

L'AVENIR DE LA DECENTRALISATION A LA LUMIERE DU DEVELOPPEMENT DU PHENOMENE ASSOCIATIF EN ALGERIE

Messaoud MENTRI

Professeur en droit
(Université de Annaba)

RESUME

La participation de la société civile à la gestion des affaires locales a été longtemps mise en veilleuse par le parti du FLN qui a toujours bloqué toute initiative des citoyens. Le développement du phénomène associatif surtout après les événements d'Octobre 1988 a permis l'éclosion d'associations dans des domaines très divers touchant la vie du citoyen et qui s'occupent également de question qui étaient auparavant du seul ressort des autorités locales. L'implication de ces associations dans la gestion des affaires locales va permettre aux élus locaux et aux fonctionnaires des communes et des wilayas de mieux faire accepter leur programme de développement aux citoyens et de disposer d'une information précise. En outre, la composante de ces associations souvent formées de personnalités hautement qualifiées pourrait être d'une grande utilité pour la réussite des plans de développement.

Dans mon exposé, ma réflexion portera sur l'impact de la participation des associations à la gestion des affaires locales et sur les modalités à mettre en œuvre pour une participation effective et efficace de ces associations. A cet effet, il serait intéressant de voir si ces associations doivent avoir uniquement un rôle consultatif ou bien est-ce qu'il ne faut pas institutionnaliser les rapports associations administration locale dans un cadre juridique qui aura pour fonction d'organiser ces rapports. C'est la deuxième hypothèse que je vais défendre puisque ma contribution consiste principalement à définir ce cadre juridique.

Introduction

L'échec des politiques de décentralisation mise en œuvre en Algérie depuis l'indépendance a mis en évidence aujourd'hui la nécessité d'aménager un nouveau mode d'organisation administrative plus ouvert à la participation des citoyens.

Ainsi une question fondamentale se pose : comment amener les populations à s'intéresser à la gestion de leurs affaires. La participation populaire ne peut résulter qu'à partir de structures adaptées à la réalité du milieu. Le mouvement associatif exerce un attrait certain sur les populations et comment pourrait-il en être autrement lorsque plus de 50% de la population est citadinisée. Les citoyens peuvent participer à la gestion des affaires locales par le biais des associations. Le législateur algérien a pris conscience de cette réalité en adoptant une nouvelle loi relative aux associations (1). L'allègement avéré des procédures administratives en matière de création d'association a permis la constitution de milliers d'associations dans des domaines très divers. L'implication de ces associations dans la gestion des affaires locales va permettre aux élus locaux et aux fonctionnaires des communes et des wilayas de mieux faire accepter leur programme de développement aux citoyens et de disposer d'une information précise. En outre, la composante de ces associations souvent formées de personnalités hautement qualifiées pourraient être d'une grande utilité pour la réussite des plans de développement. Dans mon exposé, ma réflexion portera sur les rapports associations collectivités locales en Algérie. Est ce que le législateur algérien a institutionnalisé une participation effective des associations à la gestion des affaires locales ? Si la réponse est négative, est ce que l'Etat ne doit pas leur reconnaître un rôle de collaborateur ?

A cet effet. Il serait utile de définir les situations de collaboration entre les associations et les collectivités locales et les conditions de réussite de cette collaboration.

I- Les rapports associations collectivités locales en Algérie

Quels types de rapports entretiennent les collectivités locales avec les associations existantes ? Est ce qu'il existe des relations d'indifférence entre le pouvoir publics et les associations ou au contraire des relations de collaboration positive entre les deux partenaires. Aucune des deux situations ne prévaut en Algérie.

Les collectivités locales ne semblent pas ignorer l'apport des associations à la réalisation de leurs objectifs mais elle ne semblent pas déterminées à les faire participer à la prise de décision.

A/ La participation effective des associations à la gestion des affaires locales reste limitée :

La participation des associations ne parvient pas encore à s'exprimer. Les causes sont multiples. Le Parti unique a longtemps bloqué tout développement d'association active. La bureaucratie a aussi sa part de responsabilité car elle n'a pas encouragé le développement d'un mouvement associatif devant permettre aux organes communaux de mieux percevoir les problèmes et les besoins de l'ensemble de la population.

1/ L'unique Parti a bloqué tout développement d'association active :

Pendant trois décennies, le Parti unique a bloqué toute initiative émanant des citoyens y compris des associations. Il ne semble admettre aucune contestation ou concurrence.

D'ailleurs, l'article 120 du règlement intérieur de ce Parti instituant l'exclusion de toute

(1) : Confère loi n° 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux associations.

participation politique ou autre en dehors du cadre du Parti : Il y eut mise en place des organisations de masse mais qui ne sont jamais parvenues à assurer leur tâche d'encadreur et de mobilisateur.

2/ La bureaucratie n'a pas permis le développement d'un mouvement associatif participant au processus de décision :

La participation des associations à la gestion des affaires locales ne parvient que difficilement à s'exprimer face à la bureaucratie et la technocratie. Ces dernières refusent toute implication des associations au processus de décision en ayant recours à divers procédés. Tout d'abord, la rétention de l'information. Les associations ne peuvent accomplir leurs tâches car elles sont gênées par l'absence de circulation de l'information. En outre, elles ne trouvent pas toujours l'apport nécessaire auprès des pouvoirs publics notamment en vue d'obtenir un siège social et une subvention adéquate. Le mouvement associatif aura longtemps fait les frais de tous ces cols blancs régis par le favoritisme et les calculs les plus basement politiques (2).

B/ Les textes législatifs et réglementaires n'ont pas prévu une collaboration étroite entre les associations et les collectivités locales :

Les pouvoirs publics ont adopté des textes juridiques dans lesquels ils encourageaient le développement du mouvement associatif.

La loi N° 90-31 du 4 décembre 1990 relative aux associations a quelque soit leur objet. Elle énonce des dispositions relatives aux conditions de constitutions des associations, leur objet, leurs ressources, leurs prérogatives et leur dissolution. Mais la loi N° 90-31 pré-citée ne définit pas les rapports administration association. Elle insiste cependant sur l'indépendance des associations

vie à vie de l'administration (3). Mais cela ne signifie pas que les pouvoirs publics n'ont aucun droit de regard, sur elle. Ils continuent toujours de contrôler leurs activités. D'autres textes juridiques sont venus préciser les domaines d'activité des associations. Ainsi la loi N° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune dans son article 104 favorise le développement des mouvements associatifs dans les domaines de la jeunesse, de la culture, des sports et des loisirs. Les associations d'habitants en vue d'opérations de sauvetage, d'entretien ou de rénovation d'immeubles ou de quartiers sont aussi encouragées. Ainsi, ce sont surtout les associations culturelles, sociales, de jeunesse, de loisirs qui sont mises en relief dans le code de la commune. Mais ce dernier ne précise pas ce qu'attend la commune de ces catégories d'association et le type de collaboration qu'elle va entretenir avec elles. Est-ce qu'elle va leur confier la responsabilité de toute une série de services antérieurement administrés par les services municipaux. Assurer par exemple la bonne marche des installations de jeux et de loisirs, de crèches, la prise en charge des services sociaux et des installations communautaires. Ce sont là quelques exemples de responsabilités qui peuvent être déléguées à ces associations.

Si le législateur algérien n'a pas organisé la participation des associations à la gestion des affaires locales, il a cependant admis la possibilité pour les organes communaux de recueillir leur avis. Selon l'article 26 de la loi N° 90-08 "peut être appelé par le président de la commission toute personne qui en raison de sa compétence est susceptible d'apporter aux travaux de la commission des éléments d'informations utiles"(4). Mais cette consultation demeure facultative. Les avis recueillis ne sauraient s'analyser dans ce cas en terme de co-décision même si parfois elles sont prises en considération.

Les associations ont un droit de regard sur les activités des or-

(2) : Confère M. Salim Ame-stan, le mouvement associatif et la jeunesse in *Algérie Actualité*, N° 1321, du 6 au 12 décembre 1994-P11.

(3) : Confrère article 15 de la loi N° 90-31 pré-citée qui stipule "sauf dans les cas prévus expressément par la loi, il est interdit à toute personne morale ou physique de s'ingérer dans le fonctionnement d'une association.

(4) : Confrère article 106 de la loi 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

ganes communaux. Il ne s'agit pas d'un pouvoir de contrôle mais d'un droit à l'information sur la gestion administrative.

Le droit d'accès aux documents administratifs est consacré. En effet, selon l'article 22 de la loi N° 90-08 prè-citée "toute personne physique ou morale a le droit de consulter sur place les procès verbaux des délibérations de l'assemblée populaire communale et les arrêtés communaux et d'en prendre copie à ses frais, les services communaux concernés sont tenus d'exécuter la présente mesure". Le droit à l'information administrative qui n'est certes pas ouvert uniquement aux associations puisque toute autre personne physique ou morale peuvent en bénéficier s'exerce sans que le demandeur n'ait à justifier d'un intérêt.

Cependant, les associations ne peuvent pas avoir tous les éléments d'information sur la gestion administrative. En effet, l'application stricte de l'article 22 n'autorise que la communication des procès verbaux des délibérations de l'APC et des arrêtés communaux. Les factures, les marchés conclus par la commune pour ne citer que ces deux exemples ne sont pas communicables ne figurant pas dans l'article 22.

Il aurait été plus judicieux de rendre communicables tous les documents administratifs aux associations. Le droit à l'information administrative va permettre aux associations de se former dans la gestion communale.

II- Le rôle de collaborateur devant être reconnu par l'état à l'association :

Le phénomène de la collaboration de l'association avec les pouvoirs publics à la gestion des affaires de la commune est devenu une réalité dans les pays développés. Les collectivités locales n'ont plus le monopole de la gestion des affaires locales. Les associations déploient leurs activités dans des domaines qui relevaient auparavant de la seule

compétence des pouvoirs publics. Ils serait intéressant de réfléchir sur les différentes formes de collaboration qui peuvent se nouer entre les associations et collectivités locales dans la perspective d'instaurer une décentralisation fondée sur des politiques de proximité; c'est à dire un plus grand rapprochement de l'administration locale des citoyens.

C'est à partir des associations que l'on pourra atténuer les tensions en écoutant les préoccupations des citoyens et être en mesure de confectionner des programmes d'activité qui seront beaucoup plus crédibles.

A/ Les situations de collaboration entre les associations et les collectivités locales :

La collaboration entre les associations et les collectivités locales peuvent prendre plusieurs formes.

1) La collaboration dans des domaines où il n'existe pas d'institution publique :

Les associations peuvent se voir confier la charge de répondre à certains besoins collectifs dans des domaines où il n'a pas été jugé nécessaire de mettre en place des institutions publiques (5) Elles vont alléger les tâches de l'Etat et elles bénéficieront en contrepartie de certains avantages financiers.

Par cette forme de collaboration, la puissance publique réalisera une économie de moyens et d'efforts tout en se réservant le droit d'exercer un contrôle sur ces associations

2/ La collaboration dans les domaines où les associations et les collectivités locales exercent les mêmes activités :

Les associations et les collectivités locales peuvent intervenir dans les mêmes domaines et rien n'empêche une collaboration entre elles pour une meilleure satisfaction des besoins de la collectivité. Les collectivités

(5) : Confère Jean Marie Garigou Lagrange - Recherche sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics - P 176-177 édition (LG.DJ.) - 1970

locales sont tenues de prendre en considération l'existence de ces associations et s'appuyer sur leurs actions. Elles pourront joindre leurs propres moyens et coordonner leurs initiatives.

3/ La collaboration par voie de participation directe à la fonction administrative :

Les associateurs peuvent se voir confier certains pouvoirs qui relèvent de la sphère de compétence de l'administration (6) seul le législateur ou l'autorité réglementaire sont habilités à autoriser une telle délégation de pouvoir. La collaboration association - administration sera beaucoup plus intime dans cette situation car elle implique la participation directe de l'association à l'exercice de la fonction administrative.

B/ Conditions pour une collaboration effective collectivités locales - associations :

Pour qu'une collaboration collectivité locale - association puisse se développer, plusieurs conditions doivent être réunies. Tout d'abord, l'autonomie de l'association vis à vis des collectivités locales. La collaboration suppose la réunion de deux personnes juridiques distinctes. Comme l'a souligné Monsieur Jean Marie Garrigou Lagrange (7) "à partir du moment où une association se trouve soumise aux directives de l'Etat au point de perdre son autonomie, il n'est

plus vrai de dire qu'elle collabore avec lui, elle s'intègre alors à la structure administrative et devient un simple instrument de l'administration".

En outre, la collaboration association collectivité locale ne doit pas signifier paralysie et anarchie. Certains ont d'ailleurs manifesté leurs scepticismes à l'égard de formes trop poussées de collaboration qui peuvent déboucher sur une baisse de l'efficacité de l'administration entraînant des retards dans la prise de décision et la mise en application des programmes. Enfin, la collaboration association collectivité locale ne pourra s'exprimer effectivement si elle est consacrée expressément par un texte législatif et réglementaire lesquels vont préciser les domaines de collaboration et les modalités de sa mise en œuvre. Il sera par la suite facile de l'organiser soit dans un cadre contractuel ou de partenariat.

Conclusion

Le mouvement associatif doit être toujours encouragé et développé car il préfigure l'instauration d'un régime démocratique. Cependant l'association ne pourra être efficace que si l'on définit avec précision le rôle que l'on attend d'elle et les formes de collaboration qu'elle pourra entretenir avec les pouvoirs publics dans la perspective d'une amélioration de l'efficacité de la qualité des prestations de l'administration communale.

(6) *Confère Jean Marie Garrigou Lagrange op-cit P185-186*

(7) *Confère Jean Marie Garrigou Lagrange op-cit P175*