le cas, d'un patrimoine d'affectation et/ou d'un patrimoine propre et bénéficient de l'autonomie administrative et financière (art. 3, al. 2). Quels que soient leur nature juridique et leurs champs d'intervention, les établissements publics peuvent jouir de certaines prérogatives de puissance

²⁰ Ibid., p. 162.

²¹ Ibid., p. 162.

publique lorsque celles-ci sont nécessaires à l'accomplissement de leurs missions: édiction de mesures exécutoires, privilège de l'exécution d'office, perception de taxes et redevances, délivrances de licence ou d'autorisation, droit de préemption (art. 4). Les établissements publics gèrent un service public (art. 5) et sont soumis, à ce titre, aux principes fondamentaux de ce dernier auxquels s'ajoute *l'impartialité*. Des règles particulières liées aux spécificités des activités du service public assuré peuvent être édictées, dans les statuts-types (art. 5). Selon la nature de leur activité et la source de leurs financements, les établissements sont classés en deux catégories juridiques : ceux à gestion administrative et ceux à gestion économique. Ces catégories sont subdivisées en sous-catégories en fonction de la nature d'activité et des exigences particulières d'organisation et de fonctionnement (art. 6). Chaque sous-catégorie juridique est régie par un statut-type fixé par voie réglementaire précisant la nature juridique, l'objet spécialisé, les organes délibérants, exécutif et consultatif le cas échéant, les règles particulières s'il y a lieu. Les établissements publics de l'Etat sont créés par voie réglementaire ; ceux relevant des collectivités territoriales sont créés par délibération de l'assemblée compétente (art. 8). Les personnes morales et les personnes physiques de droit privé peuvent être chargées par l'Etat ou une collectivité territoriale de gérer une activité de service public (art. 10). Selon le texte, le service public est «une activité d'intérêt général placée sous la direction ou le contrôle d'une personne de droit public» (art. 10, al. 2). La définition retenue est donc classique.

Les établissements publics disposent d'un organe délibérant, assisté le cas échéant par des organes consultatifs, et d'un organe exécutif (art. 11, al. 1). Sauf disposition contraire prévue par les statuts, l'organe exécutif ne peut être membre de l'organe délibérant (art. 14). Les membres de l'organe délibérant sont, selon le cas, désignés ou élus (art. 12, al. 1). Leurs fonctions sont rémunérées dans les conditions et selon les modalités fixées par voie

réglementaire (art. 13).

Outre les autres formes de contrôles prévus par la législation en vigueur (art. 15), les relations entre l'autorité de tutelle et l'établissement public sont précisées dans le cadre d'un contrat programme (art. 16, al. 1). Ce dernier fixe les objectifs d'ordre administratif, économique, social et culturel assignés à l'établissement ainsi que les moyens et les engagements réciproques pris pour leur réalisation. Le contrat est révisable dans le cadre des règles d'évaluation (art. 16, al. 2) dont les modalités sont fixées réglementairement (art. 18). Toute sujétion supplémentaire imposée à l'établissement par la tutelle donnera lieu à une compensation dont la nature et les modalités sont fixées dans un cahier des charges (art. 17).

Le régime juridique des établissements publics à gestion administrative obéit aux règles applicables à l'administration publique (art. 19). Le personnel est régi «par les dispositions de la loi portant charte des agents de l'Etat» (art. 20). Les établissements publics de cette nature sont financés principalement par le budget de l'Etat, de la wilaya et de la commune, selon le cas (art. 21). Leur régime budgétaire, financier et comptable est soumis aux règles de la comptabilité publique (art. 22, al. 1). En vue d'adapter ces règles à la spécificité de chaque sous-catégorie, des dispositions particulières concernant les pouvoirs de l'organe délibérant en matière de ventilation, de transfert et de virement des crédits, de conservation du produit de la rémunération des services effectués au titre de leurs prestations à titre principal ou accessoirement à leur objet, de dispense du contrôle financier *a priori* pour certaines catégories de dépenses, du fonctionnement des régies et des dépenses peuvent être prévues par voie réglementaire (art. 22, *in fine*).

Pouvant financer ses charges d'exploitation par le produit de la vente des biens et services réalisés conformément à une tarification et un cahier des charges, l'établissement public à gestion économique (art. 23, al. 1) est soumis aux règles du droit privé dans ses rapports avec les usagers et les tiers (art. 24). Ce statut est valable pour :

- les établissements publics fournissant pour le compte de l'Etat ou des collectivités territoriales des «prestations financées hors budget de l'Etat sur la base de taxes parafiscales et/ou autres droits» ;
- les établissements publics exerçant «une activité de prestations sociales financées sur la base de prélèvements obligatoires» (art. 23, al. 2).

Le personnel de cet établissement est régi par la loi n°90-11 du 21 avril 1990 relative aux relations de travail ; le personnel de direction relève d'un régime particulier (art. 25, al. 1 et 2). La comptabilité est tenue en la forme commerciale conformément aux dispositions du plan comptable national (art. 26). Des compensations financières sont accordées à l'établissement en contrepartie des sujétions de service public qui lui sont imposées par les autorités de rattachement (art. 27).

Alors que son activité est toujours reconnue comme une mission de service public, l'établissement public à gestion économique qui n'assure plus son autofinancement, peut-être transformé en établissement à gestion administrative (art. 28).

Lorsque l'objet et l'activité d'un établissement public économique relèvent des mécanismes du marché, il peut être transformé en E.P.E. conformément aux textes en vigueur (art. 29). L'établissement peut être dissous lorsque sa mission ne se justifie plus ou lorsque la tutelle, pour des raisons d'efficacité ou de rentabilité, décide de confier sa mission à un autre organisme ou de la faire gérer sous une autre forme juridique mieux adaptée (art. 30).

La gestion de tout ou partie d'un service public peut être confiée à des personnes morales ou physiques de droit privé par l'Etat ou les collectivités locales (art. 31). Dans le cadre du service public concédé, le concessionnaire communique tout document ayant trait au service à toute autorité qualifiée. Il est tenu en outre à l'obligation de réparer les dommages causés aux usagers du fait d'un mauvais fonctionnement du service public (art. 32). La délégation de la gestion de tout ou partie d'un service public, aux personnes morales ou

physiques de droit privé, est accordée dans les formes et conditions précisées réglementairement (art. 33). Par ailleurs, il peut être créé entre personnes publiques et personnes privées un groupement d'intérêt public (G.I.P.) destiné à mettre en commun, pour une durée limitée, leurs moyens en vue de l'exercice d'activité d'intérêt général (art. 34). Le groupement est soumis au droit privé.

Les statuts des établissements publics existants devront être harmonisés dans un délai d'un an à compter de la date de publication des statuts-types régissant leur sous-catégorie juridique d'appartenance (art. 35). Pour l'application des dispositions du code de procédure civile, la nouvelle dénomination est substituée à celle d'établissement à caractère administratif (art. 36). Outre d'autres dispositions contraires à la loi, les articles 43 à 57 de la loi n°88-01 du 12 janvier 1988 sont abrogés.

Par ailleurs, il faut noter que le C.R.S.M.E. a préparé un avant-projet de décret présidentiel portant statut des fonctionnaires des établissements publics à gestion administrative²², un avant-projet de décret exécutif relatif au régime de la contractualisation de certains emplois dans les administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et les établissements publics à gestion administrative²³ et un projet de décret exécutif relatif au système de formation des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics²⁴.

Au total, le rapport du comité de réforme de l'Etat sur l'établissement public véhicule des idées relativement intéressantes au plan économique et financier, au plan de la gestion. Mais sa réflexion au plan juridique demeure en deçà des changements susceptibles de le vitaliser véritablement.

²² Rapport, annexes, textes et documents, pp. 313-342, soit 139 articles.

²³ Ibid., pp. 343-355, soit 58 articles.

²⁴ Ibid., pp. 368-382, soit 50 articles.

