

DE LA GOUVERNANCE LOCALE  
EN ALGERIE A TRAVERS LES PROCESSUS  
DE DECONCENTRATION  
ET DECENTRALISATION \*

---

Chabane BENAKEZOUH

Professeur à la Faculté de droit, Université d'Alger

INTRODUCTION

Au seuil de cette communication, il convient de souligner que ce n'est pas par un effet de mode que nous abordons le thème de la gouvernance, encore moins par mimétisme ou par le souci de vouloir s'inscrire dans le champ théorique investi par certains chercheurs ou autres intellectuels organiques qui mettent en avant cette expression surmédiatisée, pour occulter les enjeux du pouvoir, ses contradictions et les conflits d'intérêts qui le traversent.

Nombreux sont les écrits consacrés à la gouvernance et il serait fastidieux d'en dresser ne serait-ce qu'une synthèse tant les opinions sont aussi nombreuses que divergentes. Ce qu'il faut en dire en guise de préalable ou de positionnement théorique, c'est que celle-ci ne saurait être marquée par les seuls paramètres technico-économiques mais aussi et surtout par ceux tirés de l'humanisation du développement durable par elle visé.

---

\* Article issu d'une communication faite lors du colloque maghrébin qui s'est tenu à Tunis les 02 et 03 octobre 2003 sur le thème «La gouvernance et les collectivités locales».

Sur un autre plan, il ne faut pas perdre de vue que la gouvernance locale est dépendante de la gouvernance nationale surtout dans les pays où le rôle historique de l'Etat nation décentralisé est inachevé. Que par ailleurs, les déviations, excroissances et dysfonctionnement de l'Etat, se répercutent fatalement sur le local<sup>(1)</sup> et il serait vain de chercher la gouvernance à ce niveau si en amont, au niveau central de l'Etat, celle-ci est défaillante<sup>(2)</sup>.

Potentiellement toute activité humaine est source de gouvernance. Cependant, l'émergence de l'expression date de la décennie 1980-1990 en même temps d'ailleurs que les expressions « mondialisation » et « globalisation » forgées pour l'essentiel par les experts du fonds monétaire international (FMI) et du programme des Nations Unis pour le développement (PNUD) en tant que catégorie d'analyse que d'aucuns assimilent facilement, à un nouvel instrument d'interférence dans les politiques des Etats dans les quels ces organisations interviennent<sup>(3)</sup>.

Dans le sillage de ces organisations, des auteurs ont présenté le concept avec une dimension en quelque sorte normative, d'autres, plus critiques, pensent qu'il s'agit là, d'une présentation propre au modèle politique libéral ou néo-libéral se traduisant formellement dans l'idée spécifiquement occidentale du « bien politique »<sup>(4)</sup> toujours controversée en raison des phénomènes d'exclusion qu'il engendre; On a même pu dire que d'un tel système, pouvait naître un « désordre établi »<sup>(5)</sup>.

- 
1. La formule est empruntée au colloque sur l'objet dirigé par L. Sfez, coll. 10-18 Paris 1977.
  2. Quand on entend dire, très souvent, « où est l'Etat ? Il n'y a pas d'Etat » l'on vise implicitement, la crise de la gouvernabilité, qu'elle soit nationale ou locale.
  3. Rappelons que statutairement ces organisations ne peuvent intervenir directement dans ces politiques, mais par ce moyen elles peuvent dorénavant le faire, et si besoin est, comme préalable (certains diraient comme chantage) à l'aide financière.
  4. Voir A. Pagden, La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolitique selon les lumières, Revue internationale des Sciences Sociales, 155, Unesco, Paris 1998.
  5. Cf. R. Balme, A. Faure et A. Mabileau, Les nouvelles politiques locales... Presses de sciences politiques, 1999.

Sur un autre plan explicatif, nombreux sont aussi les analystes qui notent péremptoirement que le déficit démocratique et l'absence de contrôle des instances du pouvoir et des institutions de certains Etats, est tel, que cette expression vertueuse en apparence, ne relève tout au plus que du théorisme : les Etats en voie de développement sont en effet si fragiles et leurs élites si imbriquées directement ou indirectement dans le pouvoir, que les conflits d'intérêt, les dysfonctionnements et les dérives de toutes sortes, ne peuvent se dissoudre dans une gouvernance se voulant forcément bureaucratique <sup>(6)</sup>.

Sans s'attarder d'avantage sur le pour et le contre ou les avantages et inconvénients de l'expression <sup>(7)</sup>, force est de constater que malgré tout celle-ci interpelle tous ceux qui s'intéressent au phénomène du pouvoir en conséquence de la mondialisation qui ébranle le modèle jusque là dominant de l'Etat-Nation. L'Algérie n'y échappe pas, puisqu'elle n'est déjà plus, ni dans la situation de triomphalisme idéologico-nationaliste, ni dans celle de l'interventionnisme exclusif. L'urgence de la prise en charge des multiples demandes sociales et des attentes des citoyens dans le contexte de crise de sa gouvernabilité, lui dicte de s'y engager.

---

6. Cf. Par exemple, J. Leca, (préface) *Le gouvernement des villes*, Paris, Descartes, 1997 ; Egalement, P. Senarclens, *Gouvernement et crise des mécanismes de régulation internationale*, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155, Unesco, Paris 1998.

7. L'on s'accorde généralement à penser que les postulats mobilisateurs sous jacents à la gouvernance et par extrapolation à la bonne gouvernance sont pour l'essentiel :

- administration structurée, transparente et responsable de ses actes ;
- fonction publique non pléthorique, d'égal accès et de compétences ;
- système judiciaire indépendant et efficace ;
- lutte contre la corruption et les détournements ;
- système de représentation sans cooptation ou interférence de l'exécutif ;
- libertés publiques et liberté de la presse ;
- contrôle à posteriori rigoureux des dépenses publiques ;
- nouveaux rapports partenariaux et nouvelles solidarités ;
- démocratie de proximité.

Dès lors, à son niveau, la gouvernance locale, appelée normalement à se décliner sur un modèle de développement, suppose un préalable pour sa réussite : la réforme profonde, de la gouvernance nationale <sup>(8)</sup>. Autrement dit, elle implique une réadaptation et un redimensionnement salutaire des institutions avec ce souci de ne pas se fixer uniquement sur les seules politiques de privatisation ou libéralisation en négligeant d'autres alternatives comme celles fondées sur la capacité des institutions à atteindre les objectifs multidimensionnels de la société. La gouvernance locale ou à fortiori nationale, renvoie en effet à des situations d'interaction où les problématiques touchent pour l'essentiel à la capacité et efficacité à répondre aux aspirations des populations concernées par la fonction de ces institutions. Autrement dit, traiter de la gouvernance, aujourd'hui, en Algérie, c'est s'interroger inévitablement sur l'aptitude de l'État ou plus exactement sur celle du système politique à accompagner avec prévoyance et rigueur le processus de mutations sociales généré par l'ouverture démocratique.

Au niveau local ou territorial, la gouvernance actuelle s'exerce pour l'essentiel, et c'est valable pour l'ensemble des pays du Maghreb, à travers deux processus classiques (décentralisation et déconcentration) qui s'entrecroisent certes, mais sans produire l'harmonie indispensable et encore moins l'efficacité exigée d'une politique publique toujours marquée malheureusement par les seuls effets d'annonce. Un déficit démocratique et un déséquilibre entre la décentralisation et la déconcentration, semblent marquer le contexte de mise en œuvre de ces processus, ce qui se répercute inévitablement sur cette gouvernance dont la réforme s'impose en profondeur avec d'une part, la redéfinition des missions de l'État au niveau local pour donner un sens démocratique et de bonne gouvernance à la déconcentration qui ne doit pas étouffer la décentralisation, d'autre part, avec la mise en place de nouvelles structures et modes d'intervention à travers le prisme de la territorialité bien comprise, et une politique territoriale diversifiée, assise sur un édifice

---

8. Voire internationale ou supra nationale avec les problèmes de la mondialisation contestés et mis en avant lors de nombreuses manifestations et marches dans divers pays.

institutionnel à trois étages : communal, provincial ou wilaya, et enfin régional.

La régionalisation, longtemps sujet tabou, semble ouvertement intéresser la société dans son ensemble, en ce qu'elle est perçue de plus en plus <sup>(9)</sup>, comme un mode déterminant et judicieux de gouvernance qui transcenderait les avatars de ces deux processus classiques que nous présenterons de façon critique et analyserons en même temps que les services extérieurs, à l'épreuve des faits, avant de réfléchir in fine, à la région à mettre en place, comme structure de renouveau de succès de la gouvernance locale.

## **I. PORTEE ET LIMITE DE LA GOUVERNANCE LOCALE ACTUELLE : PRESENTATION CRITIQUE DES PROCESSUS ORGANISATIONNELS MIS EN OEUVRE :**

### **A / Autour de ces processus : considérations générales**

Le processus de déconcentration qu'il convient d'évoquer en premier, compte tenu de sa place prépondérante dans les modes de gouvernance locale, est ambivalent en ce qu'il tient logiquement, à partir des analyses de ces modes organisationnels de l'Etat mis au point depuis longtemps par la doctrine, et de la centralisation (elle serait alors imparfaite) et de la décentralisation (qui le serait également).

Sans reprendre ici les sens ou définitions de ces processus, il serait nécessaire de rappeler brièvement, pour un besoin d'enchaînement intellectuel, que la déconcentration consiste à aménager les rapports entre les administrations centrales et leurs circonscriptions territoriales hiérarchisées dans le sens d'une délégation de responsabilités décidée et accordée par l'Etat. La mise en œuvre de la décentralisation intégrale ou parfaite risque, elle, de déboucher sur une autre nature de l'Etat alors que la déconcentration ne présente pas ce risque en ce qu'elle est le propre de l'Etat : l'une touche à l'idée de fond de celui-ci, l'autre à sa manière d'être seulement, à sa forme en somme. Dans ce dernier cas

---

9. Nombreux sont en effet les partis politiques qui lui réservent avec enthousiasme une place conséquente dans leur programme.

de figure, ce serait dit-on par une image frappante, le même marteau qui frappe mais avec un manche plus long.

Dans l'abondance des analyses consacrées à ces processus, nombreux sont les auteurs qui pensent que la décentralisation est généralement ordonnée en couplage non moins complexe avec la déconcentration, pour former un binôme conceptuel sans cesse étudié ou plutôt discuté mais souvent dans l'indécision et l'interrogation quant au processus à choisir ou à privilégier ou quant à la manière ou technique de leur union dans la gouvernance locale.

La mise en œuvre de ces processus en Algérie n'échappe pas à cette tendance, mais dans leurs rapports d'interpénétration, on relève une sorte d'opposition ou méfiance réciproque alors que le couple, aurait dû se projeter, dans un même élan, vers des principes organisationnels tirés de leur socle commun, pour être, grâce à la démocratie, au service de la société. La gouvernance n'est d'ailleurs exclusive ni à l'un ni à l'autre mais à l'un et l'autre, eu égard précisément à la complexité des problèmes ou des crises à surmonter.

Dans le cadre institutionnel d'un Etat unitaire comme l'Etat algérien, la décentralisation ne peut être qu'en symbiose avec la déconcentration en ce que l'un de ces processus n'est pas opposable à l'autre<sup>(10)</sup>: l'Etat étant en effet, à la fois national et territorial, la déconcentration ne peut se concevoir que dans le sens d'un solide arrimage des collectivités (décentralisation) à l'Etat (déconcentration) le tout comme une somme d'éléments ou piliers organisationnels de la République. Dans le rapport dialectal de ces processus ou éléments constitutifs de l'Etat, l'intérêt local est en concordance avec l'intérêt national vis à vis duquel il ne peut y avoir d'opposabilité puisqu'il lui est consubstantiel; et les pouvoirs publics en mettant en avant la forme d'organisation administrative les combinant harmonieusement, ne font que rationaliser leurs missions dont la finalité est la prise en charge et de l'intérêt national et de l'intérêt local.

10. Sur la question, Cf. P. Bernard, l'Etat républicain au service de la France, Economica, 1988 ; Egalement du même auteur, Le grand tournant des communes de France, Coll. U, 1968.

Plutôt qu'inéluctablement concurrents, ces deux processus sont en fait potentiellement complémentaires, c'est pourquoi, leur union est naturelle et ils se doivent d'être réunis dans une même esquisse, celle d'une politique harmonieuse et équilibrée, celle, autrement dit, d'une efficace redistribution des pouvoirs et d'une réelle participation que consacraient des textes de répartition des compétences selon par exemple le principe de subsidiarité <sup>(11)</sup> très largement mis au point aujourd'hui et dont l'importance aussi discutée soit elle, n'échappe pas aux plus avertis. Globalement, il traduit l'idée assez simple qu'il est inutile de faire appel à une institution « supérieure » même s'incarnant dans l'Etat même, si l'institution la plus proche du citoyen, la commune ou sa subdivision par exemple, est capable de réaliser les prestations ou services légitimement exprimés par celui-ci.

La déconcentration à promouvoir dans ce cadre ou dans cette vision d'action alternée et de mouvement ou processus couplé, ne renvoie donc ni à une organisation administrative bureaucratique, archaïque et sclérosante, fondée sur la simple ou sommaire division des compétences entre des hiérarchies verticales passives, s'en remettant toujours au centre et incapables d'anticiper les initiatives locales ou les postulats et exigences du développement, ni celle étriquée et non moins bureaucratique, qui met en avant certes la répartition des compétences, mais en privilégiant tel ou tel échelon de la « représentation », wilaya ou régional, au détriment du local réel incarnant la démocratie. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une déconcentration du genre de celle pratiquée aujourd'hui, une déconcentration d'apoplexie, formelle, où la gestion véritable et décisionnelle est ailleurs, tandis que la gestion locale et

---

11. Faute de place, ce principe, également en vogue depuis que le droit européen l'a mis en exergue, ne peut être développé ici ; Cf. J-M. Pontier, La subsidiarité en droit administratif, *Revue de Droit Public*, 1986 ; J. Charpentier, *Quelle subsidiarité ?* *Pourvoirs* n°69, 1994 ; Ch. Million-Delsol, *Le principe de subsidiarité*, PUF Collection QSJ, Paris 1993. Tout comme la gouvernance, ce n'est pas par un effet de mode que nous l'évoquons, mais par ce qu'il signifie : laisser à chaque échelon d'une organisation toute l'autonomie et la compétence dont il est capable, l'échelon supérieur n'intervenant que là où l'échelon subordonné, n'intervient pas. Il postule également - et c'est très important eu égard au bilan de la mise en oeuvre des processus ici considérés - que l'échelon supérieur ne puisse pas se décharger sur

de proximité, n'est faite que résiduellement ou subsidiairement par des acteurs d'appoint et sans envergure.

Il y a en effet deux approches possibles de la déconcentration : une déconcentration pensée indépendamment de la décentralisation, celle qui a prévalu jusque-là, et qui a consisté tout au plus à faire dans l'adaptation territoriale des actions de l'Etat, une déconcentration pensée au contraire en l'adaptation de l'Etat et de ses actions à la décentralisation grâce à la mise en place de structures et services d'interface vis-à-vis des élus.

Par ailleurs, s'il est impératif dans le cadre de la préoccupation constante de renouveau de l'Etat et concomitamment dans celui du nécessaire renforcement de la démocratie locale qu'il convient ici pour des raisons de commodité de l'exposé d'intégrer dans l'expression de bonne gouvernance locale, d'instaurer suivant une idéologie bien établie, une autonomie locale qui trouverait son essence dans le suffrage ou l'élection <sup>(12)</sup>, il y a lieu tout de même de tempérer un tel «postulat» en prenant conscience, loin des réactions passionnées ou idéologiques, que l'Etat moderne, de surcroît unitaire, contrebalance positivement ladite autonomie élective, grâce à la mise en place d'une organisation administrative faisant en sorte que le pouvoir des communes ne puisse pas s'apparenter à une puissance parallèle à celle aussi légitime de l'Etat, surtout qu'en droit algérien, tout comme en droit des autres pays maghrébins, les collectivités territoriales ne peuvent avoir un pouvoir normatif ou selon la terminologie bien établie, le «pouvoir de leur pouvoir» ou la «compétence de leur compétence». La démocratie locale, soluble dans la bonne gouvernance, ne peut servir de prétexte même tiré d'une majorité électorale locale, ou d'un quelconque suffrage pour remettre en cause les institutions républicaines en sapant par le bas, leur socle plus haut évoqué de la République.

Pour éviter tout malentendu sur la portée des concepts et étant entendu que ceux-ci ne constituent plus à eux seuls des référents incontournables ou incontestables et encore moins des outils les plus perfor-

12. La Constitution de 1996 y prédispose puisque son article 16 consacre l'élection ou «l'assemblée élue» comme «assise de la décentralisation».

mants pour tracer la perspective d'un Etat moderne, il paraît utile de noter à l'encontre de la pensée de certains juristes ou politologues qui établissent un rapport direct et parfois inéluctable entre la décentralisation et la démocratie dont elle serait en quelque sorte un adjuvant, que le débat sur la déconcentration débouchant comme chacun le sait et dans la logique du couple, sur la décentralisation, a été longtemps situé et parfois de façon exclusive, sur le terrain du politique voire de l'idéologie politique où l'habitude est prise de considérer de façon quasi-linéaire le discours décentralisateur comme un discours sur la démocratie oubliant qu'un tel débat renvoie aussi à des préoccupations permanentes quant à la meilleure organisation administrative possible dans des situations de crise, et partant à la bonne gouvernance qu'il est souhaitable d'instaurer.

Etablir un lien entre décentralisation et démocratie, ou affirmer en soi et sans nuances, que la décentralisation conduit à la démocratie, ou que la décentralisation a nécessairement le caractère de système démocratique, revient à dire qu'il n'y a pas de démocratie sans décentralisation ce qui est inexact puisque la décentralisation peut être organisée

- 
13. Lors d'un colloque dirigé par L. Sfez, L'objet local coll. 10-18 1977, Autexier a pu dire (p.62) à propos du rapport décentralisation-démocratie «... je ne vois pas le lien entre décentralisation et démocratie : parler de décentralisation, parler de local, cela relève du spatial, duterritorial et n'a rien à voir avec la démocratie. D'ailleurs, l'exercice local du pouvoir peut aussi bien être démocratique que non démocratique et on n'a pas le droit d'inférer des difficultés de la démocratie dans la centralisation à un caractère démocratique de la décentralisation présentée comme contraire de la centralisation ... La décentralisation est peut-être une condition nécessaire de la démocratie - cela, il faudrait en discuter - mais en tout cas, ce qui me paraît certain c'est que la décentralisation n'est certainement pas une condition suffisante de la démocratie. Je ne suis pas sûr de la démonstration qui veut faire de la décentralisation un intérêt démocratique». Et Eisenmann d'ajouter dans le même sens (p.67-68) «La démocratie est également compatible avec la centralisation... administrative (car pour la législative, personne n'en doute... mais on ne parle pas alors de centralisation !) et avec la décentralisation, son contraire. Un Etat pleinement centralisé, c'est à dire, qui ne comporterait que des autorités et agents centraux et des autorités et organes locaux hiérarchiquement subordonnés aux premiers, peut-être, notionnellement tout aussi démocratique qu'un Etat qui fait place dans son organisation locale à la décentralisation». Voir également, P. Le Gales, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, RFSP 1995 vol. 45 n°1.

aussi bien suivant l'idée démocratique que suivant l'idée autocratique<sup>(13)</sup> et cela, indépendamment du fait que la démocratie n'est pas seulement réductible à l'organisation du politique ou de l'administratif abstraction faite de l'économique, du social, du culturel et de la citoyenneté.

Ce dernier aspect mis de côté parce que relevant du choix idéologique qui n'est pas inscrit dans l'ordre de notre préoccupation immédiate, notons encore une fois que la démocratie ici visée, est constructible non pas seulement ou exclusivement sur la décentralisation mais aussi sur la déconcentration, capable aussi de la porter avec bien sur toute la conviction de l'Etat dont malheureusement, le rôle historique qu'il avait à jouer à cet égard, est encore inachevé. L'observation montre que dans la réalité, ces processus, avec d'autres, et on ne le soulignera jamais assez, s'entrecroisent, se superposent, se sur impriment et se complètent dans la politique managériale d'un Etat moderne; C'est pourquoi, le droit régissant le local, se doit de les prendre en charge dans la perspective de l'Etat démocratique et d'une bonne gouvernance où la gestion, entres autres, des proximités, ne relève pas que du slogan creux mais de l'action combinée des agents publics, des élus et des citoyens responsables.

C'est en ce sens que les politiques publiques locales vont ériger le territoire avec tous ses enjeux, en lieu privilégié de l'action publique démultipliée, grâce à des mesures de concertation et de médiation entre l'Etat, les collectivités locales, le secteur privé, les associations, les populations structurées dans les quartiers et pas seulement dans les communes, le tout se déclinant en définitive, et sans valoriser de manière naïve les acteurs non étatiques, dans cette expression générique de «bonne gouvernance». On s'en rend compte, celle-ci relève bien en effet d'une problématique pluridimensionnelle où la complexité du réel conduit à la complexité des prises de décisions. C'est en cela qu'elle doit remédier aux insuffisances voire aux échecs des politiques antérieures de décentralisation et déconcentration qui doivent être impérativement revisitées.

---

14. Le droit communal actuel paraît dépassé et archaïque dans nombre de ses dispositions ; Cf. Ch. Benakezouh, La ville d'Alger et le droit, Revue Idara de l'Ecole Nationale d'Administration, n°23, 2002.

Si l'on ne réfléchit à la décentralisation que sous l'angle de la démocratie électorale, on ne comprendra pas tout des communes ou des collectivités locales dans leur ensemble, de même que si on ne les voit que sous l'angle de la reproduction explicite ou implicite du modèle étatique de la centralisation ou de sa variante, la déconcentration. Il faudrait une organisation inspirée des deux logiques, sorte de rupture axiologique par rapport au passé. Les expériences acquises en cette matière notamment lors de la mise en œuvre de la décentralisation des années sombres de 1990, devraient permettre d'éclairer positivement les enjeux actuels et de corriger quelques idées reçues.

L'œuvre de construction d'un « Etat régi par des lois, basé sur une morale et appelé à survivre aux gouvernements et aux hommes, est resté inachevé » a pu constater fort justement le Président de la République dans son discours prononcé lors de la cérémonie d'installation du comité de la réforme de l'Etat. Un tel constat est fondé sur plusieurs éléments explicatifs dont précisément celui de la mise en œuvre et de la décentralisation et de la déconcentration à travers l'expérience de ces dernières décennies.

## **B / La mise en œuvre des processus :**

L'Algérie, dès l'indépendance, a opté pour un mode organisationnel combinant ces processus, mais uniquement dans leur version formelle ou théorique car l'appareil administratif central mis en place en application d'une idéologie monopartisane et d'une économie dirigiste, bureaucratique et centralisée, ne prédisposait pas d'aller au delà des formes ou au delà des limites permises par la déconcentration omniprésente que cet appareil dictait.

Les grandes lois de 1967-1969 malgré quelques avancées qu'elles ont pu produire au plan institutionnel, n'ont été véritablement que des vecteurs outrancièrement centralisés du pouvoir d'Etat omniprésent et omnipotent, dont les discours prolifiques et à certains égards tutélaires vis à vis de la société, ne faisaient que dans la glorification et l'autosuffisance en particulier en indiquant que les choix opérés allaient déboucher sur un « Etat d'assemblées, un Etat démocratique et populaire ».

Le décalage entre ces discours pris en leurs multiples facettes ou intonations (chartes, instructions, directives, meetings et autres) et la praxis ou leurs réels résultats, est immense comme fut immense les décalages entre les séquences d'un même discours politique ou entre celui-ci et les textes juridiques et même entre les dispositions d'un texte et celles d'un autre voire entre telle et telle disposition d'un même texte juridique: chaque acteur de l'organisation administrative mise en place, avait sa propre perception de ces discours en même temps que sa propre lecture des textes. Nul n'est vraiment responsable de rien.

Les strates historiques de ces trois ou quatre décennies d'expériences y compris les aménagements opérés durant les années noires de 1990-1995 qui ont, faut-il le noter au passage, chamboulé l'édifice antérieur et sa relative cohérence, ont révélé que l'Etat ne se construit pas durablement avec des slogans ou des approximations mais par des actes, et de l'abnégation et surtout avec la participation des citoyens et leur adhésion exprimée avec confiance. Il paraît par ailleurs évident que l'on ne peut faire l'Etat si d'un autre côté, l'effectivité du droit n'est pas recherchée et contrôlée par tout ceux qui ont la charge de le faire.

En définitive, si donc l'Etat est inachevé, le « système » lui, semble survivre aux hommes tandis que l'Etat est ébranlé et placé dans une vulnérabilité extrême : tout renouveau de l'Etat et toute réforme des institutions et pouvoirs locaux passe donc préalablement par la réforme du "système" c'est à dire par l'évacuation des modes reproducteurs des mêmes pouvoirs, dysfonctionnements <sup>(15)</sup>, déviations et excroissances diverses sises ou développées dans l'environnement immédiat de l'Etat.

---

15. Plus que de dysfonctionnements, il faudrait peut-être y voir ce que les sociologues appellent «l'écart par rapport à la norme» qui signifierait, et c'est plus grave, des liens occultes entre la sphère publique et la sphère privée parasitaire. Ajoutons qu'il s'agirait plutôt d'un écart par rapport à la norme juridique stricto sensu en ce que la situation ici visée, dominée par le partage de la rente et l'esprit néopatrimonial, recouvre en réalité un domaine insuffisamment exploré en Algérie, celui du «péri-droit» Il y a en effet des productions de normes (normes sociales ?) en dehors des institutions habituelles, des production infra-étatiques décidées dans le secret profit, D. de Béchillon, Qu'est-ce qu'une règle de droit ? Editions Odile Jacob, 1997.

Pour s'en tenir à la déconcentration, l'expérience de ces dernières années a révélé que celle-ci a fonctionné sans âme, dans la mesure où, les nuances, subtilités juridiques et qualités innées à celle-ci, ne trouvaient aucun écho dans la pratique ; et pourrait-on dire, le couple même des processus évoqués, n'était que pure façade, un encombrement juridique ou un leurre administratif en ce que le système en question, ne se préoccupait pas de ces caractères ni même de la différence entre les éléments de ce couple phagocytés et intégrés en lui dans la culture du centralisme, celle du Parti-Etat longtemps dominant et accaparant : tout partait du centre et remontait vers le centre comme par application du principe stalinien du « centralisme démocratique ». Le pouvoir se confondait avec l'Etat dans une logique d'excroissance alimentée par des réseaux multiples de « relations croisées » de type néo patrimonial, au service de celui-ci.

Tandis que la décentralisation relevait de vœux pieux la déconcentration fut nourrie des dysfonctionnements du « modèle » administratif mis en place et avec le temps, elle a fini par être un processus de déni de la décentralisation.

Le modèle ainsi mis en place, est pratiqué sur la distance que l'administration ménage à l'égard des populations dans un esprit ou culture de secret et rumeur. Il se caractérise globalement par un degré élevé de centralisation où l'on ne conçoit de rationalité possible des actions ou comportements qu'au niveau central. Il faut bien voir qu'un tel modèle où domine le politique, ne résulte pas d'une théorie mise au point, délibérée et adoptée : C'est le prototype du modèle français des années 60 où l'Etat est facteur d'intégration et d'unification de la nation dont il est l'incarnation juridique. Il est caractéristique de la centralité parfaite et hérité en tant que tel, sorte de butin de guerre muable, il a été remanié avec les mesures prises au lendemain de l'indépendance et surtout avec les codes communal et de wilaya de 67, 69 et 90 pour être paradoxalement marqué du sceau de l'intangibilité et de l'immuabilité dans son application, durant près de quatre décennies. Le local est resté tel quel, figé, et aucune grille de lecture ne peut aujourd'hui en tracer avec certitude l'évolution.

En France, par comparaison, ce modèle est en évolution constante, et aujourd'hui il est loin de la configuration qu'il avait dans les années 60 grâce notamment aux efforts de la doctrine et aux brillantes théorisations d'éminents auteurs en particulier J. Chevallier <sup>(16)</sup>, A. Mabileau <sup>(17)</sup>, P. Grémion <sup>(18)</sup>. En France toujours, même si l'on est encore loin d'un modèle achevé, certains référents interprétatifs, montrent l'émergence d'un nouveau modèle que les lois historiques de 1982 n'ont fait qu'accompagner pour les besoins d'une recomposition juridique : le local y est devenu plus complexe qu'il ne l'a jamais été <sup>(19)</sup> avec la coexistence de comportements relevant du modèle traditionnel (collaboration et interpénétration des rôles entre élus et agents de l'Etat) et du modèle novateur le supplantant, où «le maire investisseur succède au maire gestionnaire où le Préfet incitateur et économiste, prend le relais du préfet gardien de l'ordre public» <sup>(20)</sup>.

Dans le système politico-administratif algérien, le local où les collectivités locales, certes dotées d'assemblées élues mais identiques et exemptes de tout particularisme, est resté totalement subordonné au centre, à l'Etat, et la référence constante à l'indivisibilité de la république ainsi qu'au caractère unitaire de l'Etat, explique la prééminence de l'approche institutionnaliste dont il faut dire au passage qu'elle risque de se redéployer à la faveur de cette politique de bonne gouvernance mise en avant.

Au total, surtout avant l'ouverture démocratique, l' élu censé incarner la décentralisation, ne représente paradoxalement que le pouvoir central tout comme d'ailleurs le Wali et les autres agents de la gouver-

16. J. Chevallier, *Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général*, PUF. 1978 ; Egalement J. Chevallier, D.Etienne, D. Testard, D. Loschak, P. Hocreitere, D. et T. Flaire, C.-h. Thuam, *Centre, périphérie, territoire*, PUF. 1985, T.2.

17. A. Mabileau, *Les institutions locales et les relations centre-périphérie*, in M. Grawitz et J. Leca, *Traité de science politique*, PUF. 1985, T.2.

18. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique.....* Seuil, 1976.

19. Cf. J. Lagroye, *A la recherche pouvoir local*, cité par J.-B. Albertini, *La déconcentration*, *Economicé* 1997, p.184.

20. *Ibid.*

nance locale; et dans ce modèle, rares sont les acteurs positifs, tant au niveau de la déconcentration qu'à celui de la décentralisation : à tous les niveaux organisationnels où l'approximatif et l'indéterminé règnent, nombreux sont en effet les passifs prompts à s'autocensurer pour perdurer ou récolter les fruits de leur aveugle obéissance et docilité dans l'affairisme ou l'arrivisme récuratif.

Les processus de décentralisation et de déconcentration, dans le contexte d'une bonne gouvernance, doivent changer de nature pour s'exercer dorénavant non pas seulement sous la seule impulsion du centre lui-même toujours en attente d'une rénovation, mais en concertation voire en délibération, comme plus haut souligné à propos des rapports partenariaux et des nouvelles solidarités, avec les agents de l'Etat, les élus, les mouvements associatifs et les populations de proximité. Le Wali qui ne s'est préoccupé jusque là que des ordres reçus des différentes hiérarchies du centre, devra dorénavant répondre davantage et positivement aux initiatives locales, les susciter, les impulser, les encourager autant faire se peut, pour les concrétiser dans le cadre de la politique nouvelle d'équipement et de développement qui trouvera son plein essor et préalablement son émergence dans l'aire territoriale adéquate de déconcentration rationnelle, de synergie fonctionnelle, celle inévitable de la région. La nouvelle ligne à promouvoir correspondrait mutatis mutandis à celle que l'on pourrait utilement tirer des analyses éclairantes de Hauriou quand il notait que le politique travaille dans "l'indéterminé" tandis que l'administratif dans le fonctionnel et le «déterminé».

Par ailleurs, la revitalisation du local revêtira dans le nouveau contexte, une absolue priorité pour faire en sorte que l'élu reste et reprenne sa place d'élu en rapport permanent avec les citoyens en abandonnant la place qu'il a indûment occupée par le jeu de relations de clans ou de clientèles, la place d'un quasi-fonctionnaire s'autocensurant et prompt à répondre à toutes sortes de sollicitations du centre tandis qu'il reste sourd à celles des populations ou de l'intérêt local qu'il est censé représenter<sup>(21)</sup>. En parallèle, il lui sera fait obligation dans le cadre

d'une responsabilisation de la personne morale qu'il aura à incarner, d'agir dans le strict respect des lois républicaines pour éviter les dérives partisans et autres excès idéologiques. D'un autre côté, l'autorité centrale ou déconcentrée doit impérativement rompre avec les méthodes du passé marquées par des excès en tous genres initiés au nom d'un pouvoir hiérarchique ou de tutelle dont la réforme en profondeur s'impose.

La nouvelle politique ou la gouvernance à mettre en place, doit dégager une certaine originalité. Non pas tant pour ce qui est de la seule subsidiarité ou de la redéfinition des compétences visant davantage une clarification plus théorique que pratique, qu'une spécialisation des diverses responsabilités des différents acteurs évoqués, étatiques ou locaux.

Dans cette perspective, la région apparaîtra pour l'essentiel comme l'échelon privilégié, le point modal d'expression de la déconcentration avec bien entendu un pivot de régulation d'animation et de contrôle incarné par un responsable dont les missions et le statut seront redéfinies en profondeur dans le sens d'un professionnalisme consacré.

Pour éventuellement aller plus loin, il est à noter que le dédoublement fonctionnel caractérisant la wilaya est également à réexaminer et à redéfinir pour donner pleine et entière assise à la décentralisation et déconcentration et partant à la gouvernance locale.

### **C/ Le problème du dédoublement fonctionnel :**

Deux idées sous-jacentes à ce problème méritent d'être approfondies:

Suppression de l'appellation «services extérieurs» en restructurant l'administration de ces services par leur intégration dans l'administra-

---

21. C'est là un manque de culture institutionnelle qui fait que l'on passe d'une extrême à l'autre : tantôt c'est l'adhésion à une idéologie rétrograde d'un parti, tantôt c'est l'exaltation et l'obédience vis-à-vis du pouvoir central en place. Les institutions devant «survivre aux hommes» (Charte Nationale) dans le principe de pérennité de l'Etat, paraissent introuvables.

tion globale de la wilaya dirigée par un wali armé d'un tout autre profil de compétence, sorte de «manager» capable de traduire dans les faits la politique publique locale dont il a la charge. Cette idée présentera l'avantage de consacrer une fois pour toute l'unité de direction tant recherchée mais jamais trouvée malgré l'expérience fort enrichissante de la décennie 70-80. Elle aura aussi le mérite de couper court aux interférences multiples du centre et partant de rationaliser l'action de l'Etat au niveau local ce qui serait en soit, l'amorce d'une tout autre gouvernance locale.

Définition rigoureuse de ces services par un texte réglementaire qui préciserait leurs missions, leur implantation, leur gestion avec la hiérarchie chargée de leur contrôle et bien entendu leurs rapports avec le Wali, la région et l'administration centrale. Ce serait en d'autres termes le maintien des articulations administratives actuelles mais dans un cadre juridique strict, maîtrisé et rénové.

Au-delà de ces idées que l'on peut voir seulement à l'horizon de la gouvernance locale en question, il serait avant tout utile d'examiner la signification de ce dédoublement fonctionnel à travers les deux types de circonscriptions administratives ayant au demeurant la même base constitutionnelle mais où l'expression dudit dédoublement fonctionnel est variable suivant les niveaux : au niveau de la wilaya, il s'exprime avec force et où le primat de la déconcentration est affirmé parfois même avec exclusivité, à celui de la commune c'est plutôt l'inverse, mais sans que cela n'apparaisse, comme si nous étions dans une équation où la décentralisation l'emporte formellement sur la déconcentration.

### **1/ La Wilaya comme niveau principal de dédoublement fonctionnel :**

Faut-il rompre, dans l'élan de consécration de la décentralisation et de redéfinition ou repositionnement de la déconcentration, le dédoublement fonctionnel et partant le bicéphalisme qui le caractérise? A vrai dire ce n'est pas à proprement parler le dédoublement fonctionnel qui fait problème mais le bicéphalisme organique. Le président de l'APW ne pourrait-il pas devenir l'organe exécutif de la Wilaya à l'instar du

président de l'APC? Une telle hypothèse ou un tel choix, tout à fait logique au demeurant, imposera au niveau du Wali, tout une redéfinition de ses missions et leur redéploiement dans le cadre stricte et rigoureux de la déconcentration en tant que prolongement de l'autorité de l'Etat. Dans une telle hypothèse, l'idée émise plus haut, en premier, n'aura pas de sens, à l'évidence.

Au strict plan organisationnel, l'administration interne de la Wilaya doit être revue et de nouveau conçue dans un schéma simplifié suivant des organigrammes type, adapté à telle ou telle Wilaya en fonction de sa population. Un texte réglementaire devra préciser outre ce qui précède, la structure directement rattachée au Wali (cabinet) le secrétariat général dirigé obligatoirement par un membre du corps des walis et les directions dont le nombre est à déterminer en fonction de l'importance et de la population de la Wilaya.

## **2/ La commune subsidiairement déconcentrée et dédoublée:**

Les attributions accordées par l'Etat à la commune au titre de la déconcentration, sont anciennes et classiques, dictées par le principe bien connu selon lequel « on n'administre bien que de près ». La gestion de la déconcentration à ce niveau a été préjudiciable à l'Etat, en particulier durant la dernière décennie de crise aiguë qu'a connue le pays : déviations de toutes sortes, trafics de documents en tout genre (cartes d'identité, documents d'état civil, cartes d'électeur, service national ...).

Il paraît opportun de revoir en profondeur le fonctionnement et la gestion de la déconcentration à ce niveau en déterminant un organe plus adéquat pour ces missions que dirigerait par exemple le secrétaire général de la commune ou un délégué du Wali à ce niveau ou à celui de la daïra si celle-ci est maintenue ou plus généralement, faire en sorte qu'à chaque niveau fonctionnel de la décentralisation corresponde un niveau de déconcentration ou de prolongement de l'Etat.

## **D/ Le sempiternel débat sur les dairas :**

D'aucuns diraient que tout a été dit sur les dairas et qu'en conséquence il est inutile de trop s'y attarder sauf à verser dans la prose ou le

rituel. Pourtant autour de leur suppression ou de leur maintien, le débat n'a jamais cessé.

On peut toutefois penser que l'élévation du nombre des wilayas et la création éventuelle des régions, prédisposera leur suppression à condition bien sur de vouloir en finir avec ce débat, encore qu'en Algérie la tendance jusqu'ici dominante, n'est pas à la suppression mais à l'empilement des structures fut-elles inutiles pour des raisons qui tiennent sans doute aux clans et luttes politiques que nous évoquions.

Au passage il faut dire que le problème des circonscriptions électorales se posera en entier en cas de suppression des daïras, le code électoral devant être revu inévitablement.

## II. LES SERVICES DECONCENTRES À L'EPREUVE DES FAITS: VERS UNE REGIONALISATION ?

Il est de principe eu égard à la théorie de l'optimum dimensionnel<sup>(22)</sup> que la décentralisation témoigne de la volonté de l'Etat de confier la responsabilité des affaires d'intérêt local aux autorités élues réputées plus proches des populations.

Dans cette optique et parallèlement, les missions déclinées au plan local dans le renouveau de l'Etat et le respect des grands équilibres induit par le développement socio-économique, doivent dicter un recentrage des fonctions dites régaliennes de l'Etat et partant, imposer le passage de «l'Etat-gestion» à «l'Etat-institution» .

Autrement dit, instaurer un « pouvoir institutionnalisé » signifiant que l'autorité politico-administrative soit dorénavant exercée abstraction faite et de la personne de celui qui l'accomplit et de celle de celui qui la délègue par déconcentration: le Wali en tant qu'élément clef de la gouvernance locale, apparaîtra une fois sa fonction réexaminée et revitalisée, comme un professionnel, un homme de compétence et d'expérience chargé de réguler et contrôler au nom de l'Etat, la réalité

---

22. Cf. sur ce point le numéro spécial AJDA du 20.04.92 intitulé «décentralisation : bilan et perspectives».

sociale organisée territorialement; et dans ce contexte, c'est bien entendu par les moyens de l'Etat ou par les services déconcentrés qu'il agira dans le strict respect des lois et lui même sous le contrôle de la loi en ce qu'il sera responsabilisé.

Plusieurs types de services déconcentrés existent tant du point de vue de leur implantation territoriale que de celui de leur spécificité fonctionnelle. Dans la perspective de la bonne gouvernance locale, ils ne s'analysent sérieusement que dans la problématique régionale.

#### **A/ Une régionalisation qui ne dit pas son nom :**

Créer ou pas la région est un débat récurrent, avec de façon épisodique, la mise en avant d'arguments d'opportunité ou d'inopportunité autour de cette création. Remarquons qu'autour de la daïra le débat a toujours porté sur sa suppression ou non, tandis que pour la région, il a trait au contraire sur sa création ou non.

Sans reprendre ici tous les arguments mis en avant, relevons juste la tendance de plus en plus affirmée selon laquelle tout une série de facteurs plaident pour l'idée de sa création surtout en la forme de circonscription et cette hypothèse semble s'inscrire de plus en plus dans la préoccupation dominante des pouvoirs publics qui paraissent conscients de ses effets positifs et du souffle nouveau qu'elle ne manquera pas de donner à la gouvernance locale en même temps que le grand crédit qu'elle est susceptible d'apporter à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat qui reste inévitable.

Il est à souligner d'emblée que la création des régions en la forme de collectivités, buttera sur les dispositions de la constitution actuelle qui pose clairement en son article 15 que les seules «collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya»<sup>(23)</sup>.

L'importance de l'option régionale nous dicte d'y revenir un peu plus loin mais dans l'immédiat, soulignons que la déconcentration où elle baigne naturellement se joue au niveau local dans la « ministérialité »

---

23. Constitution de 1996 in J.O. n°76 du 08 décembre 1996.

comme dans «l'interministérialité»<sup>(24)</sup>. La réalité régionale précède depuis longtemps l'institution juridique : de nombreuses administrations et aussi bien de grands services publics couvrent déjà dans leur compétence territoriale, plusieurs wilayas caractéristiques de démembrements régionaux consacrés. La réalité économique régionale est déjà matérialisée sur le terrain à travers de nombreuses structures régionales, publiques ou privées, tels que les banques, impôt, chambres régionales de commerce, d'industrie et d'agriculture.

### **B/ La «ministérialité» et «l'interministérialité» des services déconcentrés :**

Les services de ministérialité appellent des compétences déconcentrées confiées directement par tel ou tel ministère au chef d'un service territorial y dépendant directement (éducation, Impôt, domaines...) Ils échappent à l'autorité directe du Wali pour diverses raisons dont il convient aujourd'hui de discuter le bien-fondé en les réformant.

Le principe d'interministérialité suppose que d'autres services ou actions de l'Etat à l'échelon de la déconcentration, puissent se retrouver grâce également au principe de l'unité de direction, de contrôle et d'action, au seul niveau de l'autorité investie à cet effet : le wali ou l'autorité régionale devant être créée éventuellement.

Globalement, ces services, constitués pour asseoir localement l'administration de l'Etat, apparaissent dans les faits comme une nébuleuse, travaillant en vase clos, passivement, et dont le trait dominant, est de s'identifier aux seuls domaines de compétences de leur hiérarchie sectorielle tout comme dans la ministérialité.

Il est indispensable de transcender les réformettes du passé et repenser cette nébuleuse en opérant un regroupement autour du Wali et en évitant de façon sérieuse et tranchée la projection homothétique constatée, souvent injustifiée.

Un tel regroupement dans l'unité d'action fut certes tenté en 1970 (mise en place des conseils exécutifs) mais il n'a malheureusement pas

---

24. Ces formules sont empruntées à J.B. Albertini, La déconcentration, Economica, 1997.

porté ses fruits en raison des atteintes portées par le centre enclin à l'établissement des relations directes avec ces services sans même en informer le wali. La réorganisation introduite par le décret du 24 septembre 1983 ou du décret du 18 février 1986 et encore moins celle de la loi du 07 avril 1990 n'y ont rien changé.

Désormais, sous l'égide de l'autorité responsable déconcentrée dont les missions seront redéfinies, les services déconcentrés ne seront plus cloisonnés et juxtaposés; Ils seront regroupés et articulés autour des niveaux de déconcentration qu'il conviendra d'arrêter en harmonie avec la politique de l'Etat de l'aménagement du territoire et des exigences de la décentralisation et aussi d'un partage des compétences qu'il conviendra de décider par un texte exécutif.

Autre observation capitale: l'interministérialité caractérise certes toute action publique, mais celle-ci se doit de trouver sa représentation et son unité d'action dans la fonction de l'autorité locale déconcentrée avec cette précision essentielle que la compétence d'attribution des administrations centrales deviendra exceptionnelle en ce que toute décision administrative qui ne revêt pas un caractère national dans sa nature, sera prise, subsidiarité oblige (ce sera une nouveauté majeure) par l'autorité déléguée à cet effet savoir l'autorité régionale et/ou éventuellement wilayale.

### **C/ Du contrôle de tutelle à l'allègement des tutelles**

Il est à rappeler que le contrôle exercé sur les services de l'Etat au titre du contrôle hiérarchique est des plus naturel et n'appelle pas de commentaires particuliers sauf à rappeler l'impérieuse nécessité pour le centre d'avoir à transférer par délégation au profit de ces services toutes les attributions dictées par le redéploiement des activités de l'Etat en référence à la théorie des blocs de compétence inhérente aux processus sus invoqués.

Sur un autre plan, il est à relever que la libre administration des collectivités territoriales ne signifie nullement la disparition de tout contrôle par l'Etat quant à leur gestion ou leurs actes, loin s'en faut. Outre que le principe d'un tel contrôle est en parfaite harmonie avec la démocratie, il paraît et demeure un impératif d'ordre constitutionnel

en ce que l'art. 14 de la constitution qui fait certes de l'assemblée élue le lieu de l'expression démocratique stipule en effet in fine (al.2) que celle-ci est aussi le lieu ou « s'exerce le contrôle des pouvoirs publics ».

Les contrôles administratifs ou financiers par la réactivation des chambres des comptes, et concomitamment au contrôle juridictionnel, s'inscrivent dans la complémentarité avec les compétences et responsabilités nouvelles confiées aux collectivités territoriales.

Ceci étant, le contrôle de tutelle classique se doit d'être profondément remanié voire supprimé en substance, pour qu'en définitive, et dans la projection ici développée, l'Etat partenaire puisse remplacer l'Etat tutélaire incompatible avec la démocratie et le pluralisme. Le contrôle de l'Etat qui ne disparaît pas pour autant mais qui se rationalise en changeant de nature, revêtira un caractère strictement légal nettement affirmé, exclusif de tout jugement d'opportunité sur les choix librement décidés par l'autorité élue ou décentralisée dans le cadre de la loi qu'il conviendra de suivre avec intelligence et grande attention.

Les pouvoirs déconcentrés pour autant qu'ils s'avèrent utiles et indispensables, ne doivent pas s'exercer sans mesure ou discernement, la décentralisation s'étoufferait inévitablement. La bonne gouvernance implique d'ores et déjà, l'allègement des contrôles préalables et le renforcement des contrôles à posteriori, la substitution des contrôles de proximité aux pesantes et inefficaces tutelles actuelles de toutes sortes, la réduction des délais d'approbation, la réactivation des contrôles des cours régionales des comptes.

Les évolutions institutionnelles et les mutations profondes qu'a connu le pays au cours de cette dernière décennie, rendent aujourd'hui inconcevable et anachronique le système prévalant de tutelle alors que le pluralisme et les nouveaux droits et libertés fondamentales en tant qu'acquis de la nation, sont constitutionnellement consacrés.

### III. LA REGION : STRUCTURE DE RENOUVEAU DE SUCCES DE LA GOUVERNANCE LOCALE

L'inadaptation de la structure wilayale aux exigences d'un Etat rénové et moderne semble faire l'unanimité et le temps paraît venu de promouvoir un nouvel échelon administratif régional de synergie, de régulation-développement et concertation, indispensable à la bonne gouvernance.

Au demeurant, un Etat capable de s'adapter à l'évolution de la société, et en mesure d'entraîner la société et non d'être à la traîne de la société, ne peut, objectivement, dans le contexte et l'espace territorial de l'Algérie, faire l'économie de cet échelon de gouvernance.

Depuis l'indépendance l'idée régionale a fait du chemin. Elle est aujourd'hui abordée au plus haut niveau de l'Etat comme à celui de la société, sans tabou et avec plus de réalisme. Le président de la république ne déclarait-il pas dans une perspective novatrice à l'occasion de l'installation officielle du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, qu'une structure ou «organisation administrative et spatiale intermédiaire entre les administrations centrales et la wilaya»<sup>(25)</sup> pouvait être créée si besoin est. Cette généreuse idée qui demeure encore au stade conceptuel, pose malgré tout, une série de questions.

#### A / De l'idée régionale

1/ Faut-il encore rappeler que cette idée, pour la raison sus indiquée d'impératif constitutionnel actuel, ne peut se décliner que dans le strict cadre de la déconcentration et non dans celui de la décentralisation sauf évidemment à réviser la constitution, ce qui est un autre problème. Ceci étant, l'idée régionale ressurgit ces dernières années à la faveur de l'ouverture démocratique essentiellement comme la résultante de la politique de planification et celle de l'aménagement du territoire. Le souci d'une meilleure régulation et d'une plus grande coordination et mobilisation des moyens au niveau qu'elle postule, semble la justifier.

---

25. Cf. Journal El Moudjahid du 26 novembre 2000 qui reproduit l'intégralité du discours du Président de la République prononcé à l'occasion de la cérémonie d'installation dudit comité.

La gouvernance implique un peu partout dans le monde la mise en place d'une régionalisation en adéquation avec les impératifs de développement y compris dans les Etats unitaires naguère assez réticents <sup>(26)</sup>. La frilosité affichée historiquement et parfois de façon séculaire par certains Etats unitaires face à l'idée régionale <sup>(27)</sup> ne se justifie plus.

Il est vrai que l'idée régionale voire l'idée même de décentralisation faussement et avec des arrières pensées idéologiques, assimilée au fédéralisme était farouchement combattue dans le passé par l'Etat unitaire en ce que dans certaines expériences historiques très largement dépassées, elle était ressentie comme une allergie déstabilisatrice et comme une politique de dislocation ou de démembrement. Les Etats modernes arrivés à leur phase de maturité, sont loin de ces idées où la régionalisation encore en émergence, était frappée d'anathème et souffrait du péché originel d'être associée au fédéralisme ou à la décentralisation politique, extrême et dangereuse pour l'unité de l'Etat.

«L'Etat régional» pourrait-on dire, sans modèle préétabli, mais toujours avec une importance croissante <sup>(28)</sup>, émerge de plus en plus dans le monde développé, en particulier en Europe, où il revêt cette particularité de rester conforme aux principes et à la philosophie de l'Etat unitaire (Italie, Espagne, France). L'Etat régional n'est pas à confondre avec l'Etat fédéral, et à cet égard, il n'est pas superflu de souligner que dans une excellente étude de l'organisation régionale espagnole, les professeurs Moderne et Bon, ont montré en effet, que le modèle espagnol de «l'Etat régional» est situé entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. Dans l'Etat régional en question, et à la différence de l'Etat unitaire, les collectivités régionales peuvent certes avoir une sorte d'autonomie législa-

---

26. L'exemple des Etats européens est édifiant à cet égard.

27. Dans «La mort de l'Etat républicain» (Paris, Gallimard, 1947), M. Debré, a combattu le cadre régional qu'il percevait comme une menace pour l'unité nationale ; A l'inverse, F-L. Closon, dans la région : cadre d'une administration moderne (Paris, Berger-Levrault, 1947) défend une organisation de l'Etat ayant une base régionale.

28. Cf. H. Portelli, Etat organisation territoriale : de la réforme aux évolutions constitutionnelles, Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation, juin 2001.

tive, mais elles ne peuvent pas avoir, à la différence de l'Etat fédéral, l'autonomie statutaire ou constituante <sup>(29)</sup>.

Est-ce à dire en conséquence que l'idée régionale à promouvoir ne serait qu'une idée; une de plus, à inscrire au registre de la déconcentration avec la création d'un simple échelon administratif qui viendrait se surajouter sans âme et sans véritable pouvoir aux échelons préexistants dans un sorte d'empilement institutionnel étatique qui reste malgré tout sans grand intérêt pour la gouvernance recherchée. Une telle idée qui découle en droite ligne d'une conception administrativiste ou instrumentale de l'Etat, peut paraître séduisante surtout eu égard aux impératifs ou exigences de contrôle et d'encadrement renforcé de ce dernier. Mais, même débouchant naturellement sur ce que la doctrine a pu à un moment décrire dans la formule de «régionalisme fonctionnel»<sup>(30)</sup>, à la mode dans les années 1960-70 où la planification régionale était naïvement associée à la modernisation, ladite conception reste de nature équivoque et finalement peu attrayante.

2/ En Algérie l'unité de l'Etat ou de la République est un principe fondamental consacré par la constitution et qui relève de l'évidence et de l'indiscutable : toutes les institutions ou structures administratives territoriales en même temps que leur mode organisationnel prennent fortement appui sur ce principe et il n'est nul besoin de le rappeler ou le réaffirmer sans cesse et à chaque fois comme s'il y avait un doute à ce sujet.

La régionalisation n'a pas forcément pour vocation et encore moins pour postulat de remettre en cause l'unité de l'Etat. Son fondement et son expression tendent avant tout, au profit des citoyens, à mettre en œuvre des principes caractéristiques d'un Etat moderne décentralisé, ceux de la proximité et de la subsidiarité jamais décidée véritablement en Algérie.

29. «Les autonomies régionales dans la Constitution Espagnole», *Economica*, 1981, p.p. 52 et s.

30. Cf. J.L. Quermonne, «vers un régionalisme fonctionnel» *R F S P* 13 (4) Août 1963.

Les principes directeurs qui ont jusqu'ici caractérisé toute l'administration algérienne profondément marquée par le droit classique d'un Etat unitaire fortement imprégné d'un « jacobinisme » d'emprunt ou d'héritage à dominante de centralisation, n'ont jamais eu d'épaisseur pour faire en sorte que la décentralisation réelle à la base de l'Etat et la déconcentration aussi réelle aux niveaux intermédiaires, soient associées et mises en mouvement, en symbiose. L'idée nouvelle de régionalisation qu'il convient de promouvoir visera cet objectif et partant, celui de la démocratisation et du développement national dans l'harmonisation avec l'Etat qu'elle renforcera au lieu de le concurrencer. Elle se poserait au travers de la restructuration et de la spatialisation adéquate des activités liées au développement local durable à promouvoir également. Elle correspondrait à l' « ardente obligation » dont parlait De Gaulle dans sa politique de redéfinition des rapports Etat/société.

Aux grandes idées correspondent les grandes décisions comme celle, historique, tendant à instituer la région; Cela consistera à regrouper autour de 8 à 10 capitales régionales (à créer territorialement selon des critères à définir), constitutives de pôles de décisions, de régulation et de concertation, les cadres de haut niveau de diverses spécialités qui agiront au plus près possible des intérêts régionaux ou locaux dont ils en assureront la prise en charge sans être pour autant éloignés du pouvoir central ou des directives nationales.

Cela suppose également au niveau de chacune de ces capitales, un pouvoir d'unité d'action et de décision intégrant tous les secteurs sauf exception que la loi déterminera, lequel pouvoir s'exprimerait ou s'incarnerait dans la personne d'un représentant d'interministérialité de haut rang, nommé par le pouvoir central selon un statut à déterminer le rattachant aux services du chef de gouvernement ou de la Présidence de la République; Cela suppose aussi, autour du « Wali régional », « Commissaire » ou « Délégué régional » (l'appellation importe peu) en tant qu'organe exécutif dépositaire par délégation de pouvoirs réels, la mise en place d'un organe de réflexion et concertation qui regrouperait en session ordinaire ou extraordinaire, l'ensemble des acteurs et de la décentralisation (présidents d'APC et d'APW) et de la déconcentration (Walīs et chefs de services extérieurs implantés au niveau commu-

nal ou supra communal) concernés territorialement auxquels se joindront ceux de la société civile structurés et organisés. Cet organe de réflexion et concertation n'est pas dans sa nature, comparable à une assemblée élue de type communale par exemple : il n'aura pas à voter ou à édicter des normes régionales (l'on est toujours dans la déconcentration) forme désuète et statique de la prise de décision, mais à définir après réflexion et concertation, des choix pertinents autour desquels vont s'ordonner les aspirations régionales ou locales avec les grandes mesures de régulation de l'Etat, lequel, à l'évidence, continuera à intervenir dans la région, par ses moyens propres, par ceux qu'il contrôle ou qu'il régule, et aussi bien par toutes sortes d'incitation.

#### **IV . AUX QUESTIONS AUTOUR DE L'IDEE REGIONALE**

Au delà de l'idée, la création ou la mise en place d'un échelon régional ne va pas sans susciter tout une série de questions auxquelles il n'est pas toujours aisé de répondre avec pertinence vu la complexité de celles-ci ;

##### **1/ Sur la nature juridique de la région:**

La région comme collectivité étant exclue, un choix est à faire entre une circonscription territoriale de déconcentration et une forme d'établissement public inédit de caractère territorial; Dans le premier cas l'on ne ferait que surajouter un échelon à la hiérarchie de la déconcentration qui pourrait peut être servir la coordination horizontale des services extérieurs mais qui restera sans impact direct sur le développement global de la région ne serait-ce que du fait qu'elle n'aura pas de personnalité morale et partant de budget propre ou de pouvoirs réels; Dans le second cas régi par le principe de spécialité ou de vocation d'action étatique (décentralisation technique) ces inconvénients ne se retrouveraient plus; Cette dernière forme juridique, au demeurant évolutive, semble donc à priori plus indiquée.

##### **2/ Sur l'espace territorial:**

La région à créer couvrira-t-elle uniquement les espaces territoriaux d'un certain nombre de Wilayas configurées strictement dans leurs

limites territoriales actuelles ou pas forcément ? On peut penser en effet qu'avec l'occasion de créer la région l'on pourrait dans le même élan revoir l'espace de telle ou telle Wilaya dans un souci de plus grand équilibre. Par voie de conséquence le même raisonnement est transposable au niveau communal et de la daïra.

Cette préoccupation renvoie à celle inhérente à l'implantation des services extérieurs de l'Etat à vocation régionale préexistants dont il faut savoir s'ils peuvent couvrir ou non une aire de compétences allant au delà de l'espace de telle ou telle région?

### **3/ Sur la composante humaine y compris d'encadrement:**

Faut-il transférer suivant des procédures à mettre au point les cadres, fonctionnaires et autre agents de l'administration centrale vers les régions ou au contraire les recruter localement ou encore procéder à des mutations/permutations locales? Les trois formules pouvant également aller de pair.

### **4/ Sur les rapports en amont et en aval :**

Quels types de rapports faut-il établir avec les Wilayas regroupées dans la région et tout particulièrement entre le responsable régional et les Walis concernés, incarnant à fortiori, localement, le pouvoir central?

Faut-il hiérarchiser et placer sous l'autorité du responsable régional les Walis regroupés dans la région? Cette formule aura au moins l'avantage pour le pouvoir central de pouvoir communiquer avec tout au plus 10 autorités régionales plutôt qu'avec 48 Walis. Une hiérarchisation limitée en fonction d'un bloc de compétence à composer est aussi envisageable.

### **5/ Sur la coordination des services extérieurs :**

Il est un constat à faire sur cette question : la coordination indispensable pour l'unité d'action au niveau de la Wilaya n'a jamais été réalisée même dans les moments forts de la réforme de 1970 avec le conseil exécutif. Les causes sont multiples. Ce qu'il faut en dire, c'est qu'avec la mise en place de la région, il semble bien que l'opportunité et la chance de réussir cette coordination horizontale tant espérée soient

enfin arrivées mais à condition d'aborder la problématique avec audace.

## CONCLUSION

Des changements notables ont affecté ces dernières années les conceptions de l'action publique, avec un déplacement de l'analyse de la seule action du pouvoir central vers des formes de mobilisation de nombreux acteurs de la société civile. Dans l'émancipation démocratique qui s'amorce avec ce passage d'une étape à une autre, la réflexion sur les processus et modes d'organisation et de gestion mis en œuvre jusque là, est à renouveler dans la problématique de gouvernance qui paraît être l'un des grands chantiers de l'Algérie de demain.

La réussite des politiques publiques, nationales ou locales, impliquent dorénavant la participation d'un nombre toujours croissant d'acteurs, et la gouvernance, différente de gouvernement, c'est précisément cette forme de pouvoir partagé entre de multiples partenaires qui doivent agir en commun. La notion de gouvernement suppose un centre de pouvoir d'où émane unilatéralement les décisions, celle de gouvernance suppose au contraire, un pouvoir distribué dans la contractualisation, le partenariat, et la solidarité entre tous les acteurs concernés y compris au niveau des proximités.

Relevons avec force que la régionalisation ici suggérée, ne manquera pas de donner une expression plus éclatante à la gouvernance et partant, aux processus sus évoqués de déconcentration et décentralisation du fait notamment de la dimension de l'échelon territorial qu'elle recouvre et qui la place en meilleure position de communication et de coordination face à l'Etat en amont et aux communes à l'aval dont elle prolongera par un judicieux redimensionnement les actions.

Par-delà les flux et reflux des processus évoqués, tout le problème est de savoir dessiner un style de gouvernance locale qui puisse assurer les avancées successives de la démocratie locale dans le cadre de l'Etat unitaire. Lorsque les citoyens auront en effet la possibilité d'influencer le cours des affaires publiques, même de la manière la plus modeste qu'elle soit, ils se sentiront responsabilisés, et cela leur donnera un sens

de considération, de contrôle et maîtrise. Il ne faut pas perdre de vue la faiblesse récurrente des recettes autonomes locales par rapport aux dépenses imposées ce qui se répercute sur la gouvernance locale au plus près de ces derniers. Par ailleurs des compétences mal déterminées ou mal utilisées et des ressources quasiment inexistantes peuvent saper toutes les initiatives locales et en dernière instance les paralyser. Si les citoyens ne participent pas, à défaut de processus de proximité, aux débats autour des problèmes et décisions les concernant dans une aire territoriale viable, et si dans le même temps, ils se rendent compte des carences en cette matière de ressources ou au contraire, de dépenses démesurées (gabegie) ou encore, constatent que les responsables locaux n'ont ni l'autorité ni les moyens requis pour apporter des solutions à leurs problèmes, la voie vers la désillusion et son cortège de violence sera alors dangereusement ouverte.

En l'absence en effet, d'échelon véritable de confrontation des problématiques de développement local intégré, sorte de pôle adéquat où ces processus revisités trouvent leur efficace mise en jeux, au plus près de l'Etat, il ne reste à l'évidence que l'échelon communal pour faire vivre ou fructifier la démocratie locale, les wilayas, on l'a vu, n'ayant jamais joué dans les faits leur rôle de collectivités décentralisées en raison, entres autres, d'un dédoublement fonctionnel contesté et contestable. Au demeurant, les citoyens et même les élus, n'ont jamais ressenti les enjeux de la décentralisation au niveau de la wilaya par rapport au niveau communal, plus directement visé mais sans réelle prise sur le réel eu égard à l'insuffisance des moyens.

La région, facteur essentiel de promotion et développement économique, social et culturel, en tant qu'elle témoigne de la diversité enrichissante, et en tant qu'elle assure un rapprochement des pouvoirs décisionnels des citoyens, est un élément fondamental de l'organisation de l'Etat unitaire décentralisé en même temps qu'un cadre privilégié de la gouvernance projetée.