



La modernisation de l'administration publique algérienne à travers l'administration électronique

The modernization of the Algerian public administration through electronic administration

Yasmina Benabderrahmane

Maître de conférences en sciences de gestion

Université Constantine 3 - Algérie

Résumé

L'administration publique algérienne a évolué par petites transformations. Elle s'est transformée avec les choix politiques opérés à l'indépendance puis avec le modèle socialiste de développement économique et social. Cette conception de l'Etat a entraîné une centralisation et un formalisme excessif, empêchant toute innovation dans l'administration publique. Aussi, dans ce système, le changement semble être difficile, voire improbable. Nous proposons une étude des tentatives de modernisation de l'administration publique algérienne en nous interrogeant sur le concept d'administration électronique. Dans un premier point, nous présentons ce concept à travers quelques approches théoriques. Dans un deuxième point, nous dressons un bilan de la modernisation de l'administration algérienne. Enfin, dans un troisième point, nous présentons les enjeux et perspectives de cette modernisation à l'ère du numérique.

Mots-clés : administration électronique ; TIC ; modernisation ; administration publique ; Algérie.

Abstract

The Algerian public administration has evolved through small transformations. It was transformed with the political choices made at independence and then with the socialist model of economic and social development. This conception of the state has led to excessive centralisation and formalism, preventing any innovation in public administration. Also, in this system, change seems to be difficult. We propose a study of attempts to modernize the Algerian public administration by questioning the concept of electronic administration. First, we present this concept through some theoretical approaches. Secondly, we take stock of the modernization of

the Algerian administration. Finally, we present the challenges and perspectives of this modernization in the digital age.

Keywords: electronic administration; ICT; public administration; modernization, Algeria

Introduction

Les nouveaux défis de l'administration publique moderne imposent des modes d'organisation et de management permettant une efficacité de l'action publique et une efficience de l'utilisation des ressources publiques. Selon Plagnol (2003), l'administration électronique relève du souci de faire progresser l'action des pouvoirs publics, en l'adaptant sans cesse à la société de son époque. La tendance à l'immobilisme d'une administration publique peut-elle être renversée par l'administration électronique ? Nous essayons de répondre à cette problématique, partant de l'hypothèse que l'utilisation des TIC peut représenter une clé permettant de libérer les compétences dans les administrations pour un service public plus efficace. En effet, les technologies émergentes possèdent un fort potentiel de transformation et de reconfiguration des pratiques de travail et de management dans l'organisation (Orlikowski et Scott, 2016) et sont susceptibles d'affecter ces pratiques et de faire évoluer l'immobilisme des systèmes socio-économiques (Li et al., 2018).

En Algérie, l'Etat a monopolisé l'ensemble des ressources nationales et s'est établi comme gestionnaire direct des activités économiques et des affaires publiques. Cet état de fait a conduit à ce que l'administration publique algérienne se caractérise aujourd'hui par une centralisation et un formalisme excessif malgré les projets de décentralisation annoncés régulièrement.

Nous proposons une étude des tentatives de modernisation de l'administration publique en nous interrogeant sur le concept d'administration électronique. Ce concept a fait l'objet de plusieurs recherches, notamment du point de vue de la nouvelle gestion publique (Fountain, 2001 et 2008, Pesqueux, 2010), du courant des systèmes d'information (Avgerou, 2002 ; Batini, Viscusi et Cherubini, 2009) et de l'approche de la Digital Era Governance (Margets et Dunleavy, 2013). Dans un premier point, nous présentons le concept d'administration électronique à travers ces quelques approches théoriques. Dans un deuxième point, nous dressons un bilan de la modernisation de l'administration publique algérienne. Enfin, dans un troisième point, nous présentons les enjeux et perspectives de cette modernisation à l'ère du numérique.

1. Administration électronique : cadre conceptuel et théorique

Depuis des temps immémoriaux, tout Etat aspire à se transformer, et ce dans un objectif de préservation des institutions et des sociétés. C'est dans ce sens que l'on parle de « modernisation » de l'Etat. Cette modernisation de l'Etat devient plus effective avec l'introduction des outils numériques ou Technologies de l'information et de la communication (TIC) dans tous les pans de la société. Le concept d'administration électronique possède diverses définitions (Palvia et Sharma, 2007). Le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (2005) définit l'administration électronique comme « L'utilisation des TIC et de leurs applications par l'administration pour fournir des informations et des services publics à la population ». Pour sa part, l'OCDE définit l'administration électronique comme « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) par les gouvernements, les TIC étant appliquées à l'ensemble des fonctions de l'administration.

Ces définitions ne mettent pas l'accent sur les mêmes choses mais elles renvoient toutes à l'utilisation des TIC pour améliorer la prestation des services publics. Par ailleurs, différentes

approches et théories traitent de la question de l'administration électronique et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Nous en retenons trois : le courant des Systèmes d'information (SI), le New Public Management (NPM) ou nouvelle gestion publique et la Digital Era Governance (DEG).

1.1. TIC et systèmes d'information

La recherche en sciences de gestion a accordé des statuts différents aux TIC selon l'approche d'analyse utilisée, les caractéristiques de l'organisation étudiée, le type de technologie et la nature du changement induit par sa mise en place (Belalia, 2004). Se pose ici la question du changement suite au déploiement des TIC, notamment le comportement des acteurs internes de l'administration face aux changements organisationnels induits par les TIC.

Tout en nuanciant la thèse du déterminisme technologique, il est admis que les TIC peuvent avoir des effets sur les choix organisationnels : sans pour autant révolutionner l'existant en matière de configuration organisationnelle, les TIC ne sont pas sans effets sur l'organisation. Ainsi, l'introduction des technologies dans la sphère organisationnelle entraîne une évolution des métiers et un changement dans les modes de travail, de coordination, de management. Les comportements des acteurs ne sont pas neutres dans les changements organisationnels et technologiques des entreprises ; ce sont même ces acteurs qui vont permettre la réussite des choix organisationnels.

Selon Kéfi et Kalika (2004), technologies et systèmes d'information sont des concepts liés. Ces auteurs considèrent en effet la dimension technologique comme une composante indissociable des systèmes d'information. Ils entendent donc par systèmes d'information les « systèmes d'information basés sur les supports technologiques que sont les technologies de l'information ».

1.2. L'administration électronique et le New Public Management

Durant les années 1980, apparaît une nouvelle théorie, le New Public Management, qui vise à améliorer la performance publique au travers de cinq axes (Pesqueux, 2010) parmi lesquels l'axe de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) qui nous intéresse ici, étant donné que ces technologies peuvent être considérées comme un levier au centre de l'action publique à la fois pour permettre une meilleure gestion des projets étatiques et offrir plus de transparence et des démarches simplifiées aux usagers.

Parmi les changements principaux induits par les catégories du New Public Management, Pesqueux (2010) cite l'usage systématique des TIC qui vient poser la question de la participation des fonctionnaires à la conception, au choix et à l'usage des outils correspondants, compte tenu de l'existence d'une industrie logicielle et informatique et de l'importance de la commande publique. Les TIC peuvent être un facteur de bonne gouvernance dans la mesure où le développement de ces technologies peut permettre aux administrations d'évoluer positivement en favorisant leur efficacité. Les avantages de ces outils sont compris dans trois axes principaux :

- la modernisation interne de l'appareil de l'Etat par l'interconnexion de ses structures et la mise en service de réseaux de traitement de l'information ;
- l'amélioration des relations entre administrations et usagers ;
- l'accès du citoyen à l'information publique.

Les TIC jouent donc un rôle important dans la bonne gouvernance, et ce à plusieurs niveaux : facilitation des tâches et de la prise de décision, optimisation de la gestion des connaissances, centralisation des données, décentralisation de leur traitement, fourniture de documents à distance...

1.3. L'administration électronique dans l'approche de la Digital Era Governance

La Digital Era Governance est une approche qui met l'accent sur le caractère déterminant du changement technologique (internet et les réseaux sociaux) dans la transformation publique. Pour certains auteurs, l'approche de la Digital Era Governance peut être une réponse aux insuffisances du New Public Management. Ainsi, Dunleavy et al. (2006) considèrent que le New Public Management arrive à sa fin et que les transformations culturelles et administratives à venir seront tirées par les ruptures liées aux technologies numériques. Avec les ruptures opérées par internet puis par les réseaux sociaux, la convergence entre transformation numérique et transformation organisationnelle est de plus en plus forte et la modernisation de l'Etat passe forcément par sa numérisation (Margetts et Dunleavy, 2013). Dunleavy et al. (2006) considèrent trois caractères principaux de la Digital Era Governance : la réintégration, l'holisme fondé sur les besoins et la conversion numérique.

On parle de réintégration dans le sens où les technologies de l'information et de la communication permettent de reconstruire des systèmes administratifs structurellement intégrés et de simplifier la gestion de la complexification de la société mais en même temps, ces outils entraînent une complexification de l'organisation administrative.

L'holisme fondé sur les besoins stipule de partir des besoins de l'utilisateur, d'évaluer les informations nécessaires à la réalisation de ces besoins et de voir comment elles « peuvent être concentrées, regroupées, mutualisées, fournies automatiquement tout en respectant l'interdiction du croisement de certaines données par les administrations en vue du respect des libertés individuelles » (Guenoun et Matyjasik, 2019). L'objectif est de simplifier le service à l'utilisateur.

Selon Guenoun et Matyjasik (2019), la conversion numérique renvoie au basculement d'activités, services et politiques où le numérique n'est plus uniquement une séquence de l'activité mais l'activité elle-même. Internet et les réseaux sociaux transforment non seulement les structures mais aussi les modalités concrètes d'interaction entre citoyens et administration.

Après ces quelques réflexions théoriques, nous nous concentrons dans la suite sur l'exemple de la modernisation publique de l'administration algérienne à travers l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Nous souhaitons en particulier comprendre comment les administrations publiques algériennes font face aux changements organisationnels induits par les TIC.

2. Modernisation de l'administration publique algérienne

Notre contexte d'étude est l'administration algérienne. Comme unité d'analyse, nous considérons le niveau national algérien comme étant une institution organisationnelle. Nous souhaitons comprendre comment l'Etat algérien peut saisir l'opportunité des outils numériques pour sortir de l'immobilisme qui le caractérise et surmonter les obstacles qui existent.

Le système algérien de la fonction publique sait-il ou saura-t-il évoluer avec les mutations de l'Etat et de la société ? Sachant qu'en plus d'être un instrument de la puissance publique, toute administration moderne doit être aussi au service des usagers, nous verrons quels sont les enjeux de la modernisation du service public en Algérie.

2.1. Entre immobilisme et résistance aux changements : les enjeux de la modernisation de l'administration algérienne

L'administration moderne n'est pas seulement un instrument de la puissance publique, elle doit être aussi et surtout au service du public ; autrement dit elle doit améliorer la fourniture des prestations de service public aux usagers selon des règles d'efficacité, d'efficience et de transparence. Les modèles de réforme de l'administration réservent tous des programmes à ces questions. Qu'en est-il aujourd'hui en Algérie ?

Aujourd'hui, l'administration publique algérienne connaît un déficit dans les capacités d'analyse, de conception, de régulation, d'élaboration et de conduite des politiques publiques. Son encadrement traditionnel a été affaibli par l'archaïsme de son statut, l'instabilité et la multiplication des structures administratives sans qu'il y ait un besoin réel, ce qui aggrave les problèmes de coordination et allonge les processus décisionnels. Beaucoup de réformes butent, au moment de leur mise en œuvre, sur les problèmes d'arbitrage des conflits de compétence et de logiques sectorielles au sens étroit du terme ; souvent dans la matière économique plusieurs ministères sont formellement impliqués par une action. Une décentralisation de la décision donnerait l'opportunité à la participation de citoyens dans la gestion et l'évaluation du service public.

L'administration électronique peut-elle être un moyen de renverser cette tendance à l'immobilisme ? On peut penser que l'utilisation des TIC peut représenter une clé permettant de libérer les compétences dans les administrations pour un service public au service du citoyen plus efficace.

2.2. Le défi du gouvernement électronique

En Algérie, l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications (ARPT) est la première autorité de régulation sectorielle créée en 2001. Elle est dotée d'un statut lui donnant une réelle autonomie dans l'exercice de sa mission de régulation du secteur. Grâce à cette réforme, le secteur des Postes et Télécommunications est passé d'un statut de monopole à une organisation marchande concurrentielle où s'affrontent des entreprises publiques et privées et où des investissements directs étrangers ont été réalisés. Tout compte fait, la réforme du secteur

des télécoms (loi 2000-03 Août 2000) constitue un succès. La déréglementation du secteur et son ouverture à l'investissement privé a donné des résultats encourageants. La mise en place d'une autorité de régulation, indépendante de l'administration, chargée de l'organisation du marché et du développement de la concurrence semble donner une satisfaction à la fois pour les usagers (augmentation de l'offre) et pour le trésor public (produit de la vente des licences). Cette réussite dans la téléphonie mobile va impulser l'ouverture du marché des autres segments du secteur, en particulier la téléphonie fixe, et ainsi entraîner le développement d'une infrastructure de télécommunication, base indispensable pour le développement de la gouvernance électronique.

L'Etat algérien, pour être en phase avec la société de l'information annoncée, doit montrer l'exemple en se modernisant. La mise en place de services électroniques accessibles par les nouveaux moyens de communication constitue un axe majeur de la modernisation de l'administration publique, au sens où elle conduit à une meilleure transparence et efficacité, à une application rigoureuse du droit et à une visibilité accrue de l'avenir, grâce à la disponibilité de données fiables. L'expérience internationale a démontré que la promotion de la gouvernance électronique nécessite la collaboration de tous les organismes publics, l'existence et la mise en réseau de systèmes d'informations performants au niveau de ces organismes en vue de fournir des services électroniques aux normes.

La mise en place de l'administration électronique répondant à ces critères reste une perspective relativement lointaine pour l'Algérie. Certes des actions d'envergure ont été engagées dans le sens de la préparation du pays à l'avènement de la société de l'information mais il reste que l'administration électronique se réduit pour l'instant à quelques expériences timides et disjointes, qui ne permettent pas de conclure à l'existence d'un projet formel de gouvernance électronique en Algérie. Nous constatons aussi un certain nombre d'obstacles potentiels qui s'opposent aux réformes impliquant les TIC : résistance bureaucratique, conception insatisfaisante des systèmes, manque de ressources en personnel qualifié et en matériel informatique...

En conséquence, si les applications ne répondent pas aux besoins des usagers et des organismes gouvernementaux les ressources sont gaspillées. Un autre problème de taille, peut être un des plus graves, est l'échec des réformes fondées sur les TIC dans le cas où les personnes ayant besoin des services en question sont exclues par la technologie.

3. Enjeux et perspectives à l'ère du numérique

En Algérie, l'introduction des TIC dans l'administration, qui a été lancée avec la stratégie e-Algérie 2013, a pour objectif l'amélioration de l'efficacité des services publics. Ainsi, l'Algérie considère que les TIC sont un moyen pour l'Etat de se renouveler et de modifier ses structures dans un souci de meilleur fonctionnement et de bonne gouvernance. Cela revient à dire que l'introduction et l'utilisation des TIC dans l'administration peut permettre d'améliorer le processus de gouvernance. En effet, concernant l'administration en ligne, ces outils permettent d'automatiser les principaux pouvoirs et fonctions de l'Etat (législatif, exécutif, judiciaire), ce qui peut faciliter le fonctionnement des institutions et faciliter la coordination entre les institutions chargées de ces trois pouvoirs.

L'Etat, ses institutions et les citoyens peuvent avoir une meilleure interaction grâce à ces TIC porteuses d'efficacité et de transparence et ouvrant de grandes perspectives pour le marché des biens et des services.

Nous cherchons à mieux comprendre le processus et le fonctionnement de l'administration en ligne en Algérie. Les différents documents en notre possession nous ont permis de dégager plusieurs éléments de préparation à l'administration en ligne :

- La volonté politique qui doit se traduire par la promotion de la gouvernance en ligne.
- L'adaptation de la structure de l'Etat aux technologies de l'information et de la communication.
- La mise à niveau de l'infrastructure des TIC.
- La mobilisation de ressources humaines compétentes.
- L'amélioration du cadre politique et réglementaire.

La Digital Era Governance stipule que les administrations doivent s'organiser autour de la demande et des attentes des usagers et non l'inverse, ce qui s'oppose aux schémas de l'administration classique. Un objectif important de l'administration est de simplifier la vie de l'utilisateur en réduisant le temps passé par celui-ci pour effectuer des formalités.

L'implication de l'Etat dans la mise en place de l'administration en ligne est très importante. En effet, sa réussite dépend de la bonne gouvernance, du modèle et de l'implication du gouvernement, des comportements et des mentalités. Si l'Etat s'implique, la société civile, le secteur privé et la diaspora apportent leur contribution. Il s'agit de faire en sorte de lutter contre les résistances qui peuvent se présenter dans la mise en œuvre de cette stratégie en menant des mesures d'incitation, de sensibilisation et de formation aux TIC.

Conclusion

De ce bilan sur les tentatives de modernisation de l'administration algérienne, il ressort que l'administration électronique se réduit pour l'instant à quelques expériences timides et disjointes. Un certain nombre d'obstacles semblent s'opposer aux réformes impliquant les TIC : résistance bureaucratique, conception insatisfaisante des systèmes, manque de ressources humaines et matérielles...

Pour faire face à ces obstacles, plusieurs pistes peuvent être envisagées : mener des actions d'information envers les décideurs afin de les sensibiliser aux enjeux de l'administration électronique, rapprocher l'Etat des citoyens en décentralisant le pouvoir, agir en faveur du développement des compétences humaines... Enfin, comme le suggère la Digital Era Governance, l'administration publique doit s'organiser autour de la demande et des attentes des usagers et non l'inverse, ce qui s'oppose aux schémas de l'administration classique.

Bibliographie

Avgerou, C. (2002). *Information Systems and Global Diversity*, Oxford: Oxford University Press.

Batini, C. Viscusi, G., Cherubini D. (2009). GovQual: A quality driven methodology for E-Government project planning, *Government information quarterly* 26 (1), 106-117.

Belalia, M. (2004). Le socioculturel à l'épreuve des TIC : les éléments d'un alignement avec la stratégie d'entreprise, Beyrouth, octobre.

Bitye, M. (2019). Gouvernance des prestations électroniques et satisfaction des citoyens- usagers dans les Administrations Publiques camerounaises : état de la question, enjeux et perspectives, 87ieme Congrès Associations Francophone du Savoirs, 27-31 Mai, Université du Québec en Outaouais, Canada.

Dunleavy, P. Margetts, H. Bastow, S. et Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Issue 3, Jul., 467-494, <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.

Fountain, J. E. (2001). Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Guenoun, M. et Matyjasik, N. (2019). La fin de l'histoire du NPM ? Dans Matyjasik, N. (dir.) et Guenoun, M. (dir.). *En finir avec le New Pubic Management* (Nouvelle édition [en ligne], pp. 1-26). Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique (généré le 28 juillet 2020). Disponible sur Internet :

<<http://books.openedition.org/igpde/5756>>. ISBN : 9782111294493. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.igpde.5756>.

Kéfi H., Kalika M. (2004). Evaluation des systèmes d'information : une perspective organisationnelle, *Economica*, p. 22.

Li, M., Porter, A. L. et Suominen, A. (2018). Insights into relationships between disruptive technology/innovation and emerging technology: A bibliometric perspective. *Technological Forecasting and Social Change*, 129, 285-296.

Margetts, H. et Dunleavy, P. (2013). The Second Wave of Digital-era Governance: a Quasi-paradigm for Government on the Web, *Philosophical Transactions of the Royal Society A*.

Markus, M. L. (2019). Digital Transformation and how it happens. Présenté au Colloque de l'AIM, Nantes, France, May.

Orlikowski, W. J., et -Scott, S. (2016). Digital work: A research agenda, dans B. Czarniawska (ed.), *A Research Agenda for Management and Organization Studies* (88-95), Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Palvia, S.C.J., et Sharma, S.S. (2007). E-government and e-governance: Definitions/ domain framework and status around the World. In *Foundations of e-Government*, ICEG, 2007, pp.1-12. Disponible à l'adresse : http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf

Pesqueux Y. (2010). Le « nouveau management public », CNAM, Août. Plagnol H. (2003). Préface à l'ouvrage de De La Coste P., *L'hyper-république. L'administration électronique au service du citoyen*, Berger-Levrault, Paris.