

ADMINISTRATION LOCALE, DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE

*Mohamed-Yassine FERFERA **

*Youcef BENABDALLAH ***

INTRODUCTION

Le modèle algérien d'administration et de gestion a toujours été, depuis ses origines, constamment tirillé entre deux axes opposés. Le premier axe est celui de la centralisation dictée par la nécessité d'affirmer l'unité de l'Etat, la nécessaire centralisation des ressources financières et le souci de contrôler l'orientation et l'utilisation des investissements publics, la volonté de maîtriser le processus de développement. Le deuxième axe est celui de la décentralisation impliquée par la recherche d'une plus grande démocratisation du processus d'élaboration du plan, la nécessité de se prémunir contre les dangers de la centralisation et de l'hypertrophie bureaucratique, l'impératif de l'aménagement du territoire et de l'équilibre régional. Cette contradiction qui traverse tout le système de planification et de direction de l'économie nationale n'a pas toujours été résolue dans le sens d'une plus grande autonomie des échelons décentralisés et déconcentrés, collectivités et administrations locales, malgré les compétences multiples qui leur ont été reconnues par la doctrine officielle⁽¹⁾.

Les leçons du passé.

Un volontarisme ambigu... Une politique incohérente... Un développement inégal.

* Professeur, Directeur de recherche, CREAD.

** Maître de conférences, maître de recherche, CREAD.

1. Ordonnance n°67-24 du 18 janvier 1967, modifiée et complétée, portant code communal. Ordonnance n°69-38 du 28 mai 1969, modifiée et complétée, portant code de wilaya.

Les dysfonctionnements du modèle d'administration et de direction centralisée tant dans le domaine économique que spatial ainsi que la nécessité d'introduire une plus grande rationalité dans la gestion et l'organisation du système productif national dans un contexte général de crise économique et de transformations politiques vont être, pour partie, à l'origine d'un véritable vent de réforme.

L'Algérie est engagée depuis la fin des années quatre-vingt dans un processus de déconcentration et de décentralisation aussi bien dans le domaine productif que territorial. 1988 constitue l'année charnière de ce changement que marquent trois textes de loi et notamment :

- Loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune,
- Loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya.
- Décret législatif n° 93-12 du 5 octobre 1993 portant code des investissements, qui modifie d'une manière importante la conception de l'aménagement du territoire comme instrument de planification spatiale des investissements.

I. LA DECENTRALISATION EN REFORME : DESENGAGEMENT DE L'ETAT, LIBERALISATION ECONOMIQUE ET DEVELOPPEMENT LOCAL

C'est dans ce contexte qu'intervient la réforme introduite en Janvier 1988, fondée sur une série de textes législatifs et de circulaires d'application dont l'objectif est de consacrer et d'organiser le double désengagement de l'Etat en introduisant :

- la distinction entre le rôle de l'Etat souverain, mais qui d'entrepreneur général se transforme en Etat régulateur, et celui des entreprises publiques auxquelles est reconnue l'autonomie de gestion.
- Définissant et délimitant les tâches et les domaines d'intervention des collectivités locales en matière de gestion et de décision.

Avec cet ensemble de textes c'est toute une politique nouvelle de la décentralisation et du développement local qui se met en place avec

d'importantes implications sur lesquelles nous allons essayer de formuler quelques éléments de réflexion.

1.1. Place et rôle de l'administration locale dans le train des réformes en cours.

Du point de vue des collectivités locales, Wilayate et communes, les orientations de la politique économique sur lesquelles s'est engagé le pays depuis maintenant un peu plus d'une décennie, posent en effet plusieurs interrogations. Ces questions, essentielles, tant du point de vue conceptuel que du point de vue de la pratique, peuvent être regroupées autour de deux grands rapports qui sont:

1. le rapport Etat/Collectivités locales, dans un contexte de plus en plus marqué par l'émergence d'un pouvoir local de plus en plus autonome par rapport au pouvoir central,
2. le rapport Collectivités locales/système économique de plus en plus marqué par la mise en oeuvre de la politique d'autonomie des entreprises.

En des termes plus clairs, la question peut être posée ainsi: quelle doit être aujourd'hui la place réelle du pouvoir local face à l'autorité de l'Etat, d'une part et à l'autonomie de la sphère économique, c'est à dire de l'ensemble constitué par les entreprises au sens général du terme, d'autre part? De quoi peut décider réellement ce pouvoir local notamment au niveau de la commune, dans quelles limites, avec quels moyens?

Loin d'être purement formelle, cette question revêt une importance capitale au double plan de la décentralisation et de la démocratie. D'autant plus qu'avec la nouvelle configuration du pouvoir local émerge pour la première fois dans l'histoire du pays un pouvoir local qui n'apparaît plus comme une excroissance, simple prolongement du pouvoir central au niveau local. Ce qui implique, pour le moins, que, désormais, les instances locales ne se limiteront plus à revendiquer des moyens financiers, humains, matériels et autres nécessaires à la conduite des affaires locales, mais exigeront une réelle maîtrise de ces

moyens à commencer par le pouvoir de les créer et de les affecter en toute autonomie.

A ce titre la question de la maîtrise et du contrôle des ressources financières locales est l'une des plus importantes. La prise en charge du développement sur une base locale s'impose, d'une manière incontournable, le nécessaire réaménagement des modalités et des procédures de mobilisation et d'allocation / affectation des ressources locales. Dans un cadre réglementaire et légal clairement énoncé, ce réaménagement aurait dû s'orienter vers le renforcement de l'autonomie relative des collectivités locales. Leur participation directe et effective à l'effort de développement implique une réelle capacité de financement qui ne peut exister qu'à travers l'élargissement de leurs ressources par la promotion, entre autre, d'une fiscalité locale à (re)définir, dont le produit serait entièrement du ressort des collectivités locales elles-mêmes ⁽²⁾.

Or rien de tel ne voit le jour avec les deux codes de la wilaya et de la commune promulgués en avril 1990. Et une fois de plus l'ambiguïté est de mise. D'une manière toute formelle, la commune et la wilaya, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, sont explicitement appelées, en tant qu'instances décentralisées, à jouer un

2. Avec une importance égale se pose le problème de l'encadrement, tant administratif que technique, des collectivités locales, en particulier les communes. Là également une réflexion solide devrait (re) définir les normes quantitatives d'encadrement qui conditionnent la mise en oeuvre d'une réelle décentralisation. Les multiples expériences ont montré qu'il n'est guère possible que des collectivités locales insuffisamment encadrées puissent prendre valablement en charge leur développement, élaborer et exécuter leur plan d'une manière autonome. A titre d'illustration quelques chiffres qui résument la situation qui prévaut actuellement en la matière au sein de nos communes : sur un effectif total d'agent communaux, on recense 2654 agents d'encadrement soit 1,88%, 18124 agents de maîtrise soit 12,70% 120887 agents d'exécutions soit 80%. Par ailleurs, les profils techniques capables de prendre en charge les missions technico-administratives sont quasi inexistantes au niveau communal le taux d'encadrement technique au sens stricte n'étant que de 0,66% soit à peine 942 cadres techniques au total pour 1541 communes toutes tailles confondues.

rôle essentiel dans l'effort de développement ⁽³⁾. En fait il n'en est rien, car toute l'autonomie concédée est subordonnée en fin de compte à l'autorité de l'Etat, dès lors que "les programmes, les moyens et les objectifs sont déterminés de manière contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales..". Or, ceci n'est ni plus ni moins qu'une limitation à l'initiative locale. Cette contradiction dans la législation qui consiste à inciter les collectivités locales à entreprendre "toute action de nature à assurer leur développement", tout en la subordonnant aux "programmes, moyens et objectifs déterminés contractuellement avec l'Etat", révèle la constance de cette vision restrictive qui n'a cessé de caractériser la politique algérienne de décentralisation depuis l'indépendance, qui est elle-même révélatrice de la suspicion réciproque qui entoure la relation de pouvoir entre le central et le local.

I.2. Décentralisation et autonomie: la réarticulation des nouveaux centres de pouvoir

Par la loi 88-02 (art.19 et 20) les collectivités locales sont désormais dotées d'un outil de planification conçu à leur échelle: le plan de développement de wilaya. Nous avons vu les problèmes que pose en terme de répartition de pouvoir la mise en place de ces plans. Leur mise en oeuvre pose également celui de l'articulation et de la cohérence spatio-économiques entre quatre échelons: national, régional, wilaya et communal. Dans ce cadre le rôle de la wilaya est stratégique puisqu'il lui appartient d'élaborer un plan qui doit tenir compte des conséquences spatiales de la politique nationale de développement et d'aménagement du territoire, intégrer une stratégie de développement spécifique à la région à laquelle elle appartient, déterminer les spécificités et les priorités des actions de développement qui lui sont propres, assurer la remontée et la prise en compte des projets locaux.

3. Le code communal met à la charge des communes pas moins de 250 missions diverses qui vont de la réalisation de l'entretien des établissements de l'enseignement fondamental à la sauvegarde de l'ordre public, en passant par l'hygiène et la santé publique, l'assainissement et l'alimentation en eau potable, l'assistance aux personnes démunies, le contrôle de l'utilisation des sols et des règles d'urbanisme, etc...

L'efficacité de la politique de développement local, sa cohérence tant spatiale qu'économique, sa réussite ou son échec, dépendront en fin de compte de la manière dont vont s'articuler les divers niveaux de décision (national, régional, local et sectoriel) dans le cadre du projet de décentralisation, d'une part, et, d'autre part de la volonté et de la capacité d'impliquer et de faire participer les populations concernées :

- Articulation niveau national/ niveau wilaya: Le problème posé ici concerne l'impact des grands projets nationaux décidés au plan central et projetés sur le territoire d'une wilaya. Il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau, bien que l'on se soit efforcé, à divers moments, au plan central, à la fois de respecter les recommandations de l'aménagement du territoire et de prévoir les mesures de mise à niveau nécessaire à la wilaya d'accueil. La question qui se pose est la suivante: laissera-t-on à la wilaya le soin de pourvoir seul à cette mise à niveau? Devra-t-elle affronter seule les déséquilibres qu'implique l'implantation d'un projet qu'elle n'aura pas initié? L'Etat se substituera-t-il, une fois de plus, aux échelons décisionnels locaux pour aménager "leur" territoire autour de "son" projet? C'est aussi le problème de la tentation qu'éprouve l'échelon central, à chaque fois qu'il est en difficulté, de se désengager de certaines de ses obligations vis-à-vis de l'échelon local sans que cela soit toujours assorti d'un transfert de moyens suffisants en contrepartie à ce désengagement ⁽⁴⁾.

- Articulation région / wilaya: Cette articulation pose le problème de l'inexistence de la région en tant qu'entité administrative. Rien n'est prévu à ce niveau pour initier et mettre en oeuvre une politique régionale de développement et d'aménagement. Les projets conçus pour l'échelon régional seront-ils encore comme par le passé le fait des secteurs ? Il n'est pas évident que l'on ait toujours, au niveau wilaya, une

4. Par exemple dans le domaine de l'emploi, qui est un problème crucial, sur instruction du ministère de l'intérieur il est demandé aux autorités locales, sous la responsabilité du wali, de prendre «des initiatives destinées à créer régulièrement des postes de travail temporaires ou permanents». Voir le quotidien Liberté n°558 du 24-07-1994.

conscience claire d'une stratégie régionale et des priorités à accorder à des objectifs qui pour ne pas être contenus dans des limites administratives n'en restent pas moins des projets essentiels au développement local. Faute d'une vision régionale intégrant les possibilités de plusieurs wilayate, les actions choisies par les wilayate individuellement pour satisfaire les besoins immédiats de leurs populations risquent de manquer à la fois de pertinence, de cohérence, de moyens ⁽⁵⁾.

- Articulation commune / wilaya: Le problème posé par cette articulation est celui de l'autonomie réelle de l'échelon local. Dans le cas où cette autonomie implique pour les communes pouvoir d'auto-organisation et de décision en matière de développement local et d'occupation du sol, le danger souligné plus haut d'un choix de projets sans pertinence et sans cohérence mais qui répondent à des pressions sociales se trouve ici aggravé. Si la wilaya se contente d'inscrire dans son plan les actions initiées par des communes sans moyens, le plan de développement risque de n'être qu'un fourre-tout sans grande envergure ni efficacité. Inversement, mieux pourvue en hommes et en ressources matérielles, la wilaya peut être tentée de décider à la place des communes et leur imposer des actions dont elles ne veulent pas.

- Articulation collectivité locale / système productif : le problème qui se pose à ce niveau est celui de la transformation de la relation entreprises/collectivités locales dans le sens d'une rupture avec les formes antérieures de fonctionnement et de gestion du secteur public local. Première conséquence de cette transformation, les collectivités locales n'ont plus la possibilité de créer ou de gérer directement des entre-

5. Puisse l'initiative prise le 26 juillet 1994 par les quatre wakis de Constantine, Mila, Skikda et Oum-el-Bouaghi constituer un groupement de coordination et de concertation, être l'amorce d'une prise de conscience du fait régional et de la nécessité de sa prise en charge. L'installation de ce groupement, qui revêt pour le moment un caractère informel, est conçu par ses initiateurs comme «un catalyseur des opérations de développements local et régional agissant en toute transparence et dans la concertation, et un facteur de renforcement de la cohésion des relations humaines ce qui pourra contribuer, au vu des potentialités de ces régions à donner une impulsion conséquente au processus de développement». L'objectif annoncé consiste à doter ces wilayate d'un cadre d'actions combinées et de mobilisation des moyens humains et matériels dont disposent les collectivités locales.

prises. Deuxième conséquence, soumise au principe de la commercialité, les relations entreprises/collectivités locales vont revêtir la forme de relations contractuelles entre deux entités juridiquement autonomes. Troisième conséquence, la localisation des entreprises locales va s'effectuer en fonction des apports réalisés par les collectivités locales concernées. Ainsi ce double principe de l'autonomie et de la rentabilité financière, qui consacre la volonté de désengagement de l'Etat envers le système productif, ne peut qu'accentuer les disparités entre collectivités locales pauvres et collectivités locales riches, en matière de capacité effective de prise en charge des problèmes du développement. A ce stade de la réflexion, il est essentiel de poser trois questions importantes:

1. La première a trait à la volonté réelle de maintenir et de préserver le tissu productif local. Or, la manière dont est mené le processus de passage à l'autonomie des entreprises publiques locales pousse au doute quant à cette volonté: caractère essentiellement administratif du processus, prépondérance du critère financier, absence quasi-totale des dimensions spatiales et régionales en tant que critère de restructuration et de réorganisation des activités productives locales... En un mot, absence totale d'une stratégie s'appuyant sur une vision globale du développement à moyen et long terme de la wilaya, voire de la région, privilégiant une analyse en terme d'activité et non pas seulement en terme d'entreprise, prenant en considération le rôle et les fonctions de l'entreprise publique locale et des services publics décentralisés. Le résultat est qu'on annonce aujourd'hui la liquidation de quelques 800 entreprises locales, ce qui constituerait une grosse perte ⁽⁶⁾.

2. La deuxième question qui se pose est relative à l'efficacité de l'aménagement du territoire qui tend de plus en plus à n'être qu'un simple instrument de régulation et de planification indicative de promotion et de répartition géographique des investissements. D'une manière plus précise, les mesures incitatives, contenues notamment

6. Sur le processus de passage à l'autonomie des entreprises publiques, locales. Voir notamment CENFAP «le processus et mise en oeuvre de l'autonomie de l'entreprise publique locale : bilan et recommandation». Alger, décembre 1988.

dans le code des investissements, aussi performantes soient-elles, suffisent-elles pour attirer les investisseurs et promoteurs vers les régions et les zones qui ont en le plus besoins? De quels moyens peut-on doter les collectivités locales pour qu'elles puissent développer leur propre stratégie en matière d'attraction de projets ?

3. Ce qui pose en 3ème lieu le problème de la nécessité de transformation radicale des revenus de la commune et de la wilaya. Exclues de la détention et de la gestion de capitaux publics, les collectivités locales perdent une grande partie de leurs moyens qui ne peuvent être compensés uniquement par les subventions de l'Etat, même si celles-ci sont appelées à augmenter en cette période de difficulté financière. En fait à l'avenir, la principale source de financement des collectivités locales réside dans le produit de la fiscalité et des taxes locales. Or, ceci suppose une véritable réforme de la fiscalité locale donnant aux collectivités locales le pouvoir " d'imposer " directement les impôts et les taxes aux activités économiques présentes sur leur territoire ⁽⁷⁾.

CONCLUSION

Dans le cas de l'Algérie, qui affrontent aujourd'hui une situation des plus difficiles, la décentralisation semble être une sorte de réponse à la crise du modèle développement par le centre. Sous-produit de la crise multiforme qui frappe le pays, elle apparaît comme une exigence des politiques d'ajustement et d'austérité qui lui sont imposées, une exigence impliquée par le double désengagement de l'Etat vis à vis des entreprises publiques et des collectivités territoriales.

La difficulté est que ce processus de décentralisation s'opère dans un contexte général de contraction des ressources et des moyens, et d'ex-

7. La question de la fiscalité n'est pas indépendante de la question plus globale des ressources des collectivités locales et de leur répartition dans une optique d'équité et de solidarité. Le problème des ressources se pose d'abord en terme d'inégalité de ressources et donc de nécessité de procéder à la mise au point de mécanisme de correction des disparités. Dans le cadre de cette approche se pose bien évidemment la question des clés de répartition et de transfert.

pansion des besoins qui sont de plus en plus inégalement insatisfaits. A quelle réalité pourrait correspondre dans l'avenir cette décentralisation? S'achemine-t-on vers une autonomie non garantie car sans moyens? Alors que seule une relative indépendance financière peut garantir l'autonomie des collectivités locales et leur permettre de mettre en oeuvre une véritable politique de développement local.

Par ailleurs, le développement local est-il uniquement lié à des questions de disponibilité de ressources potentielles ou virtuelles, de capacité de leur mobilisation, de rationalité dans leur répartition? N'y a t il pas quelque chose de plus fondamental: à savoir la capacité non seulement de l'environnement économique, politique, administratif, socio-culturel, mais également du système productif et du système d'administration et de gestion des collectivités locales à utiliser ces ressources dans des projets réellement créateurs de richesses? Comment cela pourrait il être possible avec une administration locale embryonnaire ?

En dernière analyse le sort de la politique de développement local que l'Etat cherche à promouvoir va dépendre en grande partie de la manière dont sera résolue dans l'avenir la question de la démocratie et des conditions de son exercice, notamment au niveau local. Car si la décentralisation implique nécessairement l'adhésion, l'implication et la participation active de toutes les parties prenantes du développement local: structures déconcentrées de l'Etat, partis politiques, élus, organisations syndicales et mouvement associatif, opérateurs économiques publics et privés, citoyens. Elle est de ce fait génératrice de multiples conflits et contradictions, à commencer par ceux relatifs à la légitimité, la représentativité et l'exercice de l'autorité.