

LA PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT EN ALGERIE : LE RAPPORT ETAT-COLLECTIVITES LOCALES*

Nachida BOUZIDI

Maître de Conférences, ENA

Il est aujourd' hui reconnu que le développement se mesure aux effets économiques et sociaux de proximité qu'il produit, à l'impact qu'il exerce sur les conditions de vie des populations.

Autrement dit, "le développement sera local ou ne sera pas". C'est d'ailleurs là, la déclaration qu'un haut responsable a prononcé devant des élus locaux à l'occasion d'une visite dans une wilaya du sud, qui remonte déjà au mois d'août 2000. Depuis, comment cette affirmation s'est-elle traduite dans les faits ?

Plus précisément, s'est elle accompagnée de la mise en oeuvre des moyens indispensables à la concrétisation d'un véritable développement local, lesquels se résument selon les propres termes de ce même haut responsable dans la décentralisation de la décision économique à l'échelon local. Il avait en effet ajouté qu' il s'agit de laisser les collectivités locales "prendre leurs responsabilités, mobiliser leurs moyens et engager des dynamiques nouvelles en faveur, d'une population qui manque de tout".

* Séminaire de formation sur les nouvelles missions de l'Etat et de l'administration centrale, organisé en coopération avec l'Ecole Nationale d'Administration de Paris le 16,17,18 décembre 2002 à l'ENA d'Alger.

Où en sommes nous donc en matière de participation locale au développement, ou ce qui est une autre façon de dire la même chose des progrès ont ils été réalisés en pratique, en matière de décentralisation locale des pouvoirs de décision ?

L'autonomie de décision des collectivités locales étant rappelons le, un objectif affiché depuis les premiers codes de la wilaya et de la commune de 1967 et 1969.

Cette question constitue le premier point que nous allons aborder celui des rapports Etat-collectivités locales, un second point sera consacré à poser quelques pistes de réflexion quand aux grandes interrogations que soulève le développement local en Algérie.

Mais avant cela, il n'est peut être pas inutile d'effectuer un bref rappel de l'édifice institutionnel de notre administration.

- **Architecture institutionnelle et répartition des pouvoirs décisionnels entre l'Etat et les collectivités locales.**

- L'organisation administrative est composée de deux grands échelons:

- l'administration centrale.

- les administrations territoriales que sont:

La wilaya (48 actuellement) qui regroupe plusieurs communes, et

* La commune (1540) qui constitue la cellule de base des collectivités locales.

Entre la wilaya et la commune un échelon administratif intermédiaire.

* la daïra, qui regroupe dans chaque wilaya plusieurs communes.

la répartition des pouvoirs est bicéphale avec:

- des organes nommés

* le wali

* le secrétaire.général de la commune

* le chef de daïra et

- des organes élus

* l'Assemblée populaire de wilaya (A.P.W).

* -l'Assemblée populaire communale (A.P.C) qui élit son président en son sein.

I - LE RAPPORT ETAT - COLLECTIVITES LOCALES

Depuis ses débuts le mode d'organisation de la décision économique en Algérie a été partagé entre 2 axes contradictoires:

- d'une part, un courant centralisateur correspondant à la volonté d'affirmer l'unité de l'Etat et de maîtriser centralement le processus de développement -et,

- d'autre part, un courant prônant la décentralisation dans un objectif de promotion des initiatives locales et d'une meilleure adaptation aux conditions et exigences locales.

Cette contradiction n'a jamais été clairement tranchée.

- au plan doctrinal, les compétences économiques de la commune et de la wilaya ont été posées dès les premiers textes fondamentaux (constitution de 1963 charte d'Alger en 64) avant d'être confirmées par les codes de wilaya (1967) et de la commune (1969).

Dans les faits, les différents programmes qui se succèdent pendant toute la période de l'économie centralement planifiée inscrivent les collectivités locales dans un rapport d'étroite subordination à l'Etat- Ainsi:

- d'abord les **programmes spéciaux** des années 66 à 1973-78 (pour le programme spécial Sud), qui sont lancés dans l'objectif affiché de permettre une décentralisation du développement local, ont en fait été élaborés au niveau central, sans la participation des échelons locaux conçus en principe comme correctifs aux actions du plan national, ils sont restés en pratique subordonnés à la réalisation des projets sectoriels; les moyens étant toujours détenus par les secteurs centraux Puis,

- **Les programmes d'équipement des communes** (P.E.L) qui les complètent de 1970 à 1973 vont s'inscrire exactement dans le même schéma. Posés comme susceptibles de déboucher sur une réelle décen-

tralisation du processus de planification, ils ont connu le même échec, la commune étant considérée comme simple cadre spatial et non comme un niveau spécifique de décision.

L'élargissement des mécanismes de décision est resté extérieur aux communes en ne concernant que les seuls exécutifs de wilaya à l'exclusion des assemblées élues locales. Il ne s'agit ainsi en fait que d'une simple déconcentration de la décision économique. Enfin,

- Les plans communaux de développement (PCD) initiés à partir de 1974, vont permettre aux échelons locaux de prendre en charge la réalisation et la gestion de certains programmes locaux comme celui des industries locales (qui est d'ailleurs à l'origine de la naissance des entreprises publiques locales - E.P.L), mais ils n'impliquent nullement un partage des compétences; les enveloppes financières sont décidées centralement et octroyées aux échelons locaux par déconcentration. Le pouvoir de décision reste du domaine exclusif des organes centraux et ce en dépit de la reconnaissance officielle de la nécessité d'une décentralisation effective affirmée par la charte de 1976, puis par celle de 1986.

Ainsi l'échelon local n'a jamais pu s'émanciper du centre comme unité de décision autonome dans les projets de planification qui le concernait.

La situation s'est-elle modifiée avec les réformes économiques de 1988 ? qui rappellent le, ne concernaient pas seulement l'entreprise, la banque, et le mode de régulation de l'économie, mais aussi la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales, dans l'objectif d'engager enfin le processus de développement local.

Là encore, force est de constater qu'il n'y a guère eu d'évolution.

En effet, les lois d'avril 90 relatives à la commune et à la wilaya (toujours en vigueur à ce jour), bien qu'elles élargissent considérablement les attributions des collectivités locales, en faisant particulièrement de la commune le moteur du développement, et en consacrant plus généralement le principe de l'émergence des compétences et de l'esprit d'initiative à l'échelon local, ne dépassent guère en fait le stade de simples énoncés doctrinaux.

C'est qu'en effet, l'affirmation de l'autonomie de décision des collectivités locales n'est guère assortie de la condition indispensable à l'exercice de l'autonomie décisionnelle: l'accession des collectivités locales à l'autonomie financière, à la disponibilité de ressources propres.

L'essentiel (90 %) des ressources des communes provient en effet des subventions de l'Etat, et davantage encore, l'augmentation de la demande sociale conjuguée à la réduction des subventions publiques a généré une hausse continue du nombre de communes déficitaires (146 en 1990, 620 dès 1991, 936 en 1995, 1090 en 1966).

Si l'on admet que c'est au niveau du développement local, c'est à dire du développement de proximité, celui qui touche directement les conditions de vie des algériens, que se trouvent les réponses aux multiples attentes sociales (emploi, scolarisation, santé, habitat, alimentation en eau et électricité ..., et quand on sait que ces problèmes se sont fortement exacerbés dans la dernière décennie, on conçoit qu'il est aujourd'hui impératif d'engager une réflexion sérieuse sur la question du développement local.

D'où notre seconde partie qui se propose d'ouvrir quelques pistes de réflexion quand aux conditions préalables du développement local en Algérie.

II - LES PREALABLES DU DEVELOPPEMENT LOCAL

QUELQUES PISTES DE REFLEXION

La question du développement local soulève actuellement deux interrogations fondamentales:

1 - Comment impliquer réellement les élus locaux dans le développement local c'est à dire comment garantir le caractère effectif de la décentralisation de la prise de décision ? mais aussi

2- Comment faire pour que cette implication soit efficace, c'est à dire produise les résultats escomptés ?

La prise en charge de la première question passe par la réalisation de la condition fondamentale qu'exige une réelle autonomie décisionnelle, soit l'indépendance financière des collectivités locales en l'absence d'autonomie financière, comment pourraient émerger les

compétences, l'esprit d'initiative et d'innovation qui permettraient d'apporter des solutions aux problèmes locaux ?

Seule la résolution de cette question fondamentale s'il en est, permettra en assurant la base financière du développement local de concrétiser l'autonomie décisionnelle.

Actuellement la rigidité des textes qui régissent les finances locales s'opposent à la possibilité d'une mobilisation importante des ressources du niveau local ^(1.)

C'est donc le problème de la réforme de la fiscalité locale qu'il s'agit de prendre en charge effectivement, une réforme dont la nécessité depuis déjà 3 décennies est constamment soulevée tant par les travaux consacrés au développement local que par les réclamations des élus locaux.

Il est cependant évident que l'assouplissement des procédures de prélèvement des impôts locaux bénéficiera surtout aux communes riches; aussi un découpage des circonscriptions administratives fondé sur le principe de complémentarité entre communes riches et communes pauvres est également à rechercher.

Il ne semble pas en effet que le dernier découpage administratif ait pris en compte cette exigence de réduction des disparités régionales, et l'institution (déjà fort ancienne) d'un fonds de compensation des collectivités locales (FCCL) ne constitue pas une réponse suffisante; puisque les élus locaux ne participent pas à la gestion de ce fonds qui relève des strictes prérogatives du seul ministère de l'intérieur.

La prise en charge de la seconde interrogation passe par le règlement de 3 problèmes:

- 1 - l'insuffisance de l'encadrement humain
- 2 - l'absence d'un système d'information local
- 3 - la délimitation **territoriale** de l'échelon local

1. Les communes n'ont pas autorité pour prélever des impôts locaux exception faite de certaines taxes communales même les impôts locaux dont bénéficie la commune sont décidés par le pouvoir central.

- Concernant le 1^{er} point, il faut savoir que si les wilayas disposent généralement d'un personnel compétent techniquement, le niveau de qualification des personnels des communes comme le niveau de formation de leurs élus, à de rares exceptions près, sont très en deçà des exigences que requiert une politique de développement local. Les dernières statistiques estiment à 3 % seulement le taux d'encadrement des communes ⁽²⁾.

On notera d'ailleurs le paradoxe que constitue l'existence de milliers de diplômés au chômage face au criant déficit en cadres des communes.

- Concernant l'absence d'un système d'information local, on constate que certaines informations indispensables à l'élaboration et au suivi des projets locaux ne sont ni maîtrisées, ni gérées par les échelons locaux.

Par exemple, les données sur le foncier concernant les activités implantées localement ne sont pas toujours connues alors qu'elle constituent la base du recouvrement des taxes. Enfin, se pose également une troisième question importante la délimitation territoriale de l'échelon local.

La commune semble la mieux à même de répondre à la définition du local, mais en même temps, il est souvent difficile de réunir à ce niveau, les conditions de mise en oeuvre du développement (ressources humaines, financières et plus généralement ressources productives à valoriser).

- D'un autre côté, la décentralisation au seul niveau de la wilaya risque de reproduire la distance entre décideur et acteur. Enfin,

2. La plupart des communes ne disposent même pas d'un technicien en agriculture ni en assainissement des eaux potables.

- Une éventuelle organisation régionale de la décision économique d'ailleurs actuellement en débat, outre la reproduction à une échelle plus large de ce problème, comporte également des risques d'atteinte au principe de solidarité nationale, actuellement pris en charge par l'Etat central.
