

LA REFORME ADMINISTRATIVE : UNE APPROCHE PAR LA DECENTRALISATION

Walid LAGGOUNE

Professeur à la faculté de droit, Université d'Alger
Directeur du C.D.R.A/ENA

Les Etats des pays en voie de développement sont aujourd'hui mis à mal non pas seulement par le haut compte tenu des exigences de la mondialisation, mais également par le bas avec l'émergence de plus en plus prononcée du fait local.

La rencontre de ces deux tendances objectives alimente les débats sur la décentralisation qui jouit d'une présomption de succès tout à la fois pour réguler les différentes crises qui affectent l'Etat et construire la démocratie à la base. Cependant certaines expériences de décentralisation dans les pays en voie de développement riches en enseignements nuancés permettent de prendre l'exacte mesure entre les argumentaires développés en faveur de la décentralisation et les difficultés liées à certaines données objectives¹.

A - POSITION DU PROBLÈME

La décentralisation est un thème qui ne cesse de susciter un intérêt toujours plus grand dans les pays développés mais plus particulièrement dans les pays en voie de développement. La récurrence du thème

1. Cf. à ce propos l'intéressante étude intitulée «Aperçu politique sur les processus de décentralisation subsahariens». In Revue juridique et politique indépendance et coopération, 1995 volume 49, n° 03 p. 03 page 347-362 (Franck-De Titeville cf. également G. Femand «Crise de valeurs et mutation de l'Etat : vers une alternative locale»Ed. Loysel.

dans les débats et les discours montre la part importante qu'occupe la décentralisation comme principe d'organisation de l'administration et comme procédé de rationalisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Cet intérêt pour la décentralisation est généralement lié aux vertus qu'on lui prête, notamment l'autonomie qu'elle préfigure dans la gestion des affaires locales.

L'intérêt est plus grand dans les pays en voie de développement où elle apparaît tour à tour comme un moyen d'intégration économique et sociale, de démocratisation des institutions, de prise en compte de la diversité des territoires et des populations et de rapprochement de l'administration et des citoyens.

La décentralisation bénéficie ainsi d'une forte légitimité d'autant qu'elle est l'un des rares thèmes qui emporte l'adhésion des pouvoirs publics et celle des différents acteurs politiques, économiques et sociaux. Tous s'accordent (pour des raisons diverses) à dénoncer les effets négatifs d'un "centralisme" (réel ou supposé) envahissant auquel ils imputent souvent les échecs des politiques publiques et y voient les causes de la crise des Etats dans bon nombre des pays en développement.

Les politiques de décentralisation rencontrent également un écho très favorable de la part des institutions financières et de coopération internationales.

Le rapport du PNUD de 1993 sur "le développement humain" insiste de manière particulière sur les effets positifs de la décentralisation dans les pays en développement. Celle-ci serait à même d'allier "efficacité administrative, équité sociale et évaluation de la participation économique et politique". La banque mondiale est activement engagée dans le processus de décentralisation dans beaucoup de pays en développement. Ses thèses sur "la gouvernance" et le "développement institutionnel" semblent se rejoindre dans la perspective de la décentralisation dans la mesure où elle est susceptible de favoriser une "réduction des prérogatives de l'Etat central, au profit du marché, de la société civile et des pouvoirs locaux intermédiaires".

De son côté l'Union Européenne suggère en direction des pays de la Méditerranée de nouvelles formes de coopération autour de l'idée de "coopération décentralisée". Mise en œuvre par les collectivités territoriales, elle répondrait de manière plus opératoire aux besoins et attentes des populations des pays en voie de développement.

L'établissement d'une telle coopération suppose un approfondissement des politiques de décentralisation dans le sens d'une plus grande autonomie locale.

Cet engouement pour la décentralisation n'est pas seulement lié au développement de la démocratie en faveur des collectivités territoriales mais surtout au fait qu'elle est perçue comme un enjeu à la mise en place d'Etats de Droit. L'argumentaire en faveur de la décentralisation cache cependant mal les présupposés et les stratégies des différents acteurs politiques et sociaux.

En tout état de cause les politiques de décentralisation se heurtent dans les pays en développement à des difficultés objectives de tous ordres liés à la diversification des contextes, à la complexité des problèmes qu'ils ont à résoudre et surtout à la faiblesse de leurs moyens.

Dès lors on ne peut manquer de se poser les questions de savoir si la décentralisation peut produire les effets escomptés, dans quelle mesure elle peut être une alternative à la crise des Etats ? et à quelles conditions ?

B - LES DIFFICULTÉS

Il n'entre pas dans l'objet de cette brève contribution d'apporter des réponses à ces questions. Son cadre étroit suffirait à peine à les esquisser à grand traits.

- La première source de difficulté réside dans l'absence d'une définition positive de la décentralisation. Décentraliser évoque en effet une situation négative d'absence ou de rejet de la centralisation. Il n'existe pas de critères pouvant permettre de dégager de manière précise le contenu de la décentralisation.

La référence à la personnalité juridique reconnue aux collectivités territoriales et aux conséquences qui s'y attachent (organes élus, patrimoine propre, autonomie de gestion...) s'avère être un critère de moins en moins opératoire.

Dès lors le terme de décentralisation renvoie à diverses conceptions et peut couvrir des réalités très diversifiées.

Dans son acception française, la décentralisation signifie la reconnaissance à des entités territoriales élues, le droit de gérer librement les attributions qui leur sont dévolues par la loi sous un contrôle (la tutelle) plus ou moins souple exercé par l'Etat. Dans cette conception, le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, aussi étendu soit-il, revêt un caractère plus technique que politique. Mais on observe aujourd'hui, en dépit des traditions bien ancrées du jacobinisme centralisateur français, un mouvement de fond vers une affirmation de plus en plus marquée du fait local.

- La conception anglo-saxonne est plus large. La notion de décentralisation, plus ancienne, fait référence au niveau de prise de décision. Elle couvre tout à la fois la déconcentration et les collectivités de base. Entre ces deux grandes conceptions, il existe en Europe des pratiques très diversifiées de décentralisation où il est possible à titre indicatif de citer :

- l'exemple Suisse avec un schéma bipolaire d'un pouvoir politique local élu s'appuyant sur un pouvoir administratif permanent ;

- le "communalisme" italien fortement marqué par les anciennes Républiques locales ;

- le cas espagnol influencé par le "régionalisme" et leurs nationalités.

Cette diversité des approches montre qu'il n'existe pas un modèle unique ou idéal de décentralisation.

Les pays en développement ont suivi à des degrés divers l'influence de ces différentes conceptions selon qu'ils sont de tradition administrative française ou anglo-saxonne.

Par delà les objectifs recherchés et les moyens mis en œuvre, certaines expériences de décentralisation dans les pays africains ont connu des échecs liés aux placages rapides des pratiques européennes de décentralisation fondées uniquement sur la distinction entre "centre et périphérie" qui pose aujourd'hui des problèmes de frontières : où est le centre ? où est la périphérie ?

Ces échecs sont également liés aux moyens matériels et humains nécessaires à la mise en œuvre de tels schémas.

L'Algérie a une expérience à la fois ancienne et riche en enseignements en matière de décentralisation. Depuis la promulgation du premier code de la commune en 1967 les pouvoirs publics se sont engagés dans la voie de la décentralisation en faisant de la commune la "cellule politique, économique, sociale et culturelle de base". Dans cette perspective de nombreuses attributions ont été transférées aux communes par la loi. A la faveur de la relative aisance financière et à l'unicité du système politique il s'est produit un phénomène singulier de transfert massif des compétences qui a atteint son apogée en 1981 (cf. décret du 29-12-1981).

Toute une série de domaines jusque là réservés se sont trouvés dans le champ de compétences des communes. Pourtant dans cette montée en puissance, les collectivités locales ne semblent pas avoir permis à la décentralisation d'atteindre les effets escomptés notamment dans le domaine de l'urbanisme, du foncier, du logement etc...

L'Algérie semble fournir à cet égard un exemple assez singulier où le succès de la décentralisation n'est pas nécessairement lié aux moyens mis en œuvre et à l'autonomie accordée aux collectivités locales. Sans doute les problèmes sont-ils situés au niveau de l'ambivalence du schéma adopté marqué à la fois par le legs colonial et le legs dirigiste. Cela a conduit les politiques publiques à osciller sans cesse entre le "local" et "le territorial" même si le discours désigne davantage le "territorial" que le "local". Ces difficultés liées à l'ambiguïté des modèles de référence sont accentuées par le fait qu'aucune conception n'a pu tracer de manière satisfaisante un schéma de répartition des compé-

tences entre l'Etat et les collectivités territoriales alors même que la décentralisation est fondée sur cette distinction.

Dés lors les différentes approches de la décentralisation ont conduit soit à confondre ces niveaux de mise en œuvre (politique économique, administratif) soit à la confondre avec des formes d'organisation voisines. Cela provient aussi en partie au fait que la décentralisation a été pensée comme un système conceptuel a priori, opposé à un autre système la centralisation alors que les deux formes d'organisation voisines s'inscrivent dans une même problématique, celle de l'Etat unitaire.

Par ailleurs si la décentralisation est de nos jours présentée comme une alternative aux différentes crises qui affectent les Etats des pays en développement, sa mise en œuvre commande un transfert de moyens importants vers les collectivités locales. Comment peut-on demander à un Etat "essoufflé" de consentir de tels efforts ?

Là est sans doute l'un des paradoxes que les politiques de décentralisation se doivent de résoudre. Alors quelles perspectives ?

Si la décentralisation semble s'inscrire aujourd'hui dans une réflexion plus large sur la réforme de l'administration et de l'Etat elle en est à la fois la condition et la conséquence.

La décentralisation est en effet intimement liée aux mécanismes de changements institutionnels économiques et politiques.

Elle ne saurait donc être réduite à une simple opération technique de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Elle soulève en permanence les questions liées aux statuts et fonctions de l'Etat dans leur évolution future en rapport à l'émergence de plus en plus prononcée du fait local.

Quelle part peuvent prendre les politiques locales dans le renouveau de l'Etat ?

Quels voies et moyens pour mettre en œuvre par de nouvelles formes d'actions publiques au niveau local ?

Quel équilibre trouver entre l'exigence de la représentation politique au niveau local et celle de la gestion des affaires publiques ?

Telles sont les questions auxquelles les politiques de décentralisation doivent apporter des réponses en gardant à l'esprit que les conditions de succès sont généralement subordonnées à trois paramètres :

-un rôle actif de l'Etat dans le soutien, l'évaluation et l'orientation de l'action locale. Dans cet esprit il faut se garder de ne pas confondre décentralisation et désengagement de l'Etat ;

-un rôle important du système fiscal ;

-une démocratie locale qui ne confonde pas gestion des affaires publiques et représentation politique.