

L'importance de la Société Civile pour Développement Local Expérience de l'Égypte et de l'Algérie

Dr. Hamid ABDALLAH EL HIRTSI * Dr. Chabane FEREDJ **

ملخص:

تهدف هذه الورقة إلى مقارنة عدة مقاربات للتنمية المحلية، لتقييم وتعداد الشروط التي تعزز إشراك المجتمع المحلي. منهج البحث المستخدم في هذه الدراسة هو المنهج الاستقرائي، والذي يعتمد على الملاحظة والتحليل لبعض تجارب التنمية المحلية. النتيجة الأكثر أهمية المتحصل عليها ضمن هذه الدراسة، تتمثل في اعتماد الدور المحوري للمجتمع المدني على ضرورة المزيد من لامركزية نظام الإدارة للجماعات المحلية. الكلمات المفتاحية: تنمية محلية، مجتمع مدني، لامركزية، جباية محلية، الجزائر.

Abstract:

This document aims to the comparison between many approaches of local development, in order to evaluate and identify the conditions favouring the implication of civil society.

The research method used in this study is the inductive method, which is based on the observation and analysis of some experiences of local development.

The most important result obtained in this study, is that the primordial role of civil society in development could not be exercised unless more decentralisation in local communities administration system.

* Maitre de Conférence - B - Université de Khemis-Miliana.

** Maitre de Conférence - A - Université Akli Mohand Oulhadj – Bouira.

Keywords: local development, civil society, decentralisation, locale fiscality, Algeria, Egypt.

1. Introduction

Il est indispensable, avant de procéder, pour comprendre un processus socioéconomique tel que le développement économique ; de s'initier sur son histoire conceptuel et terminologique. Dès lors, la description de la situation socioéconomique de l'après-guerre mondiale, qui a vue l'essor des recherches en développement économique, pourra expliquer l'attrait envers la mise en œuvre d'une panoplie de politiques gouvernementales, en vue de faire face aux problèmes liés à ce qui a été désigné comme un sous-développement.

Même c'est la mention littéraire française ou anglaise du terme développement n'a pu paraître qu'au plus tard à la fin des années 1950, il est indéniable que les prédécesseurs praticiens de développement étaient bien des soviets, l'idée s'articule sur le rôle de la propriété commun inspiré de la pensée économique Marxiste. L'objectif de tel plan, étant de pallier aux conséquences critiques d'ordre économiques dans l'Europe de l'ouest c.à.d. les pays capitaliste par nature qui ont participé à la deuxième guerre mondiale¹.

Après les mouvements de libération dans plusieurs pays colonisés qui ont été considérés Tiers-Monde², et dès la fin de la guerre froide et l'effondrement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétique (U.R.S.S.), un énorme recule économique a été constaté dans plusieurs pays du fait du non-alignement ou de dislocation de L'U.R.S.S. Les retombés économiques été plus néfaste selon la littérature économique, cela est due à la négligence des principes de concurrence et d'innovation.

¹ C'est-à-dire juste après 1945, où les autorités constatent le règne du chômage et des déséquilibres macro-économiques qui nécessitent une intervention du gouvernement.

² L'origine du terme vient de l'adoption du neutralisme comme principe politique envers les deux pôles pendant la guerre froide.

Le débat sur le développement économique, depuis plusieurs années, continue d'être un sujet de grande controverse entre théoriciens du nord et du sud, suite à l'échec des programmes de réforme sous la supervision des institutions de financement internationale : le Fond Monétaire International (F.M.I.) & la Banque Mondiale (B.M.). Ces programmes étaient d'une nature de politiques macroéconomiques qui ne s'emparent que de l'intérêt des pays donateurs or créditeurs de fonds au détriment d'un développement économique réel. L'intérêt du développement local dans les pays sous-développés (P.S.D.) se découle de ce dernier constat et s'articule sur le principe qui stipule «penser global et agir local» qui signifie la nécessité de mener des plans de développement à la base et à l'échelle microéconomique.

Cet article vise à retirer enseignements sur l'importance de la société civile dans la réalisation du développement local, pour en atteindre cet objectif on a utilisé la méthode déductive basée sur l'analyse des cas pratiques en vue de tirer les règles qui règnent le développement local. Il faut tout d'abord présenter une explication terminologique sur le sujet sur les agents participants à ce dernier, puis analyser trois différentes approches sur la voie d'instauration du programme de développement au niveau local. On se focalise dans cette étude sur les mécanismes de changement qui facilitent la réalisation d'objectifs d'un tel programme par les collectivités locales, pour venir en dernier lieu sur la détermination du responsable en ce qui concerne la mise en place et la mise en œuvre des politiques de promotion des activités économiques à l'échelle local.

2. Problématique et méthodologie

Les recherches qui mené dans le cadre du développement locale s'articulent généralement autour de l'un des trois principes suivants :

Le premier étant que le développement local est un développement à base. A cette vocation, les décideurs sont appelés à s'occuper plus des solutions qui répondent mieux aux exigences des populations que des

exigences réelles du développement (qui sont des obligations et non plus des revendications des populations : démocratie par la participation, autonomie des unités administratives locales, indépendance politico-financière...etc.), tandis que le développement nécessite une formation de base pour appréhender les mécanismes du cercle vicieux en vue d'affranchir le cercle vertueux.

Le deuxième considère l'autonomie financière comme un facteur fondamental pour la décentralisation des collectivités locales. Selon plusieurs recherches établies sur rôle la fiscalité locale dans le développement locale, la décentralisation financière contribue à couvrir plus d'engagement par des ressources propres aux unités d'administration locales, suite à la diversification des droits locales, l'augmentation de leurs valeurs. La réforme de la fiscalité locale a eu, dans plusieurs cas, un attrait centralisé, ce qui a fourvoyé les planificateurs et déraillé les plans de renforcement des capacités d'autonomie financière chez les collectivités locale. Dès lors, les compromets d'une indulgence de la tutelle en vue de soutenir les collectivités locales ont généré une culture de dépendance irrévocable aux subventions. Cependant, des disparités fortuites entre les zones ont été recensées, ce qui a incité les gouvernements à infliger des plans de remèdes (les fonds communs comme c'est le cas pour les collectivités algériennes, la promotion de l'investissement local, par ex. l'entreprise de développement régionale égyptienne «Upper Egypt Investment Company»¹, qui représente une forme de groupement d'intérêt public.

- Le dernier qui stipule que l'investissement privé est le moteur du développement local. L'approche du développement locale implique l'adoption du capitalisme comme système économique, la loi du libre-échange substitue le processus de planification centralisée, et le plus important est l'encouragement des initiatives d'investissement locales à moindre coût.

3. Revue de littératures

Le traitement du rôle de la société civile dans le développement se croisait, toujours, avec le sujet de la démocratie dans les (P.S.D.)², sachant qu'il existe des contraintes pour exercer en pleine démocratie, car celle-ci nécessite une étape intermédiaire inévitable de "démocratie limitée"³.

La recherche de la relation entre la société civile est le développement s'inscrit du nouveau paradigme qui s'est débuté dans à partir des années 1970. Les partisans du nouveau paradigme voyaient que l'étude du développement économique doit être émancipée de l'abstrait, purement économique ou matériel, pour être plus concret. La quête, qui a régné pendant un siècle, sur le rôle de l'Etat et du marché "interventionnisme vs libéralisme", s'est avérée incapable de dissiper les entraves du progrès. Cette démarche pourra être assimilée à une étude de la réaction entre la cellule et son environnement, en négligeant le rôle du noyau qui est au centre de l'interférence physiologique. La sphère d'interférence «ou bien le noyau» représente la communauté locale. L'apport des sociologues a, récemment, pris une grande ampleur dans la conception de la théorie du développement économique. L'une des explications surgis pour démontrer l'importance de la société civile dans le développement est le capital social⁴. Putnam, en étudiant la performance institutionnelle en Italie, a remarqué des disparités liées à des traits d'organisations sociales, comme la confiance, les normes et les réseaux qui améliorent l'efficacité de la société par la facilitation des actions coordonné⁵, ses traits représentent ce qui a été qualifié comme capital sociale⁶.

Le capital social à deux principaux aspects conceptuels :

Economique : la forme économique «individualiste» du capital social se détermine par l'investissement dans des relations sociales avec des retours attendus sur le plan économique⁷.

- **Politique** : selon Gramsci La société civile n'est donc pas une sphère qui précède l'Etat : elle est la « base », le « contenu éthique » de

l'Etat, le lieu d'exercice de la fonction d'hégémonie culturelle et politique. En ce sens, la société civile est pour Gramsci une sphère politique et non pas simplement économique : elle est l'espace - structuré par des institutions – de constitution et de diffusion des idéologies qui cimentent le corps social. la société civile n'est pas, pour Gramsci, le mode de production capitaliste mais la sphère d'exercice de la fonction idéologique et politique de l'Etat⁸.

David Halpern argue du fait que la popularité du capital social de limite avec des gouvernements est parce que «pour beaucoup de décisionnaires la limite capture le zeitgeist politique de notre temps : il a une sensation économique dur flairée tout en redisant l'importance du social» et pour des chercheurs dus à la large gamme des résultats qui peuvent être expliqués en utilisant le capital social⁹.

Dès les années 1990 une nouvelle voie pour le terme capital sociale a été ouverte¹⁶, avec l'introduction d'une perspective sociologique pour déceler les motifs des disparités économique régionale, des recherches sur de multiples sujets ont été élaborés : pauvreté rurale, développement inclusif et participation, développement à la base, autonomisation, décentralisation...etc.

En Algérie, l'importance que présente la société civile pour le développement local se présente comme un discours politique¹⁰.

4. Développement local et société

4.1. L'origine et la définition du terme "société civile" :

L'expression société civile est bien une notion politique, elle a été utilisé au 17^e siècle pour signifie l'Etat, et dès le début du 18^e siècle ce terme signifiât la société marchande¹¹. Plusieurs sens ont été utilisés pour refléter la signification :

4.2.1. Chez Hegel, La société civile est la société bourgeoise, régie par la quête de profits ; tout travail est ainsi orienté, elle est la forme moderne que prend l'existence éthique et communautaire¹².

4.2.2. société sans l'Etat (la société résulte d'un calcul volontaire et rationnel des hommes, qui relève d'une sphère privée, distincte de la sphère publique où règne l'Etat, elle est le résultat du progrès de civilisation, de commerce et de communication)¹³.

4.2.3. Revalorisée, la société civile se métamorphose et cristallise aujourd'hui les revendications d'autonomie et de libération face aux interventions de l'Etat dans la vie social¹⁴.

La définition de «la société civile» n'a eu pas un accord, du fait des perspectives que l'on attribue au sens du terme (politique, culturelle, juridiques et sociologiques).

4.1.1. La société civile en tant que vie associationnelle :

Les associations agissent comme des porteurs de gènes d'une bonne société pour développer les valeurs positives (tolérance, coopération et compétences de vivre en démocratie)¹⁵. Cette hypothèse suppose que les associations n'acceptent que des personnes d'aptitudes appréciables, et que leurs revendications découlent d'opinions identiques 'non conflictuelles', ce qui n'est pas toujours le cas, car les valeurs et les convictions sont enracinées dans les groupes sociaux.

4.1.2. La société civile en tant que bonne société :

La société civile pourra être considérée comme l'apport d'associations volontaires dans un contexte approprié et le maintien d'idéologies commutatifs entre les acteurs sociaux en vue d'exclure l'inclinaison du privilège d'un sur les autres (Dominance d'associations sur l'Etats ou le secteur privé, ou de ce dernier sur les autres).

4.1.3. La société civile en tant qu'une sphère publique :

L'entretien sur les intérêts communs nécessite le rôle de la société civile comme arène.

La société civile joue le rôle d'arène de délibération et d'argumentation, la prospérité et l'intégrité de cette espace comme

moyens de résolution pacifique est une condition nécessaire pour la démocratie. La Banque Mondiale adopte cette approche pour définir la société civile qui désigne : «le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur des considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique»¹⁶.

La société civile est alors : «Un domaine associatif intermédiaire entre l'Etat et la famille, occupé par des organisations qui n'appartiennent pas à l'état, qui jouit de l'autonomie vis-à-vis de l'état, et qui est formé volontairement par des membres de la société afin de protéger ou d'étendre leurs intérêts ou valeurs»¹⁷.

4.2. L'origine et la définition du concept de "développement locale " :

4.2.1. L'origine du concept de « développement locale » :

Le terme "développement local" a été utilisé pour la première fois en 1962 dans un plan intérimaire. Georges Gontcharoff situe l'origine du développement local rural en France au cours de l'année 1965, sur le Mené en Bretagne centrale, à partir du travail de Paul Houée¹⁸. Le Ministère de l'agriculture organise cette année-là des rencontres sur les agents de développement rural local, à Vitré, Marly etc...suite à la mobilisation de la population autour du slogan «un pays qui ne veut pas mourir» qui a débouché à un «contrat de rattrapage » avec l'Etat.

Entre 1965 et 1970, les expériences de développement local ce sont multiplié dans les régions. Le développement local apparaît alors en second lieu comme initiative dans les communes à caractère rural, et se concrétise comme effort des survivants pour enrayer cette chute. Ils anticipent sur les pouvoirs publics à qui il est reproché de n'avoir «aucune politique». On se situe alors dans un développement «ascendant», selon le terme proposé par Georges Gontcharoff, où la base agit seule sans l'Etat,

mouvement endogène.

En Algérie, ce n'est que récemment que le développement local a vu l'essor sur le plan économique, avec l'impulsion des politiques de déconcentration et des réformes de la fiscalité locale. Néanmoins, Le développement local a été généralisé pendant les années 1980, avec les premières impulsions des politiques de décentralisation.

Ainsi, le développement local -qui est né sur fond de crise suite à l'échec du fordisme- des pôles de croissance et également la remise en cause des modèles de développement par le haut, par ailleurs l'échec du modèle des industries industrialisantes inespéré du modèle de croissance de Rodan Rosenstein (big push)¹⁹. Le développement local apparaît donc comme une réponse à plusieurs problèmes.

4.2.2. La définition du « développement locale »

Le «développement local» est une notion vague, car elle porte sur plusieurs perspectives (économique, environnementale, sociale, culturelle et institutionnelle), et englobe les enjeux entre eux.

Selon Michel Rocard «Le développement local est une démarche fédérative de mobilisation des acteurs d'une zone géographique autour d'un projet d'ensemble, économique, institutionnel social et culturel, visant à créer une dynamique durable sur un territoire »²⁰.

Bernard Pecqueur le définit comme : « une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes, pour valoriser les ressources dont ils disposent »²¹.

La définition élaborée par Jean-Louis Guigou peut servir de point de départ : «le développement local est l'expression de la solidarité locale créatrice de nouvelles relations sociales, et manifeste la volonté des habitants d'une micro-région de valoriser les richesses locales, ce qui est créateur de développement économique»²².

Les études de socio-économie ont défini le développement local comme un processus de diversification et d'enrichissement des activités

économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies. Xavier Greffe a bien précisé que le développement local, est « le produit des efforts de sa population, il mettra en cause l'existence d'un projet de développement intégrant ses composantes économiques, sociales et culturelles, il fera d'un espace de contiguïté un espace de solidarité active »²³.

Ce point de vue a été relayé par les politiques mettant l'accent sur la réappropriation des ressources locales par la population. Les publications de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (D.A.T.A.R.) insistent sur cette idée d'un projet global et intégré de concertation des populations, tout en privilégiant les dimensions de la prise en charge institutionnelle (dimension intercommunale rassemblant les élus et leurs partenaires) du processus :

«Le développement local se caractérise comme la mise en œuvre le plus souvent mais pas exclusivement, dans un cadre de coopération intercommunale, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux, culturels du développement. Généralement initié par des élus locaux, un processus de développement local s'élabore à partir d'une concertation large de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commune »²⁴.

5. Quelques expériences de développement local

5.1. L'expérience de développement par l'investissement local :

L'approche de l'investissement locale découle de la nécessité d'équilibrer le taux de croissance de la population locale, non seulement avec le taux de croissance d'investissement dans les services publics mais aussi avec les investissements de production qui absorbent le chômage et génère les ressources nécessaires au développement local.

Vue les difficultés vécues par la population dans les milieux ruraux par rapport celles des communautés urbaines, plusieurs initiatives ont été prises pour affranchir le cercle vicieux de la pauvreté locale, en s'appuyant

sur la relance de l'investissement locale.

5.2.1. La stratégie de croissance déséquilibrée :

Elle consiste à promouvoir le secteur agricole qui représente l'activité principale dans les zones rurales. Selon le constat que l'investissement en milieu urbain se fait au détriment du développement agricole²⁵. Dans plusieurs gouvernements africains le «biais urbain» a non seulement dépourvu les villages mais aussi les villes qui représentent une source d'exploitation des activités dans ces dernières. Ainsi, les bourgs ruraux jouent un rôle fondamental dans la structuration des zones rurales et la diffusion du progrès agricole par exemple²⁶.

En vue de soulever les problèmes liés au «biais urbain», le F.M.I. et la B.M. ont conseillé les P.S.D. par la pratique d'un développement rural basé sur l'agriculture. Cette approche a fait l'objet de plusieurs critiques :

- La centralisation qui prive l'allocation optimale des ressources financières ;
- La concentration sectorielle induit une segmentation territoriale, et approfondie les inégalités urbain/rural et entre municipalités (à caractère industriel, touristique ou agricole), ce qui nécessite des plans d'intégration intercommunautaire.
- La conditionnalité imposée par les institutions de financements internationales concernant l'allocation de l'aide financière, et l'orientation vers les pratiques de bonne gouvernance ou la lutte contre la pauvreté pourrait être implicitement coercitive. Pour les P.S.D. qui ont subi des Plans d'Ajustement Structurel pendant les années 1990, il paraît que la plus part des entreprises locales ont été dissoutes, pour des raisons purement économiques, ainsi qu'à leurs gestions centralisés et bureaucratique. En effet, le rééchelonnement des dettes extérieures pour les Pays Pauvres Très Endettés doit être précéder par des réformes parfois difficiles²⁷.

5.2.2. La stratégie de financement des investissements locaux :

- La micro-finance :

Le but de la micro-finance peut être défini comme l'amélioration du fonctionnement du marché financier qui est défaillant en offrant des services financiers «au plus grand nombre y compris aux plus pauvres»²⁸. Cette stratégie à un double bénéfice : le créateur -qui est souvent une banque commerciale- par le financement des clients à bas revenu, diversifie leurs sources de revenu et abaisse les risques d'impayés, les débiteurs -qui sont des pauvres généralement- ont accès aux services de financement et peuvent réaliser des petits projets qui réduisent le taux de chômage. Malgré son importance, la micro-finance présente plusieurs limites :

- * Le coût de financement très élevé, qui peut aller au-delà de 30% de la valeur du crédit, à cause des commissions de traitement des dossiers et des frais de décentralisation ;

- * Le manque des structures de financement dans les zones plus éloignées ;

- * La culture des populations ciblées :

L'Islam et le Christianisme prohibent l'application d'intérêt ou d'usure sur les transactions de crédit. Cependant, pour les juifs l'usure et l'intérêt sont regroupés sous le terme «tarbit», il est interdit entre juifs, mais permis avec des étrangers.

D'autres facteurs éducatifs comme le bas niveau d'instruction, l'ignorance et l'analphabétisme ont exclu plusieurs individus des populations rurales.

- * Les garanties exigées par les banques en vue de couvrir les risques liés à l'octroi des crédits ;

- * La variance du risque : les banques ont attrait à financer les acti-

vités les moins risquées, pour cela le secteur de l'agriculture reste le moins attractif pour les financiers, ce qui constitue une entrave au développement de l'investissement agricole. En plus de la sélection sectorielle, les crédits sont distribués en fonction du revenu des demandeurs, ce qui met en exclure les personnes en situation très vulnérable et les moins expérimentés et favorisent ceux qui ont un historique financier reconnu comme les petites entreprises.

5.2.3. Le soutien aux petites et moyennes entreprises (P.M.E.) :

La promotion des P.M.E. s'inscrit dans stratégie de renforcement des capacités de production industrielles, qui représentent l'ensemble des compétences personnelles et collectives, le savoir et l'expérience en production faisant partie des agents physiques et organisationnels²⁹. Elle suggère que des mesures de politique industrielle plus raffinées, s'appuyant sur la reconnaissance que le processus d'accumulation des capacités de production constitue un processus long et coûteux qui nécessite davantage que de rendre les industries naissantes rentables par le biais de la protection ou des subventions³⁰.

Cette approche s'explique par le fait que l'accumulation de capacité requiert généralement quelques intrants indivisibles que les petits producteurs ne peuvent pas offrir par eux-mêmes ; comme la recherche et développement (R&D), les machines coûteuses, la formation des employés ou la commercialisation des exportations.

5.2. Expérience de développement par la mobilisation des ressources locales :

Les théoriciens confondent souvent la thèse de développement par la mobilisation des ressources locales avec celle de la gouvernance dans les P.S.D. Sachant que cette dernière suppose une suffisance des ressources pour le processus de développement locale. En effet, les expériences dans plusieurs pays ont montré une insuffisance des

ressources locales, malgré d'énormes efforts déplorés qui concernent la réforme de la fiscalité locale.

L'impact de la décentralisation sur l'effort fiscal n'a pas été clairement établi. L'évaluation des recouvrements d'impôt est souvent centrée sur les recettes fiscales de l'administration centrale, ce qui peut se justifier dans les P.S.D., où les recettes fiscales locales demeurent très faibles (moins de 1% du produit intérieur brut (P.I.B)).³¹

% du PIB

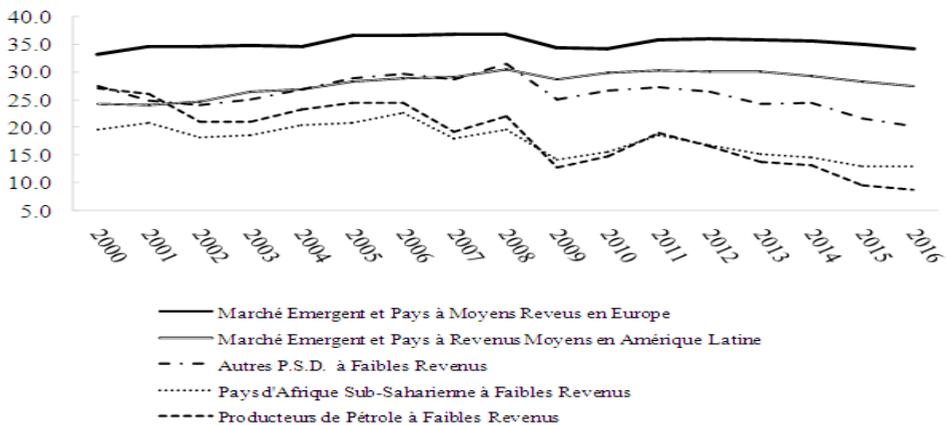


Fig. 01: Evolution des recettes fiscales, 2000-2016 dans les pays à faibles revenus (en % du PIB)

La figure No.01 illustre que les recettes fiscales dans les économies rentières et à faibles revenus sont instables et subissent un fléchissement à l'exception des pays à revenu moyen supérieur, cela est due soit à la fluctuation du prix des ressources naturelles qui nécessite des réformes pour la mobilisation des ressources de la fiscalité ordinaire (non rentière), soit à l'inefficacité des système fiscaux en ce qui concerne la mobilisation des ressources financières pour le développement.

- Développement territorial par des ressources limitées :

Dans les P.S.D. les programmes de développement locaux ce sont ériger pour être au bénéfice des régions à promouvoir, qui se situent

généralement dans les zones rurales. Les collectivités dans ces zones souffrent d'un manque des ressources financières pour réaliser les investissements de base et offrir les services publics aux citoyens.

Les prêts aux collectivités se développent lentement parce que la décentralisation est encore en devenir. La décentralisation est en devenir et elle pose parfois des problèmes : coexistence de systèmes concurrentiels, instabilité politique...

Par ailleurs, les ressources des collectivités sont extrêmement limitées dans les P.S.D. Elles s'élèvent au maximum à environ 30 euros par habitant et par an, c'est à dire 30 fois moins que la moyenne européenne au niveau des ressources. Ensuite, la capacité de maîtrise d'ouvrage est faible. Enfin, la taille des marchés est insuffisante : chaque pays a très peu de villes qui pourraient atteindre, dans des conditions de marché, un financement par emprunt. Même avec des financements adoucis, beaucoup de villes ne pourraient pas facilement rembourser des emprunts³².

- Le cas de l'Algérie :

L'exemple de la réforme de la fiscalité locale en Algérie, est une bonne illustration de la déficience à l'échelle des collectivités dans les régions rurales.

Afin d'optimiser les recettes fiscales des collectivités locales et principalement celles des communes, des mesures ont été insérées dans les différentes lois de finances pour permettre une décentralisation financière. Cette solution a favorisé les zones urbaines au détriment des zones rurales. Pour deux raisons : Premièrement, le caractère déclaratif des cotisations dans le système fiscal Algérien encourage les redevables à s'évader en donnant des chiffres allusifs en dessous de la valeur réel de l'assiette, ce qui signifie que même la fiscalité ordinaire souffre initialement du problème d'évasion et de fraude fiscale. Deuxièmement, l'introduction de nouvelles sources comme l'impôt sur les revenus sur les

petites activités commerciales ou artisanales, ne pourra que bénéficier les zones à grande activité.

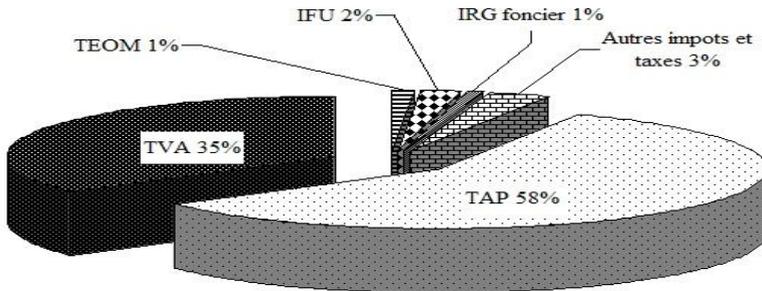


Fig. 02 : Structure de la fiscalité ordinaire en Algérie en 2015
Source : Ministère des finances.

Fig. 02 : Structure de la fiscalité ordinaire en Algérie en 2015

Source : Ministère des finances.

La figure No. 02 montre :

- Une forte disparité du rendement entre les différents impôts et taxes.
- Une structure fiscale favorisant les régions industrielles et ou commerciales ;
- Un faible rendement des impôts assis sur le patrimoine ;
- Un faible rendement des impôts locaux ;

5.3. L'expérience de développement local basé sur la gouvernance :

- Le cas de L'Égypte :

La structure institutionnelle du système d'administration locale en Égypte se caractérise par :

- a- Système autoritaire, avec hiérarchie fonctionnel entre les unités composantes ;
- b- Organisation centralisé avec déconcentration des services publics¹ ;

¹ Le législateur a mentionné, dans l'article 176 de la constitution de l'Égypte 2014, que

c- La république est subdivisée en huit (08) zones économiques, chacune contient un capital et un gouvernorat ou plus selon des critères économiques, politiques et sociaux³³;

d- Les unités d'administration locales sont subdivisées en cinq (05) niveaux administratifs : gouvernorats, centres, villes, quartiers et villages³⁴. La concentration démographique est inéquitablement distribuée géographiquement, la majorité de la population se trouve dans les villes du nord. La subdivisions administratifs contient :

- Vingt-sept (27) gouvernorats (dont quatre sont à caractère urbain : Caire, Alexandrie, Port –Saïd et Suez) ;

- Il y a quatre (04) villes principales et cinquante-cinq quartiers, trois-cent soixante-trois (63) centres et huit (08) villes centrales et cent quatre-vingt-dix-neuf (199) villes et neuf cent vingt-trois (923) villages. Il existe trois mille cinq-cents soixante-huit (3568) villages annexes ; et presque vingt-cinq mille (25000) bastilles³⁵.

- L'indépendance financière locale :

Les dépenses centrales sur le développement local viennent de deux sources :

- Les attributions sectorielles : engagées par transferts émis par chaque ministère au profit des directions sectorielles dans les gouvernorats pour être distribuées localement.

- L'aide extérieur : la grande partie de l'aide est octroyée par le gouvernement américain, l'objectif étant la promotion des services publics et le financement des infrastructures.

La différence entre l'aide et les attributions sectorielles est que cette dernière n'implique pas l'autorité locale dans la détermination du mode

l'état garantie la décentralisation administrative, financière et économique, mais considère que l'administration locale est attribuée au pouvoir exécutif à l'encontre d'autres constitutions (1956, 1964 et 1971).

d'emploi des ressources financières, par contre -dans le deuxième cas- les donateurs consultent les responsables locaux en ce qui concerne le moyen pour bénéficier de l'aide.

Le financement des budgets locaux est presque totalement dépendant des subventions et transferts des autorités centrales, ce qui crée une dépendance financière au gouvernement centrale, en plus de l'affaiblissement de la capacité des collectivités locales à créer des ressources locales non traditionnelles.

Plusieurs explications ont été avancées en vue de motiver la centralisation des autorités administratives et la déconcentration des services publics administratifs au niveau des collectivités locales, en outre il y a un désaccord sur le catalyseur :

- L'insuffisance organisationnelle des assemblés exécutif au niveau des collectivités locales à mobiliser des ressources financières ; dans le cas échéant les assemblés populaires pourront se plaider pour monopoliser le pouvoir, ou utiliser les ressources d'une manière inéquitable et/ou inadéquate dans une ou plusieurs unités locales.

- Le manque d'une réelle volonté de promouvoir le système d'administration locale par l'instauration d'une décentralisation économique, l'analyse historique des amendements constitutionnels dans plusieurs pays nord africains (comme L'Égypte, La Tunisie, L'Algérie et Le Maroc) a montré que le législateur a consacré une autonomie organique en vue de permettre la participation des citoyens dans la prise des décisions concernant l'élaboration des priorités de la société locale et l'allocation des ressources budgétaires.

Les participants dans les rencontres scientifiques, ont toujours relevé la nécessité de la décentralisation financière par la réforme des finances locale dans la mobilisation des ressources financières, sans mené des études profond en vue de déceler les services publics financièrement décentralisables.

Le plus important est de mettre des critères du choix du degré d'indépendance du système d'administration dans un pays, pour mieux cerner le problème des goulots d'étranglement qui pourront être dues à un excès de centralisation ou de décentralisation, mais aussi.

La structure de la fiscalité locale peut être une entrave à la mobilisation effective des recettes locales. En Egypte, la grande partie des recettes locales vient de sources non flexibles, comme les impôts sur les terres agricoles qui sont calculées sur la base de la valeur locative réévaluée chaque cinq (05) ans³⁶. Avant 1990 cette valeur a été réévaluée tous les (10) ans, sachant que le taux d'inflation a été plus de 10% en moyenne de 1970 à 1990, et presque 9% en moyenne de 1991 à 2016³⁷. Ce qui engendre une diminution annuelle moyenne de 41% de la valeur réelle de l'assiette réévaluée d'une fréquence décennale, et de 25% si l'assiette est réévaluée d'une fréquence quinquennale, en parallèle la recette fiscale subit une perte égale puisque l'impôt est proportionnel. Par ailleurs, la complexité du régime d'imposition locale (évaluation, liquidation et recouvrement) est un grand obstacle que fasse la fiscalité locale.

Parmi les problèmes liés à la mobilisation des ressources financières locales la différenciation et la ségrégation entre gouvernorat en ce qui concerne la délégation d'autorité politique (législative) pour l'enrichissement de l'autofinancement locale, par exemple L'Alexandrie bénéficiée de cette délégation à l'encontre d'autres gouvernorats, ce qui a influé négativement sur le développement dans ces derniers³⁸. Cette discrimination crée des distorsions locales et viole la règle d'égalité de l'impôt.

Le manque dans les ressources humaines (carence dans la maîtrise des principes de gestion en finances publiques) a rendu les collectivités locales dépourvu de moyens de réallocation dans le cadre de la réalisation des projets d'investissement.

Les réformes de la loi de l'administration locale ne se relatent pas à

la délégation d'autorités (décentralisation) pour les conseils élus, elles visent en générale a renforcé la centralisation par la délégation au profit aux exécutifs (représentants de tutelles, gouverneurs), qui sont généralement désignés par l'autorité centrale³⁹. L'article 176 de la constitution Egyptienne 2016 traite la décentralisation comme une tendance subordonné à la loi.

En Egypte l'Etat contrôle les impôts locaux et la planification économique, et fourni 80% des ressources des collectivités⁴⁰.

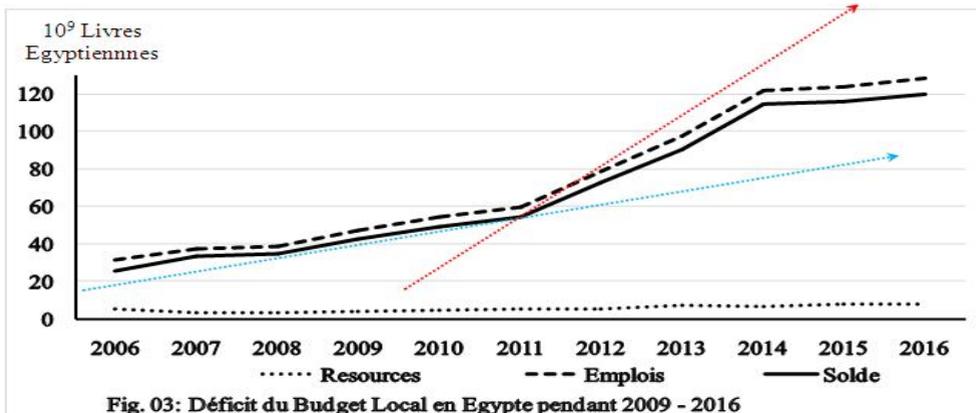
Selon la constitution de 1971 et la loi N°52 de 1975, la répartition territoriale en Egypte contient 5 unités : les gouvernorats (29 depuis 2009) sont subdivisés soit en districts urbains (23 au Caire et 6 à Alexandrie), soit en régions (232), villes (217) et villages (4617) dans les gouvernorats ruraux⁴¹. La faible participation électorale est due à la réaction des représentants pour se prévaloir des avantages au profit des agglomérations. Le système d'administration dans les collectivités locales en Egypte est caractérisées par une centralisation outrancière⁴², les collectivités sont tenues d'élaborer des plans de développement économiques, sociaux et urbains, mais n'obtiennent que rarement les moyens de les mettre en œuvre, la déconcentration des services administratifs et la mise en service des dirigeants locaux par nomination répriment toute initiative de participation de la population locale dans le développement.

Il existe en Egypte cinq types d collectivités locales réparties en deux niveaux. Les gouvernorats sont de deux types : les grandes villes (Le Caire, Alexandrie, Port Saïd) et les gouvernorats à caractère rural. Les premiers sont divisés en arrondissement et les autres sont divisés en districts, érigés en collectivités locales, qui peuvent être soit des villes soit des villages.

Le système local en Egypte se caractérise par :⁴³

- L'existence de services externes des ministères dans le périmètre local ;

- L'uniformité du régime juridique de chaque catégorie.
- Une forte dépendance des collectivités locales pour ce qui est de leurs finances, des subventions de l'Etat, celles-ci représentant 72 à 82% de l'ensemble de leurs ressources ⁴⁴;
- Une tutelle exercée par le préfet (Gouverneur) qui dispose du droit de veto à l'encontre des décisions des collectivités locales dans trois cas : dépassement de compétences, dépassement des crédits et atteinte à l'intérêt général. Ce qui engendre une pluralité et un abus d'autorité.
- L'existence d'un domaine réservé au profit des autorités centrales (diplomatie, infrastructures stratégiques) et de domaines de collaboration entre autorité centrale et collectivités locales (éducation, logement, santé) ;
- La région n'existe que dans les textes, mais sa concrétisation, faute de moyens, n'a pas encore eu lieu.



Source : Ministère des Finances de L'Egypte.

Site web : <http://www.mof.gov.eg/FinalAccountsData.aspx>

Selon la figure No. 03 le solde budgétaire local en Egypte est déficitaire pendant toute la période 2009-2016, son montant est accru presque trois (03) fois dans sept (07) ans, ce déficit est dû à l'accroissement des emplois d'une part et au ralentissement de croissance

des ressources locales.

L'Égypte a connu le système de gouvernements locaux primitifs avec l'essor de la loi 52 du 1975, qui autorisa les gouverneurs d'exercer le pouvoir du président de la république dans les gouvernorats sous leurs gouvernances. Cette expérience n'a pas eu de succès pour plusieurs raisons : (a) l'absence des pouvoirs nécessaires pour les gouvernements locaux (législatifs, exécutifs et judiciaire), ce qui a affaibli l'indépendance des décisions locales. (b) les gouverneurs soit n'ont pas utilisés les pouvoirs délégués en vertu de la loi pour se parés d'être sous peine de responsabilisation, soit ils n'ont pas pu le faire à cause du manque des compétences ou qualifications nécessaires. (c) le système administratif a été engagé par choc et non pas par le changement organisationnel pour s'adapter aux exigences de la nouvelle loi. Le système de gouvernements locaux a été abandonné pour revenir au système d'administration locale après la promulgation de la loi 43 du 1979, la dénonciation du programme de décentralisation a été clairement concrétisée par la loi 145 du 1988 qui est considéré comme un renforcement de la centralisation administrative, après avoir :

- Définit les unités d'administration locales comme parti du système d'administration centrale et non un système d'administration locale indépendant.

- Renforcé le contrôle centrale sur les collectivités locales surtout en ce qui concerne les mesures de dépense des caisses spéciales des gouvernorats.

- La révision centrale de toute demande d'augmentation des taxes locales.

Le système d'administration locale égyptien est caractérisé par une décentralisation administrative. Il est subordonné à un contrôle dual (les conseils populaire ou des administrés, les conseils exécutifs gouvernementaux).

La stratégie de gouvernance en Egypte est qualifiée décentralisante par engagement^(*), elle est caractérisée par une portée de l'affirmation constitutionnelle qui ne peut être que symbolique, car, par définition, la décentralisation est un mode de distribution du pouvoir à l'intérieur d'un Etat unitaire, et se situe, comme dans la conception française, sur un plan strictement administratif, à l'inverse du fédéralisme qui est bien d'ordre politique et constitutionnel.

6. Conclusion

Plusieurs approches ont été avancées pour palier au problème de développement au niveau national. La tendance actuelle met l'accent sur la politique de développement à la base, suite aux échecs des programmes de croissance économique basés sur des politiques macroéconomiques et aux recommandations des organisations de financement à l'échelle internationale. Dans ce cadre plusieurs pays ont procédé par l'implantation de programme pour développement territoriale, qui consiste essentiellement à prendre des décisions politiques ardues et critiques en même temps, concernant l'implication de la société locale dans le projet de développement local.

Cependant partisans et opposants ne s'accordent pas sur le degré de décentralisation en s'appuyant à des motifs d'ordre financier (finance locale vs finance centrale). Nonobstant, l'approche du développement locale par implication de la société civile demeure un choix stratégique inéluctable pour les P.S.D. suite au phénomène de la mondialisation immanente qui nécessite moins d'interventionnisme et plus du libéralisme.

Les études de cas présenté dans cette recherche ont montré l'importance de la décentralisation pour que la société civile puisse réagir effectivement dans le processus de valorisation et de mobilisation des

(*) Le constituant passe par une redéfinition des compétences, et une garantie du financement des nouveaux transferts de compétences opérés au profit des collectivités territoriales, avec une possibilité de mettre en œuvre des expérimentations.

ressources locales.

Références:

¹ HENRY P. & LAPUJADE J., Promotion Locale de l'Investissement en Méditerranée : Recueil de Pratiques, ANIMA, étude No.28, Juin 2011. Site web:

http://www.animaweb.org/sites/default/files/kcfinder/files/Inv_GuidePromotionLocale_Web_leger.pdf. (Consulté: le 19/10/2016).

² THIRIOT Céline, Rôle de la Société Civile dans la Transition et la Consolidation Démocratique en Afrique : Eléments de Réflexion à Partir du cas du Mali », Revue internationale de politique comparée, 9(2), 2002, p. 277-295

³ CLARK J.F., The Constraints on Democracy in Sub Saharan Africa: The Case for Limited Democracy", SAIS Review, 14 (2), 1994, p. 91-108.

⁴ VELTMEYER Henry, Civil Society and Local Development, Interações (Campo Grande), 9(2), 2008

⁵ PUTNAM, R., Making democracy work: civic tradition in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

⁶ PUTNAM, R., Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community, New York: Simon and Schuster, 2000.

⁷ LIN N., Les ressources sociales : une théorie du capital social. Revue française de sociologie, 36(4), 1995, p. 685-704. (Traduit par : Emmanuel Lazega).

⁸ RANGEON François, Société civile histoire d'un mot, Inclinaison, 2014.

⁹ HALPERN, D. Social Capital, Polity Press, Cambridge, UK, 2005.

¹⁰ Journée d'études intitulée «le Rôle de la Société Civile dans le Développement Local», Dimanche 5 avril 2015, qui a eu lieu à la salle des conférences de la mairie de Khenchela-Algérie, site web :

<http://www.lesoiralgerie.com/articles/2015/04/05/article.php?sid=176865&cid=4>, (Consulté : le 06/11/2016).

¹¹ RANGEON François, op.cit.

¹² Bourdin Jean-Claude, Hegel et la « question sociale » : société civile, vie et détresse, Revue Germanique Internationale, 15 | 2001, mis en ligne le 05 août 2011.

URL : <http://rgi.revues.org/832>, (Consulté : le 09/11/2016).

¹³ LOUANDRE Charles, Œuvres Politiques de Benjamin CONSTANT, Charpentier et C^{ie}, Libraires-Éditeurs, Paris, 1874.

¹⁴ RANGEON François, op.cit.

¹⁵ EDWARDS Michael, Civil Society, Polity Press, Cambridge, UK, 2004.

¹⁶ La Banque Mondiale, site web : <http://go.worldbank.org/6FK83TCFEO>, (Consulté le : 06/11/2016).

¹⁷ Gordon White, Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground, Democratization, 1(2), 1994, p. 375-390.

¹⁸ DENIEUIL Pierre-Noël, Développement Social, Local et Territorial : Repères Thématiques et Bibliographiques sur le Cas Français, Mondes en développement, 2/2008, No. 142, p. 113-130.

¹⁹ ROSENSTEIN-RODAN P. N., Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe, The Economic Journal 53, 1943, p. 210-211.

²⁰ DENIEUIL Pierre-Noël & MADOUÏ Mohamed, Entrepreneurs Magrébins : Terrains en Développement, Ed Karthala et IRMC, 2011, p. 295.

²¹ PECQUEUR Bernard, L'Avenir du Local est-il dans le Partenariat ?, Revue Territoire, No. 323, 1991, p. 30-33.

²² GUIGOU J. L., Recomposition du Territoire National, D.A.T.A.R.

Editions de l'Aube, 1993.

²³ GREFFE X., Territoires en France : Les enjeux économiques de la Décentralisation, Economica, 1984. p. 64.

²⁴ GUIGOU J. L., Le développement local : espoirs et freins, colloque de Poitiers sur le développement local, août - septembre 1983, p. 128.

²⁵ LIPTON M., why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development, Harvard University Press, 1977.

²⁶ ARNAUD M., Olavarrieta A., L'Aménagement des Petites Villes, Revue du Ministère des Travaux Publics, des Transports de la Collection et de l'Urbanisme, No. 3, 1979).

²⁷ La logique de l'allégement de la dette des pays les plus pauvres, No. 00-07, 2000, les services du FMI. Site web :

<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/fra/092300f.htm>.

(Consulté le : 19/11/2016).

²⁸ DUVAL L, Micro-finance, Génération et Mobilisation des Ressources Locales, Actes de la journée de l'Association des Professionnels-Développement Urbain et Coopération, 10 septembre 2004, Les ressources du développement local.

²⁹ ANDREONI, A., Productive Capabilities Indicators for Industrial Policy Design, document de travail 17, UNIDO, 2011.

³⁰ Nation Unis, Politique Industrielle Transformatrice Pour L'Afrique, Rapport de la Commission Economique pour l'Afrique, 2016, p. 41. Site web : www.uneca.org. (Consulté le : 19/11/2016).

³¹ COTTARELLI Carlo, Mobilisation des Recettes dans les Pays en Développement, F.M.I, p. 70.

Site

web :

<https://www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf>, (Consulté le : 19/11/2016).

³² CHOMENTOWSKI Victor, les Perspectives de Recours à l'Emprunt par les Collectivités Locales dans les P.V.D. et Notamment en Afrique Subsaharienne, Actes de la journée de l'AdP, 10 septembre 2004, Les ressources du développement local. Site web : <http://www.adp.asso.fr>. (Consulté le : 19/11/2016).

³³ La loi No. 43/1979 qui régit le système d'administration locale en Egypte, article No. 7.

³⁴ Ibid, article No. 1.

³⁵ MAYFIELD James. Local Government in Egypt, Cairo: The American university in Cairo Press, 1996, p. 75.

³⁶ MAYFIELD James. Op. cit., p. 162.

³⁷ <http://databank.banquemondiale.org/data/reports.aspx>, (Consulté le : 19/11/2016).

³⁸ ADLY Hussein, la Décentralisation et le Futur de l'Administration Locale en Egypte. Le Caire : Centre d'Etudes et Consultations d'Administration Publique, Série Décentralisation et Affaires des Collectivités Locales. No. 1, 2004. p. 33.

³⁹ AMER Adel, (Publié le : 14/05/2016), site web : <https://almesryoon.com>, (Consulté le : 23/10/2016).

⁴⁰ HENRY P. & LAPUJADE J., op.cit.

⁴¹ Ibid.

⁴² BEN NÉFISSA Sarah, Les Elections Législatives Egyptiennes en 2000 : Etape vers la Démocratie ou Fin du Politique?, Paris, Éditions, 2004, p.129-144,

⁴³ SADEK Mohamed Salah El-Din, Autonomie Locale et Régionalisation en Méditerranée, Séminaire international organisé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en partenariat avec les autorités marocaines, Rabat (Maroc), 2-3 décembre 1999.