

# LE PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE NATIONAL PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES : MYTHE OU RÉALITÉ

G. MEKAMCHA (\*)

Le développement s'impose à toutes les sociétés. Chacune tente de réaliser un type. Dans tous les cas, la viabilité des processus engagés dépend du travail.

L'intégration de cette notion selon les impératifs du développement se heurte dans les pays du tiers-monde, à l'opportunisme, cette forme récente que revête la saisie des opportunités, règle fondamentale de l'organisation traditionnelle de la société : ayant de tout temps préfiguré les rapports à l'environnement physique et social, cette règle constitue à présent, une source d'entraves au développement. Ses implications sociales épuisent l'énergie des individus et des groupes, tout en leur dictant un canevas de pratiques préjudiciables au développement <sup>1</sup>.

Le développement, quel que soit son type est une oeuvre d'hommes. Il caractérise le fonctionnement régulier des différentes dimensions sociales. Il est en même temps, le produit et l'élément fécondant des transformations de l'ensemble des composantes de la société.

L'Etat algérien est un État unitaire. Cependant cet état de fait ne doit pas l'empêcher de se prémunir contre les dangers de la centralisation et l'hypertrophie. Le développement en Algérie, c'est d'abord essentiellement la mise en oeuvre de manière cohérente et dans le cadre d'une politique réfléchie, des actions nécessaires pour parvenir à concrétiser cet objectif historique que l'Algérie s'est toujours proposée d'atteindre <sup>2</sup>.

---

(\*) Maître de conférences - Institut des Sciences Juridiques - Université de Tlemcen.

1 - Cf. S. MEDHAR "opportunisme et sous-développement" El Moudjahid du 1-1-1990.

2 - Ces objectifs sont toujours les mêmes: l'égalité et la justice sociale, le bien être etc...

Dès l'indépendance, la commune avait été présentée comme la collectivité territoriale, administrative, économique et sociale de base. Cette conception reprise par la Constitution de 1963, par la Charte d'Alger, par le code communal de 1967 à été de nouveau adoptée et confirmée par la loi n° 90-08 du 7 Avril 1990 relative à la commune en son article 1<sup>er</sup> avec cependant une variante, celle de la disparition du terme social <sup>3</sup>.

Les nouvelles réformes entreprises tout récemment à l'échelon local, sont fondamentales pour le devenir du pays, en ce sens qu'une grande partie du développement national passe par les collectivités locales.

La commune, cellule de base des collectivités locales, expression de la volonté populaire, lieu d'exercice de la démocratie, que de fois, ces principes n'ont-ils pas été réaffirmés par les différents textes régissant les Assemblées Populaires Communales à commencer par le code de 1967.

Ces principes qui devaient guider l'action des Assemblées communales élues se sont heurtés à l'épreuve des faits et des réalités politiques et économiques connues qui ne pouvaient permettre l'émergence des compétences et l'esprit d'initiative que consacre précisément le nouveau code.

Qu'en est-il après la promulgation de la nouvelle législation relative à l'organisation de l'administration locale ? Est-ce que réellement le développement économique national puise ses sources à l'échelon local ? Ou est-ce un mythe ? C'est ce que nous allons essayer d'analyser à travers cette modeste contribution.

## **I - LES COLLECTIVITÉS LOCALES : CLÉS DE LA STRATÉGIE DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL**

Contrairement à la législation française qui autorise la commune à intervenir sur le plan économique, que lorsqu'il y a carence ou insuffisance de l'initiative privée dans le domaine d'activité visé <sup>4</sup>, la législation algérienne fait de la commune le moteur du développement local.

---

3 - Cf. art 1 de la loi relative à la commune.

4 - Cela veut dire en d'autres termes, que la commune française ne peut concurrencer les activités privées commerciales et industrielles.

L'Etat algérien a redéfini à travers la loi sur la commune le paysage des collectivités locales, et lui a donné des priorités du développement tout en élargissant énormément ses attributions.

En effet, le titre III de la loi est explicite en ce sens, car nous constatons qu'à travers les articles 84 à 108, que le champ d'intervention de la commune est très vaste.

L'Assemblée Populaire Communale a une compétence de principe pour tout ce qui concerne les affaires communales. L'article 85 de la loi n°90-08 du 7 Avril 1990 le stipule explicitement <sup>5</sup>. Elle crée et organise les services publics locaux jugés nécessaires (art 132). L'APC vote le budget de la commune, recrute le personnel, gère le domaine communal.

A ces attributions classiques, les communes algériennes en vertu du nouveau code s'efforceront d'assumer l'expansion économique et sociale. Elles aménagent des zones industrielles pour inciter les industriels à s'installer dans la commune. Elles créent l'environnement culturel et de loisir nécessaire à l'épanouissement de la vie sociale (art 104).

Les communes participent et favorisent les promotions immobilières qu'elles soient publiques ou privées (art 106).

L'action sociale de la commune, et sous l'angle financier, se retourne dans sa quasi-totalité dans l'assistance et principalement dans l'assistance médicale, de l'emploi et du logement (art. 89). La commune doit donc prendre conscience qu'elle doit aider l'Etat par tous ses moyens, car les charges de l'assistance sont lourdes aussi bien pour l'Etat que pour les communes participant à leur règlement.

L'action sociale de la commune porte également sur l'hygiène et la salubrité (art. 107). On remarque que cette action est complémentaire à celle du Ministère de la Santé.

La commune participe également à l'équipement scolaire. Elle supporte la construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles primaires. Elle participe à la réalisation des établissements de l'enseignement fondamental qui désormais relève de son entière compétence (art. 97). Elle a également la charge de l'organisation du transport scolaire.

---

<sup>5</sup> - Art 85 "L'Assemblée Populaire Communale règle par ses délibérations les affaires découlant des compétences dévolues à la commune".

Ainsi, on remarque que le cadre étroit imposé à un certain moment aux communes qui faisait d'elles de simples unités administratives fortement liées au pouvoir central, déborde désormais sur l'ensemble des activités principales de la Nation. C'est ainsi que les communes ont non seulement à assurer la bonne marche des services publics communaux mais encore à gérer ses biens et leurs revenus dans une optique nouvelle, axée sur l'essor économique de leur territoire en particulier, et de la Nation en général <sup>6</sup>.

En effet, et dans la mouvance des réformes économiques et de l'assainissement de la société, la commune, vivant ses premiers pas dans l'apprentissage de sa réforme, se voit octroyer deux principales actions à savoir :

- d'une part, l'assainissement du secteur agricole pour l'examen des problèmes posée et leur solution définitive, et ceci, afin que l'agriculture parachève son organisation et que les paysans soient réconfortés;

- d'autre part, la mission de l'emploi des jeunes et leur intégration dans la vie socio-économique ainsi que l'encouragement des initiatives.

C'est ainsi qu'on constate en effet, que la commune, et ce conformément à la loi d'Avril 1990 relative à la commune, assume d'énormes tâches. En réalité, et sur un plan pratique, organisationnel et fonctionnel, lui a-t-on donné les moyens pour mener à bien ces différentes missions, ou est-ce un mythe ?

## **II - LES COLLECTIVITÉS LOCALES : CLÉS DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : UN MYTHE**

Quand on examine l'édifice institutionnel algérien, il apparaît, comme on vient de le voir, que la commune en constitue la cellule de base <sup>7</sup>. Une mission immense lui est confiée :

---

6 - C'est à juste titre que l'article 20 de la loi n° 88-02 du 12-01-88 relative à la planification stipule "A travers son plan à moyen terme, la collectivité locale assume sa responsabilité et met en oeuvre ses prérogatives dans le domaine du développement en général, et le sien en particulier".

7 - Cf. article 15 al. 2 de la Constitution

- sur le plan économique, elle est sommée de participer au développement du pays;

- sur le plan social, de satisfaire des besoins primordiaux : santé, éducation, logement, transport, loisirs etc...;

- sur le plan politique, elle constitue la base de la nouvelle démocratie où s'accomplit le plein exercice de la citoyenneté.

Malheureusement, la logistique n'a pas toujours suivie. Aujourd'hui encore, un grand nombre de communes, sinon la majorité, connaît un manque crucial de moyens de toutes natures : matériels, humains et financiers.

Dans ces conditions, il est légitime de douter de l'effectivité de concepts généraux tels que la décentralisation, la démocratie locale ou la participation pleine et effective du citoyen.

En effet, sur le plan normatif, tous les pouvoirs réglementaires du Président de l'APC s'exercent sous l'autorité du Wali qui est l'organe exécutif et le représentant de l'Etat au niveau local, et à ce titre, toutes les décisions lui sont soumises.

Sur le plan humain, pourquoi les APC sont-elles dépourvues aujourd'hui de cadres, au moment où des centaines, voire des milliers de jeunes diplômés sont au chômage ? C'est là une évidence anarchique vécue, et que les textes auront à définir clairement les responsabilités futures des APC.

On s'aperçoit que l'édifice communal repose en grande partie sur une seule personne : le Secrétaire général de la commune. Face à l'incompétence courante des élus, il est souvent, en fait, le véritable chef de la commune. Cependant il est ignoré ou sous-estimé par l'Etat. Et dans ces conditions, on comprend pourquoi les diplômés ne sont guère tentés par un recrutement, encore moins par une carrière dans l'administration territoriale, car il n'existe pas de gestion des carrières ou de perspectives. En effet, il est plus que nécessaire de revoir le statut des fonctionnaires communaux, particulièrement du Secrétaire général de la commune, dans le sens d'une sécurisation de ce personnel et de l'amélioration de ses conditions matérielles et financières sans oublier des perspectives de carrières motivantes.

L'administration locale nécessite un apport en compétence et en efficacité par l'élaboration d'un programme d'encadrement, un plan de formation et la valorisation de la ressource humaine. Sur le plan financier, on remarque qu'il a toujours existé en Algérie une distorsion entre les ressources financières dont disposent les communes et les besoins sans cesse croissants que ces dernières ont l'obligation de satisfaire. Et sans moyens financiers, l'autonomie de la commune est impensable et irréalisable, puisque l'Etat peut en toute quiétude réaliser son emprise, puisque les finances de la commune seront en crise.

Le Ministre délégué aux collectivités locales, en 1990, l'a si bien précisé dans une de ses allocutions en ces termes "Pour ce qui est des finances locales, 90% des besoins actuels des communes sont assurés par l'Etat" <sup>8</sup>. Il a ajouté que cette situation prévaudra encore un an ou deux. Alors là, se pose réellement le problème de l'autonomie de la commune.

L'approche de la nouvelle loi sur la commune, vise à donner des ambitions plus grandes aux collectivités locales en s'appuyant essentiellement sur les ressources locales.

Considérons que l'essentiel soit l'argent-nerf de la guerre-alors il faut reconsidérer les ressources de la commune. Il y a les communes riches et les communes pauvres. C'est selon les habitants et leurs avoirs <sup>9</sup>. Dans les nouveaux paysages socio-économiques, la commune devra vivre de ses avoirs et non seulement de ses acquis. Les exigences à ne pas perdre de vue, c'est que, privée du concours de ses habitants, la municipalité devra-t-elle, à elle seule, se procurer les locaux d'administration locale, scolaire, contribuer aux frais de culte, de l'entretien des routes et subvenir à toutes les charges publiques ? Le cas échéant, elle dépasserait en peu de temps la puissance des contribuables et créerait un avenir gros de danger et de déceptions. Supposons une commune sans richesses industrielles ou commerciales, les économistes taxent une pareille situation de ruineuse, surtout pour les communes agricoles ou montagnaises. Le développement risquerait d'être paralysé.

---

8 - Cf. Notes sur le discours du Ministre. El -Moudjahid du 29.08.1990.

9 - C'est en ce sens qu'on peut interpréter l'art 147 de la loi relative à la commune.

Face à ce phénomène, il serait peut-être plus logique de fusionner, de solidariser, d'une façon équitable, les communes microscopiques avec d'autres plus nanties, selon leur situation topographique, faisant fi de "L'affinité politique" pour le bien de la population.

L'autonomie de la commune est en somme la base des réformes, et ne sera viable que si les ressources sont suffisantes <sup>10</sup>.

Quant à son plan de développement, il ressort de la loi, que la commune élabore et adopte son plan en cohérence avec le plan de wilaya, tout en prenant en considération les objectifs des plans d'aménagement du territoire. Il ressort de cette démarche, que la commune n'a pas de pouvoir de décision, puisqu'elle est tenue de respecter la législation et la réglementation en vigueur qui n'est pas de son ressort <sup>11</sup>.

Cependant, on peut avancer sans risque de se tromper, que même l'impulsion du développement d'activités économiques lui échappe, pourquoi ? Du seul fait, qu'il est assujéti à plusieurs facteurs tels que la richesse de la commune, ses ressources, son potentiel humain investisseur etc...

## **C o n c l u s i o n**

Ce qu'on peut dire en conclusion, c'est qu'on vit une nouvelle ère qui ne s'accommode plus de l'esprit d'assistés qui a longtemps prévalu dans la pratique; mais aussi de nouvelles règles introduites par le nouveau code juridique et institutionnel qui permettront sans aucun doute l'éclosion d'initiatives qui seront soutenues :

- par le rajout de la fiscalité locale;
- par une valorisation des ressources profitables au plan financier;
- par un encadrement adéquat.

La viabilité financière devient l'étalon de l'autonomie. La commune sera ce que sera la contribution de ses habitants et de la capacité de ses élus à négocier, créer avec les

---

10 - Cf. S. BENAÏSSA "L'aide de l'Etat aux collectivités de l'Etat" OPU, 1983.

11 - Cf. chapitre I titre III de la loi relative à la commune.

autres opérateurs économiques et sociaux, voire avec les autres communes. Il est capital, c'est là un simple avis, de voir ici une dimension politique nouvelle qui s'inscrit dans le cadre d'une dimension socio-économique nouvelle.

Dès lors, l'impôt sera un coefficient de comparaison entre les communes et il fonctionnera ainsi comme un élément nouveau d'intégration de la commune à l'Etat. L'introduction de l'impôt communal posera des problèmes difficiles. Révolution silencieuse, déterminante pour l'histoire de la société, qui modifiera profondément les relations des habitants de la commune.

Quant aux prérogatives de la commune avec les autres institutions -Wilaya -État-, il n'y a que la loi qui départage les différents niveaux de pouvoir, et la loi est un instrument aux mains de tout le monde, tandis que la commune ne doit pas devenir un enjeu de la mauvaise politique mais un enjeu de compétition économique et sociale, de prise en charge des problèmes de la population. Selon les discours et la philosophie de la loi, tous les problèmes de développement local relèvent désormais des prérogatives de la commune sans aucun partage.

Pour cette raison, formation et compétence sont les maîtres mots actuels pour que le capital humain valorisé soit le garant de la réussite des réformes. Les enjeux à venir doivent être cernés à la base, et c'est pour cela que le poste administratif ou technique communal doit être attractif pour prendre en charge et rattraper les grands retards accusés en matière de développement, en vue de stabiliser les populations tout en évitant le risque des grandes migrations vers la ville. Actuellement, avec la nouvelle loi, nous passons d'un système à un autre ce qui implique des responsabilités nouvelles pour les collectivités.

Que sera au juste la municipalité ? Elle sera le projet politique d'hommes nouveaux sur le plan économique. Les citoyens seront des contribuables qui auront un projet municipal et ce projet sera tout entier tourné vers l'avenir.

## **BIBLIOGRAPHIE**

REMILI (A) : Les institutions administratives algériennes. SNED, Alger 1967.

VLACHOS (G.S) : Institutions administratives et économiques de l'Algérie. Tome I,II. SNED, 1973.

DUVERGER (M) : Finances publiques. PUF, Paris 1971.

VEDEL (C) et DELVOLLE (P) : Droit administratif. Cl.Thémis. 1984.

Loi n° : 90-08 du 07 Avril 1990 relative à la Commune.

DEBBASCH (C) : Droit administratif. Cf 3 - 1969.

BEKHCHI (M.A) : Collectivités locales et développement (notes introductives). Université d'Oran U.R.A.S.C.