

L'ADMINISTRATION LOCALE ALGERIENNE : LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION

Essaid TAIB

Professeur à l'ENA d'Alger

Si l'on part de l'idée que la décentralisation n'est pas un simple aménagement du pouvoir administratif, même si elle en constitue une dimension non négligeable, et que l'on considère qu'elle est une forme d'organisation de l'Etat et l'expression d'un rapport multidimensionnel, complexe et varié que celui-ci organise avec la société, c'est que la problématique fondamentale de cet exposé présuppose que les collectivités locales sont saisies comme instrument d'un rapport social, tramé par trois enjeux fondamentaux :

un enjeu technique, fonctionnel ou managérial, qui réside dans la capacité de l'administration locale à accomplir de manière satisfaisante les missions de service public, impulser et accompagner le développement local. Appréhendé d'un point de vue techniciste, l'enjeu institutionnel consiste à déterminer la portée de la décentralisation, et plus précisément de l'autonomie et de l'efficacité de gestion ;

un enjeu politique qui réside dans la capacité du système électoral à produire des représentants légitimes, garantir et respecter l'alternance politique. L'enjeu politique consiste à déterminer la portée de la démocratie, et, encore plus, à aménager des formes de participation de la population ;

un enjeu sociologique qui réside dans la capacité de la collectivité, et ce mot n'est pas innocent, à susciter une intégration sociale autour de valeurs communément partagées. L'enjeu sociologique consiste à déterminer le degré de cohésion sociale atteint par la collectivité.

Si l'enjeu technique constitue une donnée permanente et, par certains aspects, durable ; par contre, les enjeux politiques et sociologiques se posent en des termes foncièrement différents au regard de l'expérience algérienne de décentralisation car travaillée par deux projets de société radicalement différents.

Chapitre 1. la décentralisation comme forme de gestion

Un système de centralisation absolue n'existe pas sauf dans les micro-Etats et éventuellement dans les régimes de dictature. C'est dire que la décentralisation est matériellement inévitable, toute la question est de savoir ce que l'Etat est prêt à consentir comme déperdition de pouvoir tout en assurant les conditions optimales d'exercice et de contrôle de ce pouvoir, sans quoi la décentralisation ne serait au mieux qu'une forme déguisée de déconcentration, au pire une forme inavouée de quadrillage et de contrôle social du territoire.

Les collectivités locales sont habilitées à intervenir dans tous les domaines. Avec les réformes des années 60, d'inspiration socialiste ou, plus exactement reposant sur le capitalisme d'Etat, elles sont devenues des opérateurs économiques à part entière. L'Etat, avec ses démembrements territoriaux, y compris les collectivités territoriales, est devenu le principal et l'unique moteur du progrès social. Si l'administration locale n'a pas été efficace du point de la seule logique managériale ou économique ; par contre, elle l'a été plus ou moins en termes de développement social dans la mesure où les collectivités locales ont joué un rôle non négligeable dans la satisfaction des besoins sociaux de la population. L'Etat bénéficiant d'une incontestable légitimité, la bureaucratie, la corruption et le clientélisme demeuraient dans des limites supportables dans la mesure où tout le monde avait accès, peu ou prou, de manière plus ou moins équitable, aux biens et services.

Le vent de libéralisme qui a balayé la planète n'a pas épargné l'Algérie. Les collectivités locales ont été délestées de leurs

prérogatives comme acteur économique mais continuent d'être un acteur du développement local, en clair des missions de service public et de satisfaction d'une demande qui ne peut générer de ressources propres. Leurs prérogatives continuent d'embrasser un large spectre d'activités, ce qui ne signifie pas nécessairement une décentralisation forte, a fortiori avec des ressources considérablement amoindries alors que la demande sociale ne cesse d'augmenter par le double effet de la démographie et de l'urbanisation.

Le partenariat public-privé, dans le sillage du libéralisme est fortement encouragé pour alléger les charges de la commune, dégager de nouvelles ressources tout en maintenant un même niveau de prestation, sinon meilleur. Le secteur privé, actuellement, n'a pas les compétences humaines, les moyens techniques et la surface financière suffisante pour investir dans la prise en charge de services publics ou la réalisation d'infrastructures; de plus l'expérience a montré que le secteur privé n'investit que dans les secteurs hautement rentables avec peu de d'investissements et un amortissement rapide.

Quand il est affirmé que les collectivités délibèrent sur les affaires locales, le terme de délibération ne doit pas être entendu dans le sens d'une décision prise par une instance collégiale mais dans celui d'une discussion dont le terme final doit être approuvé par la tutelle. De plus, le processus décisionnel est tellement enchevêtré, disséminé entre la délibération de la collectivité, les avis techniques des différentes administrations centrales et des services déconcentrés et le contrôle de tutelle que la décision locale est selon le cas diluée, dénaturée, détournée, voire bloquée.

Le dernier mot appartient à la tutelle tant le contrôle demeure une donnée structurante dans les rapports entre le Centre et la périphérie, si ce n'est que le contrôle est parfois exercé au niveau local par le représentant de l'Etat, à savoir le wali, en direction de l'instance élue, l'assemblée populaire de la wilaya ; de ce fait le wali devient un vrai représentant de l'Etat, un faux

représentant de la collectivité. La décentralisation est vue comme un processus potentiellement déstabilisateur qu'il s'agit de reconnaître formellement mais de contrôler, malgré tout, fermement.

Les lois de «décentralisation » de 1990 sont intervenues dans un contexte de grave crise économique, d'instabilité politique et de tension sociale. Une situation de crise aurait pu être une opportunité pour **déverrouiller un système de décentralisation qui a montré ses limites ; c'est le contraire qui s'est produit car il s'agit bien plus de transférer les difficultés aux collectivités** dans des conditions encore plus difficiles et en faisant porter la responsabilité aux élus.

Chapitre 2. la décentralisation comme espace d'exercice de la démocratie

Il est de tradition de définir la décentralisation, notamment territoriale, également par l'élection des dirigeants. Si l'on part de l'idée que la collectivité locale est une entité sociologique homogène, caractérisée par un vouloir vivre ensemble, il est tout à fait logique d'admettre que la population veuille gérer ses affaires à travers ses représentants, voire même, pourquoi pas, directement. Toute la question se pose de savoir quelle forme de démocratie se donner pour rendre effective cette participation.

Sous l'empire du parti unique, il n'existe pas de démocratie pluraliste, l'élection consiste seulement à entériner des choix déjà faits tant sur les programmes que sur les hommes. La seule façon d'exprimer son désaccord avec la ligne officielle réside dans l'absentéisme, et encore que même cette éventualité n'est pas toujours envisagée par l'électeur par peur de représailles, réelles ou supposées, quand il aura à demander un bien ou un service. Le système politique monopartisan en vigueur avant la Constitution actuelle a largement fait la preuve de son échec, confirmé en cela par les expériences des pays de l'Est. Un tel système n'a contribué ni à produire des élites légitimes,

désintéressées et crédibles, ni à fabriquer de la citoyenneté ; une telle situation va obérer lourdement l'ouverture démocratique.

La reconnaissance du pluralisme politique par la Constitution de 1989 est un changement réactif à la contestation sociale d'octobre 88. c'est le changement le plus important introduit par ricochet dans la réforme des collectivités locales tant elle est pauvre sur le plan fonctionnel.

Le mode de scrutin retenu pour les élections locales de juin 1991 est le scrutin de liste proportionnel à un tour avec prime à la majorité. Les candidats n'ont pas le droit de se présenter à titre individuel mais sont tenus de former des listes. Le parti ayant obtenu la majorité des voix occupera la majorité des sièges. Le seuil de représentativité est fixé à 7%, il est évident alors que ce sont les grands partis. Le découpage électoral est revu. Les partis nouvellement créés ne disposent pas de moyens logistiques et financiers. L'accès aux médias publics lourds est fortement contrôlé. Le dispositif électoral mis en place ne contribue pas à consolider la naissance de la démocratie.

Plus fondamentalement, il n'en demeure pas moins que les réformes politiques profitent d'abord aux représentants, et au régime bien sûr, en ce sens que le citoyen est le grand absent et le plus grand perdant de ce processus de démocratisation. Au-delà des limites bien connues du mandat représentatif qui font que l'élu échappe à l'électeur qui ne dispose plus d'aucun moyen de pression sur lui jusqu'aux prochaines élections ; et même dans ce cas de figure la théorie de la représentation ne joue pas son rôle puisque le citoyen perd la liberté de choix de ses mandants dans la mesure où le processus électoral est contrôlé de bout en bout ; de plus, l'alternance au pouvoir n'est pas toujours garantie. Au mieux, les représentants sont élus sur une base sociologique, qu'elle soit d'origine tribale, villageoise, communautaire ou népotique, ce qui n'est pas pour développer une culture citoyenne, l'élection se positionnant sur le registre de l'échange clientélaire, des voix contre des services individualisés. Enfin, une fois élu, le représentant préfère tisser

des liens avec les notabilités locale étatiques ou privées, accentuant ainsi davantage sa coupure avec sa base électorale en particulier et le citoyen en général.

On peut espérer que la démocratie participative, voire même la démocratie inclusive, celle qui se pratique au quotidien, va contrebalancer les limites de la démocratie représentative. La démocratie participative emprunte des formes diverses, elle peut aller de la simple information à la participation en passant par la consultation ou la concertation, voire la co-décision. La démocratie participative associe la société civile, comprise dans un sens large : une association, une organisation informelle, une assemblée villageoise, un quartier ou un groupement professionnel.

Hormis, la consultation légale mais simple avis formel obligatoirement demandé, par exemple, dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique ou d'une étude d'impact, la démocratie participative reste largement faible dans une société, notamment dans les zones rurales, pratiquant pourtant des formes anciennes et éprouvées de concertation. Les commissions municipales, notamment, auraient pu offrir un cadre d'expression et d'organisation de la démocratie participative ; si des commissions de «citoyens» ou de la «société civile» existent çà et là, et encore ces expériences sont très rares, fragiles et ponctuelles, cela n'est dû uniquement qu'à l'initiative personnelle de certains élus, soucieux d'organiser la présence de la population au sein des instances locales. Encore imprégnés de la culture du parti, les élus, notamment ceux issus des partis politiques dominants, continuent de voir dans les associations, au mieux, des relais ou des instruments à l'image de ce qui se faisait naguère avec les organisations de masse ; au pire, des concurrentes menaçantes qui viennent empiéter sur les plates bandes du monopole de l'action publique en matière d'activités d'intérêt général et qu'il convient donc de gêner, freiner ou bloquer ; d'autant plus facilement que les associations sont le plus souvent dans une situation matérielle et financière fragile ou précaire.

La démocratisation comme enjeu de la décentralisation recouvre une dimension classique en ce sens qu'elle vise à faire gérer les affaires locales par des représentants réellement désignés par la population ou y prenant part directement sous diverses formes. La consolidation de la démocratie, seconde phase de la transition démocratique, a rencontré de nombreuses embûches, pour ne pas dire des obstacles qui ont tué dans l'œuf cette démocratie naissante, formellement et artificiellement maintenue en vie.

Chapitre 3. la décentralisation comme lieu d'intégration sociale

A l'origine de la décentralisation, se trouve une collectivité locale, autrement une population vivant sur un territoire vécu et non pas des administrés résidant dans une circonscription administrative. La collectivité est caractérisée par une identité cimentée par des liens cohésifs d'ordre généalogique, historique, culturel, religieux ou territorial (la ville ou le quartier). Dans le cas des collectivités créées de toutes pièces à partir des grands centres urbains et que l'on appelle communément communes-dortoirs, la communauté des problèmes sur un territoire de vie finira par créer une communauté de destin. C'est dire l'importance, lors d'un découpage administratif, de faire coïncider le territoire administratif avec le territoire sociologique.

Mais il se trouve que territoire sociologique ne correspond pas toujours à la circonscription administrative, parfois arbitrairement délimitée car obéissant à une rationalité administrative faite soit de gestion optimale des ressources, soit de déstructuration territoriale à des fins de contrôle social plus particulièrement en ce qui concerne le découpage des wilayas. L'Etat algérien n'a pas manqué de casser des terroirs pour créer des territoires administratifs dans le but évident de favoriser la constitution de référents identitaires autour d'une représentation étatique de l'espace. Dans sa logique réifiante, le territoire administratif a été utilisé, conformément à une conception du

territoire sujet, comme instrument d'unification du territoire et du peuple. Dans un sens fonctionnel, et c'est la conception du territoire objet, la collectivité territoriale est envisagée comme un simple lieu d'exercice de compétences étatiques. C'est ainsi que les collectivités locales sont soumises à un statut uniforme malgré la diversité géographique du pays, l'étendue du territoire national, la spécificité de certaines régions ou l'existence de grandes villes. L'uniformité territoriale administrative est censée construire et préserver l'unité politique du pays et du peuple, même au prix d'une déstructuration du tissu social.

L'idée d'un Etat providence, dispensateur de bienfaits, est fortement enracinée dans l'inconscient collectif au point où l'on a vu des populations manifester pour demander que leur localité soit érigée en chef-lieu de commune, de daïra ou de wilaya car la promotion d'un territoire en démembrement administratif s'accompagne automatiquement d'investissements en infrastructures et de dotations en équipements publics. La création de territoires administratifs génère une certaine forme de développement local même si les retombées économiques ne sont pas évidentes en termes de création de richesses, l'essentiel est d'associer dans l'esprit de la population l'accès au bien-être avec la production de pôles administratifs locaux d'identification sociale, en espérant qu'avec le temps pourra se cristalliser une communauté de destin et se tramer une solidarité locale autour d'un espace administratif devenu cohésif.

Un système social n'est viable que s'il repose sur des valeurs sociales cohésives communément partagées. Pendant près de trois décennies, le pouvoir a tenté d'imposer de manière autoritaire des référents identitaires au sens culturel du terme et de construire le lien social sur une trame étatique voire bureaucratique ; de fabriquer un administré, voire un assujetti et non un citoyen. En d'autres termes, le droit et les valeurs républicaines n'ont pas été suffisamment diffusées comme instrument de régulation sociale.

Le monopartisme, l'uniformisation du territoire et la bureaucratisation du lien administratif n'ont pu venir à bout des échanges clientélares qui ont fonctionné comme une forme de résistance, de négociation ou de rébellion face à un Etat allogène et autoritaire, échanges que l'Etat lui-même a cultivé mais à d'autres fins. Au contraire, le clientélisme a fortement investi l'administration elle-même, censée être régie par une norme juridique générale, abstraite et impersonnelle. La libéralisation politique et la liberté d'expression n'ont fait que rendre visible ce qui était pratiqué de manière informelle jusqu'alors.

Le citoyen, l'investisseur, le bureaucrate ou l'homme politique pratique l'échange clientélaire pour, successivement, avoir accès à des biens et services, surmonter les obstacles bureaucratiques, faire fructifier une position d'autorité, nouer des alliances et s'assurer des soutiens. Le phénomène clientélaire s'accroît davantage en raison de la compétition ouverte mais restreinte pour l'exercice du pouvoir (local) et de la pénurie grandissante, crise économique oblige, des biens, notamment le logement, et des prestations, notamment les diverses autorisations et agréments offerts par l'administration.

Si l'on part de l'idée que la norme segmentaire, parce que personnalisée et concrète, s'oppose à la norme juridique, parce que générale et abstraite ; la première risque d'aggraver le fragile équilibre social car, le fossé se creusant davantage entre l'offre et la demande, les plus démunis en ressources d'échange, et ce sont les plus nombreux, seront fatalement exclus du marché clientélaire et n'auront de ressources pour se faire entendre que la contestation violente et l'émeute. Le libéralisme économique ne pourra que favoriser les plus nantis au niveau de la société, consolider les positions des bureaucrates pourvus en ressources monnayables de par leur position institutionnelle. Le clientélisme se mue en phénomène socialement déstabilisant encore plus perceptible au niveau local, quand il devient une forme structurée et structurante d'exercice du pouvoir et de reproduction au pouvoir,

Les élections locales de juin 1990 ont porté pour la première fois à la tête de l'écrasante majorité des collectivités locales le courant islamiste dont le projet social est en opposition, sinon en rupture totale, du moins pour sa frange la plus radicale, avec l'ordre républicain. Il ne s'agit pas d'une simple divergence de programmes politiques, plus que cela, la démocratie est stratégiquement utilisée comme voie d'accès au pouvoir dans la perspective d'instaurer ultérieurement un Etat théocratique. Si le président de l'assemblée populaire communale a la mainmise sur la commune en raison du monocéphalisme du pouvoir, par contre l'autorité du wali est sérieusement contestée par l'assemblée populaire de wilaya qui se réclame de la légitimité populaire.

Bien avant l'interruption du processus électoral intervenu en janvier 1992 quand une frange du courant islamiste a basculé dans la violence armée, avec la grève de juin 1991, les communes ont été utilisées à des fins insurrectionnelles ; c'est l'autorité de l'Etat qui est remise en cause par ses propres démembrements, les communes étant devenues en quelque sorte des républiques autonomes, d'ailleurs dénommées «communes islamiques ». C'est ainsi que les collectivités locales ont servi de champ d'expérience et de manœuvre pour la conquête du pouvoir en dehors même de la légalité, contre l'Etat de droit dans lequel elles sont censées agir.

Parler de la décentralisation comme processus d'intégration social suppose l'existence d'un consensus social autour de valeurs communément partagées. Si le clientélisme agit surtout à l'intérieur du système en essayant de l'instrumentaliser à son profit, par contre l'islamisme se situe dans une perspective politique qui oppose à l'ordre établi une vision du social diamétralement opposée, d'autant plus incontestable qu'il se veut de essence divine et poursuit un projet messianique.

Conclusion

Les lois de décentralisation de 1990, parmi les premières mesures de réforme administrative, et les élections locales de 1991, première expérience de libéralisation politique pluraliste auraient pu être le point de départ d'un changement social d'envergure ; c'est dire combien la décentralisation comporte des enjeux déterminants pour la mise en place du nouveau système. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il s'agit d'une expérience inachevée et surtout avortée.

La décentralisation n'a été qu'un instrument de transfert des problèmes au niveau local et, en termes de transfert de pouvoirs et de moyens, les lois de 1990 n'ont strictement rien apporté par rapport aux ordonnances de 1967 et 1967 alors que les élus ont été responsabilisés politiquement du fait de l'introduction du multipartisme. Dans ces conditions, l'échec de la décentralisation grèvera lourdement la réussite de la démocratisation.

La décentralisation ne saurait se limiter à une technique juridique d'organisation de l'administration. C'est toute une culture de la décentralisation qui est à inculquer, d'abord au niveau des élites politiques elles-mêmes ; preuve en est, d'abord, que la décentralisation n'a jamais constitué un thème fort et visible lors des différentes campagnes électorales ; ensuite, aucun chef de parti politique, aucune personnalité du régime ne s'est portée candidate pour diriger une commune, même s'il s'agit d'une grande ville, à l'exception d'une seule mais qui a accepté en cours de mandat d'être nommée membre du conseil de la nation.

Derrière la décentralisation, se pose la question de la réalité de l'Etat-nation comme forme d'organisation et de représentation à travers les formes d'institutionnalisation qu'il se donne. Comme dans toute période transitoire, plusieurs projets de société entrent en concurrence. Et si la démocratie politique et l'économie de marché sont des caps affichés, ils font l'objet de combats d'arrière-garde au niveau central et de fortes résistances au

niveau de la société. Il est évident, dans ce contexte, que l'administration locale fasse l'objet d'un enjeu déterminant, sinon décisif, en tant qu'espace d'investissement de la société et de quadrillage du territoire. Et si le système en vigueur avant 1989 a été sérieusement malmené, il n'en demeure pas moins que le corps social demeure encore traversé par des attitudes ambivalentes entre l'ancien système qui n'a pas totalement disparu et le nouveau qui ne s'est pas définitivement imposé, et depuis ces dernières années on assiste même à un retour larvé à l'ancien système.