

La décentralisation entre institutionnalisation de l'étatique et régulation du territoire

Essaid TAIB Professeur de l'enseignement supérieur

Introduction

Le terme de décentralisation, dé-centralisation, contient en lui-même un paradoxe sémantique. Il est à la fois centralisation et hors centralisation, à la fois contention par son radical, soustraction par son préfixe. Transposé sur le plan de l'organisation administrative, la décentralisation comporte une idée de tension, voire d'opposition et de conflit entre ce qui est centralisé et décentralisé, l'Etat et la collectivité, le national et le local : par exemple, quand l'intérêt local entre en conflit avec l'intérêt national autour d'un projet. La décentralisation se situe, se définit par rapport à la centralisation, de la périphérie par rapport au centre. Dès lors, la décentralisation est perçue comme une soustraction, un dessaisissement ou un enlèvement par rapport au centre ; sachant que le centre lui-même est dans l'ambiguïté, obligé à la fois de centraliser et décentraliser ; de garder et de céder en même temps du pouvoir. Jusqu'où faut-il, peut-il aller dans l'un ou l'autre sens ? La réponse à ce dilemme n'est jamais univoque tant elle dépend de nombreux facteurs que ce soit la nature du régime politique, l'évolution des institutions, le degré de démocratisation de la société, le niveau de disponibilité des ressources, la nature et l'ampleur du développement à impulser, les rapports de force en présences par rapport aux territorialités. En cela, la décentralisation constitue un sujet de questionnements inépuisables, de surcroît touchant à tous les domaines du savoir ; du droit à l'économie en passant par la science politique, la sociologie, les sciences de gestion, l'histoire et l'anthropologie.

Dans le cas de l'Algérie, la problématique se résume à savoir comment décentraliser sans autonomiser ? Transférer du pouvoir sans le perdre. Certes, la décentralisation est admise mais seulement comme une nécessité technique d'organisation administrative de l'Etat car, par la force des choses, la centralisation absolue est impossible. Ce choix part du postulat que le pouvoir central détient

seul le pouvoir¹, pouvoir acquis par un coup de force, tout le reste ne peut qu'en découler au point où la décentralisation est quasiment confondue avec la déconcentration, comme si le bled el makhzen est toujours menacé par le bled essiba. Dès lors, la prééminence est toujours accordée au centre par rapport à la périphérie, structurée en cela par l'héritage du jacobinisme administratif français, confortée par le choix du centralisme démocratique du parti unique, stabilisée par un pouvoir d'essence militaire. En fait, tout concourt à la concentration du pouvoir et des ressources, pour en maîtriser, par la suite l'allocation.

Le pays a connu des réformes substantielles, principalement sous l'effet de facteurs exogènes en ce qui concerne la crise économique² et les mutations politiques³ ; secondairement sous l'effet de considérations endogènes en ce qui concerne les luttes d'appareils⁴. Cependant, ces réformes n'ont pas touché à l'essence du pouvoir, matérialisé par l'administration, formidable instrument de quadrillage du territoire, de démultiplication du pouvoir hiérarchique, de redistribution des ressources et de contrôle social⁵. Aussi, c'est avec une remarquable constance que les différentes Constitutions⁶ énoncent un type de décentralisation, matérialisé avec une toute aussi remarquable constance par les différentes lois relatives aux collectivités territoriales⁷ en ce qui concerne les mécanismes juridiques et administratifs mis en place ; de surcroît en permanence encadrés et surveillés par les services extérieurs. Deux concessions sont faites à la décentralisation. La première, la

¹ Au lendemain de l'indépendance, à la suite du vide institutionnel laissé par le départ des européens, le pouvoir a commencé par renforcer le pouvoir des préfets.

² La chute drastique des revenus du pétrole à partir du milieu de la décennie quatre vingt.

³ La chute des régimes à parti unique.

⁴ Entre les tenants du socialisme et les tenants du libéralisme dont le point d'orgue a été atteint avec les événements d'Octobre 1988.

⁵ Essaid Taib (1996), *La réforme de l'administration en Algérie*, Annuaire de l'Afrique du Nord, pages 343-377.

⁶ Constitution de 1963, 1976, 1989, 1996.

⁷ Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal, JO n° 6 ; Loi n° 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune, JO n° 15 ; Loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune, JO n° 37 ; Ordonnance n° 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la wilaya, JO n° 44 ; Loi n° 90-09 du 07 Avril 1990 relative à la wilaya, JO n° 15 ; Loi n° 12-07 du 21 février 2012 relative à la wilaya, JO n° 12.

reconnaissance de la personnalité juridique mais l'accès à l'existence juridique ne signifie pas octroi de la capacité à agir. La seconde concession réside dans l'élection des assemblées locales par la population mais qui ne signifie pas reconnaissance d'une liberté locale (section 2). En fin de compte, la décentralisation s'apparente à un processus d'institutionnalisation de l'étatique, processus par lequel la collectivité locale sera détaché du territoire et va s'incorporer dans l'étatique (section 1). Sans pouvoir parler de droit constitutionnel des collectivités territoriales, cependant les différentes Constitutions contiennent des éléments qui jettent les bases d'un type immuable de décentralisation, à quelques différences près, à mettre en place. La régulation du territoire se fera non pas sur la base d'une régulation supplantée par le local mais relayée par la décentralisation⁸ (section 3). Le local sera le représentant du centre, image superbement exprimée par le statut fait au wali en sa curieuse posture de représentant de la wilaya. Dans un système politique connu pour être autoritaire, l'intérêt de la démonstration réside dans le démontage des mécanismes juridiques et administratifs mis en place pour s'accaparer de la décentralisation.

Section 1. L'institutionnalisation de l'étatique au sein de la décentralisation

A l'origine de l'édifice institutionnel se trouve l'Etat central, même si historiquement les collectivités territoriales sont plus anciennes que l'Etat dans sa forme moderne ou européocentrique. L'Etat central va s'attacher à structurer et organiser sa souveraineté interne dont les collectivités territoriales ne seront que de simples supports. Toutes les Constitutions parleront de décentralisation mais à partir d'une matrice originelle fondatrice qui est l'Etat. Plus que la République, l'Etat est sacralisé, sans doute en raison du recouvrement de la souveraineté nationale, suite à la colonisation et à la guerre de libération nationale⁹. La splendeur en a été affirmée dans les différentes Chartes et préambules des Constitutions comme

⁸ André-Jean Arnaud, *De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation, Quelques observations critiques*, Revue Droit et société, n° 35, 1997, pages 11-35.

⁹ Même si l'algérien a été investi de la nationalité française par le senatus consulte de 1865, il a été privé de la citoyenneté française par le fameux Code de l'indigénat.

l'aboutissement et l'accomplissement d'une longue marche historique. L'Etat est la matérialisation de la souveraineté retrouvée et de l'identité récupérée. La décentralisation portera la marque de cet Etat magnifié, non pas comme expression de la collectivité territoriale mais comme démembrement et prolongement territorial de l'Etat. Le national plonge au cœur du local tout en l'enveloppant.

Par. 1. La décentralisation et le couple Etat-République

L'Etat algérien s'est donné une forme républicaine, une République une et indivisible¹⁰, constamment reprise par la suite par les différentes Constitutions. La République une est en concordance avec l'idée d'Etat-nation, une seule nation algérienne confondue avec son Etat. La République est indivisible en relation avec l'organisation du territoire.

Le choix est fait d'un Etat unitaire, ce qui exclut toute idée de fédéralisme¹¹, mais dont on tire une conception étriquée de la décentralisation, réduite à sa plus simple expression, comme si la décentralisation risquait de remettre en cause l'unité de l'Etat plus que celle de la République, car la République implique la démocratie et par conséquent une compétition politique entre intérêts divergents ; alors que l'Etat implique l'intérêt général et par conséquent la fusion des intérêts particuliers dans l'intérêt public. La décentralisation sera plus le fondement de l'Etat que de la République.

L'idée de République implique également l'idée d'égalité, ce qui exclut également tout traitement différencié de la décentralisation ; la décentralisation sera égalitaire quelque soit la nature des différents territoires locaux. Le statut qui leur sera appliqué sera uniformisé, voire standardisé que ce soit pour la grande ville ou la petite bourgade du pays profond, au point de refuser des changements d'appellation ou d'organisation. Le territoire local sera plus celui de l'Etat que de la collectivité.

¹⁰ Affirmation qui n'est pas présente dans la Constitution de 1963.

¹¹ Voir l'avant projet de l'ordonnance de 1969 portant code de la wilaya. Il est dommage que l'exposé des motifs d'un texte de loi ne soit plus publié au journal officiel.

I. La décentralisation, fondement de l'Etat de la République ?

Quel est le lien entre Etat, République et décentralisation ? La réponse à cette question nous renseigne sur la culture politique des constituants, et notamment la place réservée aux collectivités territoriales et à la décentralisation dans la norme suprême.

Sur le plan de la forme, si la République est consacrée par toutes les Constitutions, mais toutes ne lui consacrent pas un intitulé, ce qui est le cas de la Constitution de 1963 et de 1996 ; seule celle de 1976 lui consacre un chapitre entier. Il est tout de même curieux de constater que la notion moderne de République¹², fondement de la démocratie, reçoit une place amoindrie dans la Constitution de 1989 et de 1996 au moment où le pays opte pour le pluralisme politique et les libertés publiques. Toutes les constitutions consacrent un intitulé à l'Etat sauf celle de 1963.

Sur le plan du fond, la décentralisation est-elle un élément constitutif de l'Etat ou de la République ? La Constitution de 1963 consacre un seul article aux « *collectivités administratives* » dont elle fait un élément constitutif de la République (article 9). C'est la seule Constitution qui adopte cette position.

La Constitution de 1976 réserve un chapitre à la République. Mais, curieusement, l'article 7 y consacre l'assemblée populaire comme institution de base de l'Etat et non de la République¹³. L'assemblée élue constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté populaire et se réalise la démocratie. Elle est l'assise fondamentale de la décentralisation ainsi que de la participation des masses populaires à la gestion des affaires publiques à tous les niveaux. Cependant cette Constitution réserve également un intitulé à l'Etat où figure l'article 34 qui fait reposer l'organisation de l'Etat sur la décentralisation. Il y a un continuum sillogique qui va de l'assemblée, puis à l'assemblée pour finir dans l'Etat à travers l'équation suivante : l'assemblée populaire c'est l'état, ou inversement, caractéristique propre aux régimes populistes. L'article

¹² Historiquement, la République n'a pas toujours été un régime politique fondé sur la démocratie et qu'elle a servi les pires dictatures.

¹³ D'ailleurs, cette expression est inappropriée pour l'assemblée nationale, terme habituellement réservée à la commune, l'expression « institution fondamentale » est plus appropriée.

36 de la Constitution fait de la wilaya et de la commune les collectivités territoriales de l'Etat. Vu sous l'angle de la décentralisation, la Constitution de 1976 opère en faisant une confusion entre la République et l'Etat.

Avec la Constitution de 1996¹⁴, la République disparaît comme intitulé ; par conséquent tout ce qui se rapporte à la décentralisation ou aux collectivités territoriales est rattaché à l'Etat et non à la République. L'Etat est fondé sur les principes d'organisation démocratique (article 14). Les collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya (article 15). Pris dans la longue durée, à travers les différentes Constitutions, le local, dans ses différentes manifestations constitutionnelles apparaît plus comme la chose de l'Etat que de la République ; cette vision sera lourde de conséquences en ce qui concerne le régime appliqué à la décentralisation. Le système institutionnel s'insère plus dans une culture étatique que républicaine, autoritaire que démocratique. Le terme de République finira par disparaître du langage politique¹⁵, le terme d'Etat lui est préféré, même à la suite de l'ouverture pluraliste. Comme si l'Etat est définitivement l'alpha et l'oméga du système institutionnel algérien, expurgé de sa dimension républicaine. Seule la Constitution de 1963 offre une cohérence en faisant de la commune une collectivité de base de la République, ce qui a pour effet de mettre en avant la notion de la commune comme groupement humain.

II. Affaires publiques ou affaires locales ?

Le citoyen participe à la gestion des affaires publiques, c'est ce que disent toutes les Constitutions depuis 1976. Ce n'est pas un hasard si la notion d'affaires locales n'est pas retenue, l'un des critères à travers lequel les étudiants découvrent la notion de décentralisation. En appeler à la notion d'affaires locales revient à dire qu'il s'agit d'affaires propres à la collectivité¹⁶, c'est-à-dire qui

¹⁴ Qui n'apporte aucun changement en la matière par rapport à celle de 1989.

¹⁵ Cela apparaît clairement dans les campagnes électorales.

¹⁶ Une comparaison des différentes réformes de décentralisation en Afrique au lendemain des indépendances montrent que relèvent habituellement de la décentralisation les activités suivantes : Etat civil, gestion urbaine, marchés, abattoirs, gares, écoles primaires, maternité, santé primaire, alimentation en eau potable (hormis les réseaux) ; parfois aussi coordination du développement local.

ne sont pas les affaires de l'Etat. A la limite ce dernier n'a pas y interférer, par extension c'est reconnaître qu'il existe un pouvoir local ou un pouvoir municipal.

Par contre, parler d'affaires publiques, c'est dire qu'il s'agit d'affaires de l'Etat, ou de l'administration dans un sens générique, confondue avec le pouvoir exécutif. Tout le reste en découle, y compris les affaires des collectivités territoriales. D'ailleurs, la wilaya est qualifiée par la loi n° 12-07, y compris celle 1990, de « *collectivité publique territoriale* », expression inconnue de la Constitution, pour bien marquer que la wilaya est également une circonscription administrative. La Constitution utilise un curieux détour, elle ne parle pas de la gestion des affaires de la collectivité mais de participation, et une simple participation, des citoyens à la gestion des affaires publiques, en faisant une confusion entre décentralisation et démocratie locale ; car il peut y avoir démocratie locale sans décentralisation.

Retenir la notion d'affaires locales aurait amené aussi à définir une clé de répartition entre les différents espaces d'organisation de l'Etat pour définir ce qui relève du national et ce qui relève du local. Toutes les Constitutions ignorent cette problématique, seule celle de 1976 qui, en son article 35, affirme que « la décentralisation est fondée sur une répartition judicieuse des compétences et des tâches qui correspondent à une division rationnelle de la responsabilité dans le cadre de l'unité de l'Etat », mais sans donner plus de détails et consacrer ainsi dans la norme suprême cette répartition. L'assemblée populaire communale et l'assemblée populaire de wilaya ont une compétence générale à gérer les affaires de la collectivité mais dans le cadre délimité et changeant de la loi. Ainsi, avec l'option pour le socialisme, les collectivités territoriales se sont vues attribuer de larges attributions économiques, par exemple surveiller le secteur socialiste, sans que cela ne soit de leur ressort et sans quelles aient les moyens de le faire.

hydraulique, aménagement rural, tourisme. La gestion du foncier est systématiquement absente ; voir Marie-Jo Demante et Isabelle Tyminsky, *Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Des processus. Des expériences*, Paris, Institut de recherche et d'application des méthodes du développement (IRAM), février 2008.

Par. 2. Territoire de l'Etat ou territoire de la collectivité locale ?

Le territoire est un élément constitutif de l'Etat, selon les définitions du droit constitutionnel et du droit international, élément de la souveraineté nationale. Mais la définition du territoire en droit administratif est plus nuancée, notamment quand on la rattache à la décentralisation. Le territoire prend d'autant plus de place dans l'Etat algérien que les rédacteurs des différentes Constitutions et les gouvernants ont participé à la libération nationale et ont vécu les péripéties des accords d'Evian quand la puissance coloniale a tenté d'en réserver une partie à la population européenne, puis d'en soustraire le Sahara. La conception de la décentralisation s'en ressentira dans la mesure où le territoire local sera l'objet de compétences étatiques, le local sera un territoire abstrait d'où sera gommée la dimension historique et sociologique et ne sera pensé que comme espace administratif travaillé par la décentralisation et la déconcentration, instrumentalisé comme un territoire fonction où va s'exercer la souveraineté de l'Etat.

I. Le territoire de l'Etat, territoire imposé

L'ordonnance de 1969, aujourd'hui abrogée, relative au code de la wilaya, va jusqu'à confondre décentralisation et fédéralisme uniquement pour montrer qu'il n'est nullement question de tolérer une quelconque remise en cause du couple Etat-territoire. Le rapport de l'Etat au territoire fait alors de la décentralisation un simple instrument de découpage territorial. C'est ce que laisse entendre l'article 122 de la Constitution, en son alinéa 2, qui donne compétence à l'assemblée populaire nationale en matière de découpage territorial¹⁷, comme si la décentralisation¹⁸ se résumait à une question de topographie. L'article 36 de la Constitution de 1976

¹⁷ L'alinéa 11 de l'article 151 de la Constitution de 1976 donne à l'Assemblée populaire nationale le pouvoir de légiférer en matière d'organisation territoriale et de découpage administratif.

¹⁸ D'ailleurs aussi la déconcentration en ce qui concerne la circonscription administrative. Le fait de créer une daïra se traduit par des effets non négligeables sur la vie du citoyen, elle dépasse l'idée de l'organisation interne de l'administration centrale au niveau territorial.

est plus riche et plus explicite en ce qu'il parle d'organisation territoriale et de découpage administratif du territoire

On pourrait s'interroger sur les critères du découpage territorial, notamment à l'échelle de la wilaya ; mais toujours est-il que c'est une opération qui est pilotée par le pouvoir central¹⁹, sans que l'on sache exactement comment se font les arbitrages. Il faut dire que les raisons qui ont présidé aux différents découpages territoriaux obéissent à une rationalité administrative : créer des communes de taille moyenne, assurer une viabilité financière aux collectivités, réduire les distances géographiques, garantir un meilleur partage du revenu national par une politique d'équilibre régional et, d'une manière générale, maîtriser le développement local. La multiplication des collectivités territoriales ne constitue pas un renforcement de la décentralisation ; d'ailleurs cela n'a amélioré ni la gestion locale, ni la satisfaction des besoins de la population ; on peut même dire que cela rapproche le centre du local à des fins de maillage territorial.

Dans le cas contraire, c'est à dire quand il y a concordance entre le territoire institutionnel et le territoire sociologique, l'espace local est retravaillé par la prégnance administrative. L'assemblée populaire communale va supplanter la djemaa, le douar, la dechra, la mechta car l'organe étatique détient un pouvoir effectif d'allocation des ressources que l'organe traditionnel est incapable d'offrir. L'administration communale s'approprie ainsi fonctionnellement le territoire, et la population finit par opérer un transfert d'identité autour d'un espace territorial artificiellement créé. Ainsi se noue le lien administratif entre la commune et son habitant, saisi sous la figure de l'administré et non pas sous celle du citoyen.

II. Collectivité territoriale ou collectivité locale ?

L'expression de collectivité territoriale désigne un groupement humain caractérisé par son rattachement à son

19 Au niveau communal, l'assemblée populaire communale n'est consultée qu'en cas de fractionnement ou de rattachement d'une portion de territoire. Elle ne dispose que d'un pouvoir de proposition en matière de changement du nom de la commune ou du transfert de son chef lieu.

territoire 20 , c'est-à-dire dans son acception anthropologique, sociologique et historique, et sur la base de référents intégrateurs, cohésifs ou solidaires. Le droit administratif va s'en accaparer pour la transformer en un démembrement administratif de l'Etat. L'expression collectivité territoriale est préférée à celle de collectivité locale dans les Constitutions de 1976, 1989 et 1996, mais cette formulation n'a pas toujours prévalu. La Constitution de 1963 parle de la commune comme collectivité administrative sans que l'on ne sache exactement ce que signifie cette expression, sauf à comprendre a contrario qu'il ne s'agit pas d'une collectivité politique.

Plus fondamentalement, sur le plan législatif, les qualifications ne sont pas les mêmes. Les textes relatifs à la commune de 1967, 1990 et 2011 qualifient celle-ci de collectivité territoriale, conformément à la Constitution. Les textes législatifs relatifs à la wilaya de 1969 et 1990 qualifient celle-ci de collectivité publique territoriale, ce qui la distingue du choix fait par la Constitution. La loi n° 90-09 relative à la wilaya, dans ses articles 60 et 87 parle de collectivités locales. Le brouillage sémantique révèle le malaise à appréhender la décentralisation. La wilaya est carrément en porte-à-faux, ou à cheval, entre la décentralisation et la déconcentration, position que montre clairement le statut fait au wali. Formellement, la wilaya est moins décentralisée que la commune, mais ce n'est qu'une vue de l'esprit car le président de l'assemblée populaire communale participe également au dédoublement fonctionnel, seul le mode de désignation change ; la nomination dans le cas du wali, l'élection dans le cas du président de l'assemblée populaire communale, sachant que le président d'assemblée populaire de wilaya, même élu, n'a aucun pouvoir.

Le territoire est matérialisé par un espace physique que l'on peut travailler et découper. Le local est indéfinissable, poreux, fuyant. Où s'arrête le national, où commence le local ? Alors il vaut mieux ne pas le définir, même si par nécessité, il faut créer des collectivités territoriales. Parler de local, c'est forcément revenir à l'histoire, admettre que ces collectivités locales, notamment à l'échelle provinciale, existaient bien avant l'Etat national, dans sa version de

20 C'est dans ce sens que l'expression est utilisée par Duguit, Michoud, Carré de Malberg et Rolland au début du 20ème siècle.

1962. D'ailleurs, le local a vécu une histoire tourmentée²¹. Il est composé d'une multitude de territoires en raison de la diversité géographique et sociologique du pays : tribale pour le village, religieuse pour la zaouïa, économique et militaire pour les agglomérations nées de la colonisation, linguistique, ...²². Cette énumération à dessein simplificatrice ne doit pas occulter la complexité du tissu socio-territorial.

Toutes les Constitutions sans exception qualifient la commune de collectivité de base. Il est curieux que cette qualification revienne de manière itérative, sans que l'on sache exactement ce que cela signifie exactement. Faut-il le prendre dans un sens architectural dans la mesure où la commune est la base de l'édifice étatique. D'ailleurs, le régime de Boumediene a entrepris la construction de l'Etat en commençant par la base. Mais, dans ce cas, la commune ne constitue qu'une pièce ou un rouage de l'appareil étatique ; ce qui ne présume en rien de l'importance de cette pièce, sachant que dans un appareil toutes les pièces sont importantes. Faut-il le prendre dans un sens militaire dans la mesure où c'est le lieu fortifié à partir duquel seront lancées des offensives pour occuper un espace ou assurer la défense quand pointe une menace. Faut-il le prendre dans un sens politique dans la mesure où il s'agit de comprendre que l'Etat est proche et à l'écoute du peuple. Quand on connaît la nature populiste du système politique algérien, cette

21 L'occupation turque n'a pas bouleversé les structures locales, sociales ou territoriales, du pays. Au contraire, elle s'est appuyée sur le soutien des tribus makhzens et raïas en échange de quelques avantages pour s'assurer une domination, d'ailleurs durable sur le pays ; ce qui n'a pas empêché la permanence d'un rapport de forces constant entre les tribus et le dar soltane, entre le bled el makhzen et le bled siba. Pendant un premier temps, l'occupation française a laissé laisser perdurer l'organisation territoriale turque. Mais cela s'est avéré rapidement inadéquat avec les besoins de la guerre et de la colonisation, il s'en est suivi un charcutage permanent du territoire entre les bureaux arabes, les communes subdivisionnaires, les Territoires du sud, les centres municipaux, les communes mixtes, et enfin, les communes de plein exercice, modèle qui s'est généralisé en 1956, modèle directement issu de la loi communale de 1884. Par contre les trois beyliks, sous la Régence d'Alger, et les trois départements, sous la colonisation française, ont connu une remarquable stabilité de plusieurs siècles.

²² Et même politique dans le cas des villages socialistes de la Révolution agraire car il s'agit de recomposer l'espace rural.

acception semble la plus plausible dans la mesure où l'Etat, comprendre les gouvernants, sont proches de la base, donc du peuple. La commune, une fois de plus, est affublée d'une multitude d'attributs. Pour la Constitution de 1963, la collectivité territoriale administrative, économique et sociale de base est la commune (5 attributs). Pour celle de 1976, la commune est la collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base (7attributs). Seule la Constitution de 1989, 1996 (article 15), se contente d'affirmer que la commune est la collectivité de base (1 attribut). On peut se demander pourquoi une telle profusion d'attributs, pourquoi certains dans telle Constitution et pas dans une autre, quand on sait que la commune est une personne morale administrative générale et qu'elle a vocation à intervenir dans tous les domaines. Tout se passe comme si, au déficit juridique de la décentralisation, on tente de lui substituer un excédent sémantique dans le but de faire croire à son effectivité.

III. La collaboration entre collectivités territoriales

La prégnance du centre sur le territoire est tellement forte qu'elle encadre étroitement la collaboration entre collectivités territoriales. D'ailleurs, le fait que l'intercommunalité volontaire soit inexistante, il en est de même de « l'interwilayité », elle ne peut se faire que par le biais d'un seul canal, celui de l'établissement public local²³ ; de surcroît, dont la création est soumise à un contrôle préalable d'approbation, régi par un statut-type. Les relations entre cet établissement et les communes concernées sont également codifiées par un cahier des charges. Le législateur ne laisse pas à la commune la possibilité de choisir la meilleure forme d'organisation et les moyens appropriés pour adapter la coopération entre collectivités territoriales aux objectifs recherchés. L'unique formule de l'établissement public intercommunal peut être parfois lourde et inadéquate.

Tout se passe comme si le pouvoir central craint que l'intercommunalité ne débouche sur la supracommunalité fédérative, reconstituant des territoires morcelés sociologiquement ou non

²³ Décret n° 85-177 du 7 mai 1985 précisant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public intercommunal, JO n°21.

viables économiquement. Le résultat serait non pas la création d'un nouveau territoire puisque le découpage administratif n'est pas remis en cause mais l'apparition de nouvelles territorialités. La puissance économique, sociale ou politique qui résulterait de la supracommunauté risque de porter ombrage à la daïra ou même à la wilaya. En réduisant considérablement les possibilités de coopération intercommunales, le législateur ne permet pas aux communes de chercher à tisser des relations horizontales, elles sont en quelque sorte condamnées à la verticalité et à ne regarder perpétuellement que vers le haut.

La collaboration entre collectivités territoriales est une nécessité de plus en plus impérieuse pour diverses raisons : émiettement des communes, raréfaction des moyens financiers due à la crise économique, préoccupations communes dans les grandes agglomérations en matière de transports, d'animation économique, d'urbanisme, de protection de l'environnement. Bien sûr, il aurait été possible d'offrir aux collectivités territoriales la recherche, sur une base volontaire, de formes de collaboration ou de regroupement les plus pertinentes par rapport à leurs besoins.

La conception du territoire est celle d'un espace où va s'exercer la souveraineté de l'Etat et non pas celle de la population, appréhendée comme un support périphérique, réceptacle de la volonté centrale. La décentralisation est décalquée du modèle étatique²⁴. A cet égard, le droit administratif va offrir toute une panoplie de règles pour s'assurer une emprise sur le territoire à tel point que celui-ci sera « oublié », indiscuté pour ne parler que de la décentralisation et de ses vertus démocratisantes et/ou autonomisantes. La compétence de l'Etat va s'exercer indépendamment d'un questionnement sur le territoire.

Section 2. La décentralisation, une technique d'organisation ou une liberté locale

Le terme de décentralisation est présent dans les différentes Constitutions sauf celle de 1963, il reçoit par conséquent une valeur constitutionnelle, ce qui oblige les pouvoirs publics à y recourir pour donner quelques règles d'organisation et de fonctionnement des

²⁴ J.M. Ohnet (1996), *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale française, Le livre de poche.

collectivités territoriales. Une fois le principe admis, se pose la question de savoir quelle est la portée ou l'effectivité de la décentralisation ; elle sera différente selon que l'on la considère comme une simple technique d'organisation administrative ou une liberté locale.

Par. 1. La décentralisation dans la Constitution

Seule la Constitution de 1976 (article 34) fait de la décentralisation un principe d'organisation de l'Etat, bien plus qu'une simple technique d'organisation administrative mais sans en tirer toutes les conséquences ; d'ailleurs aucune loi n'a été prise sous l'empire de cette Constitution pour conforter ce principe ou consacrer l'idée de construction de l'Etat par la base. Les autres Constitutions, y compris donc celle de 1976, se contentent de donner des éléments de définition organique et fonctionnelle, parfois en se répétant mot à mot. « L'assemblée populaire est l'assise fondamentale de la décentralisation » (article 7 de la Constitution de 1976, article 16 de la Constitution de 1989 et de 1996). En fait, la décentralisation se résume à la participation à la gestion des affaires publiques, le constituant fait parfois un rapide raccourci entre décentralisation et démocratie locale, elle-même cantonnée au principe du mandat représentatif.

I. Décentralisation ou libre administration ?

La notion de décentralisation suppose l'idée de libre administration que porte en germe la souveraineté locale d'un groupement humain et la reconnaissance de la personnalité morale. Une fois de plus, seule la Constitution de 1976 (article 35), décidément la plus prolixie sur ce thème, aborde la décentralisation en la définissant comme « une répartition judicieuse des compétences et des tâches qui correspondent à une division rationnelle de la responsabilité dans le cadre de l'unité de l'Etat »²⁵. Le constituant exprime cette angoisse perpétuelle de l'unité de l'Etat, cette peur du local, comme si la décentralisation constitue une menace permanente. Or la librement administration s'inscrit dans le

25 En bonne logique, il aurait fallu que de nouvelles lois viennent abroger les ordonnances de 1967 sur la commune et de 1969 sur la wilaya pour mettre la loi en cohérence avec la Constitution de 1976.

cadre d'un Etat unitaire ; à la différence du fédéralisme, il n'existe pas de souveraineté locale²⁶.

La Constitution emploie le concept de décentralisation de manière nominale, ou ontologique, mais en traçant des limites à ne pas dépasser : préserver l'unité de l'Etat sur le plan territorial, ne pas empiéter sur le pouvoir de l'Etat sur le plan fonctionnel²⁷. Aucune Constitution n'associe décentralisation et libre administration, la décentralisation ne signifie donc pas libre administration. Le principe de libre administration est évacué aussi bien par le constituant que par le législateur. Alors, la décentralisation n'apparaîtra plus que comme un agencement de compétences dont le pouvoir central détient la compétence de la compétence, et la collectivité territoriale une compétence d'attribution. Il appartient au législateur non pas le soin de définir la décentralisation mais de l'encadrer. L'idée de décentralisation n'est pas mise en relation avec la collectivité mais avec l'assemblée élue, le constituant s'attache à parler de décentralisation en aval mais pas en amont, à travers les attributs d'une organisation infraétatique de l'Etat.

Toutes les Constitutions confient à la loi le soin de définir le régime juridique appliqué bien plus aux collectivités territoriales qu'à la décentralisation. Dès lors, et dans cette perspective, le législateur prendra plus de soin à organiser les collectivités territoriales comme institutionnalisation de l'étatique qu'à conforter la décentralisation comme expression du territoire²⁸. A la lecture des différentes lois sur les collectivités territoriales, il apparaît que le législateur s'attellera à institutionnaliser l'étatique avec une remarquable constance. Et même dans le sillage de la Constitution libéralisante de 1989, les lois de 1990 ne s'écarteront pratiquement

²⁶ Simon-Louis Formery, La Constitution commentée article par article, Hachette Supérieur, 3^{ème} édition, 1996.

²⁷ A cet égard, l'article 35 de Constitution de 1976, dont l'esprit demeure, est clair et net car la décentralisation est vue comme « une répartition judicieuse des compétences et des tâches qui ne saurait empiéter sur les pouvoirs de l'Etat ».

²⁸ Au lendemain de l'indépendance, le nombre de communes a été réduit de manière drastique pour des raisons de viabilité financière, alors que celui des préfectures a été maintenu bien que leur nombre venait de passer de trois à quinze à la veille de l'indépendance. Le préfet a très vite été renforcé dans ses attributions, à la fois pour des raisons de gestion administrative pour faire face aux conséquences de la guerre mais pour aussi pour des raisons politiques pour faire face aux soubresauts du wilayisme.

pas des ordonnances de 1967 et 1969, il en est de même de la toute dernière loi de 2011 sur la commune qui, à certains égards, opère des retours en arrière. La décentralisation apparaîtra alors plus comme une délégation, ou une dévolution, de pouvoirs du centre vers le local que comme une répartition, contrairement à ce que dit la Constitution, des pouvoirs entre le centre et le local.

Il appartient à la loi, plus exactement au projet de loi, par conséquent au pouvoir exécutif de définir le statut des collectivités territoriales ; autrement dit, les procédés et les moyens qu'il se donne pour intervenir au niveau territorial. On peut imaginer qu'il puisse s'arroger de larges marges de manœuvres de direction et de contrôle, c'est-à-dire de pénétration au cœur de la collectivité territoriale. Il est tout de même remarquable de constater que la loi de 2011 relative à la commune ne fait pas moins de 35 renvois à un texte réglementaire qui viendra définir les modalités d'application de telle ou telle disposition de la loi. La pratique a montré qu'il s'agit le plus souvent de restriction ou d'encadrement au profit de la tutelle, alors que certaines questions relèvent parfois plus aisément d'un règlement intérieur ou d'une délibération de l'assemblée.

II. Le dédoublement fonctionnel ou le brouillage institutionnel au profit du Centre

La marque de l'institutionnalisation de l'étatique réside aussi dans le dédoublement fonctionnel accordé au wali et au président de l'assemblée populaire communale au point où c'est l'autorité nommée, le wali, et non pas la personne élue, le président d'assemblée populaire de wilaya, qui représente la collectivité. Comme si la fusion entre le national et le local se faisait à travers le wali. Centralisation, déconcentration et décentralisation ne font quasiment plus qu'un, ou sont étroitement liées chez une seule personne qui peut indifféremment jouer sur différents registres. L'institutionnalisation se comprend ici comme l'incorporation directe de l'étatique dans le local soit par la nomination d'un agent de l'Etat comme représentant de la collectivité, soit en faisant de l'élu, en l'occurrence le président de l'assemblée populaire communale, également un représentant de l'Etat. D'ailleurs, en termes de représentation symbolique, le wali est loin d'être perçu comme un représentant de la collectivité, beaucoup plus comme un

agent du centre. Si les fonctions de représentation de l'Etat sont listées dans la loi comme un domaine réservé : par contre celles de la collectivité ne sont pas claires. A propos des compétences de la commune, la loi parle tantôt de la commune, tantôt de l'assemblée populaire communale, en ne sachant pas très bien ce qui ressortit de l'une ou de l'autre, tant les frontières sont poreuses. Il est plus juste de parler d'interface surplombé par la tutelle qui peut naviguer entre les deux espaces, celui de l'Etat et celui de la collectivité territoriale.

III. L'absence de séparation verticale des pouvoirs

Forgeant sa théorie de la séparation des pouvoirs, Montesquieu disait que le pouvoir arrête le pouvoir, non pas par confrontation mais par équilibre horizontal entre les différents pouvoirs, législatif, judiciaire et exécutif. Il n'existe pas l'équivalent de la séparation horizontale des pouvoirs au niveau local, c'est-à-dire une séparation verticale des pouvoirs entre le sommet et la base. Tous les éléments qui ont été précédemment développés tendent à asseoir l'idée que le local ou le territorial ne sont qu'une projection du centre ; et que la décentralisation n'est qu'un principe d'organisation administrative. Même si la Constitution dispose que l'assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation que le citoyen participe à la gestion des affaires publiques ; il ne s'agit que d'une reconnaissance formelle sans apporter de garanties fortes qui amènerait la collectivité à défendre ses droits.

Le contour est tracé par la Constitution qui parle d'affaires publiques, ce qui signifie qu'il n'y a pas d'affaires locales. Dès lors, les attributions des assemblées locales ne peuvent être soit qu'une délégation globale quand il s'agit d'activités de proximité, soit une défragmentation d'une activité entre trois niveaux territoriaux, le national, la wilaya, et la commune. Sans aller jusqu'à faire le recensement de toutes les attributions locales, les critères de répartition peuvent être le volume d'activités, la taille de l'infrastructure, le coût financier, la localisation où, si l'on veut, la proximité. On peut retrouver des exemples au niveau de l'urbanisme, de l'éducation, de la santé, des investissements. D'ailleurs, on peut se demander si ce découpage n'est pas en relation avec la Constitution qui qualifie la commune de collectivité de base. Par déduction, des activités de base sont confiées à la commune dans les

domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement, de l'urbanisme, du transport²⁹, c'est-à-dire qui sont les plus proches des besoins quotidiens de la population. La loi 90-29 relative à l'aménagement et à l'urbanisme³⁰ ne manque pas de souligner cette déclinaison du local par rapport au national quand elle affirme dans son article 12 que les projets d'intérêt national s'imposent au plan d'occupation des sols et au plan directeur d'aménagement et d'urbanisme, sans que l'on sache en quoi consiste l'intérêt national et comment peut-il être distingué de l'intérêt local.

Enfin, les textes des années 60 ont été les plus généreux en faisant un important transfert d'attributions vers les collectivités territoriales, idéologie socialiste oblige, en en faisant des entrepreneurs économiques. Mais le volume des activités transférées ne constitue pas un critère de renforcement de la décentralisation. Tout dépend du pouvoir décisionnel qui accompagne ce transfert ; au contraire il peut être perçu en négatif en comprenant que le centre veut se débarrasser des charges les plus lourdes financièrement et les plus demandées par le citoyen, surtout quand les moyens correspondants font défaut sur le terrain.

Par. 2. La prise en charge des activités

« La décentralisation vise à donner aux collectivités territoriales les moyens humains et matériels et la responsabilité de promouvoir elles-mêmes le développement de leur région en complément des efforts entrepris par la nation ». Cette disposition de la Constitution de 1976, même si elle n'est pas reprise par celle de 1989, mais l'esprit y est toujours plus que d'actualité, signifie aussi que la décentralisation est une question de ressources et de moyens à trouver ou à affecter ; ce qui veut dire que la décentralisation est également un mode de gestion. La décentralisation est un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, par analogie, en reprenant cet article, on peut dire que c'est l'Etat qui transfère et il

²⁹ Pourquoi confier l'enseignement primaire à la commune, le secondaire à la wilaya et le supérieur au ministère. Une grande ville ou une métropole régionale peut fort bien prendre en charge l'enseignement supérieur. On a une espèce de gradation hiérarchique ou verticale des activités d'un même secteur, et cela quelque soit la taille ou la puissance de la commune

³⁰ Du 1er décembre 1990, JO n° 52.

en est maître ; comme il est maître des ressources à transférer ou à autoriser pour la prise en charge des activités.

I. Des ressources insuffisantes

Il est admis maintenant que le droit constitue une ressource managériale qui contribue à l'efficacité de l'organisation. Un exemple typique en est fourni par la délégation de services publics qui offre plusieurs alternatives entre les différentes variétés de contrats. Or, le législateur continue d'enfermer les ressources juridiques dans des configurations imposées et uniformes. Ainsi le contrat de concession obéit à un cahier des charges-type, l'établissement public local et l'établissement public intercommunal ou interwilaya sont soumis à des statuts-types. Le règlement intérieur est fixé par voie réglementaire. Le personnel est soumis à un statut particulier, lui-même issu du statut général de la fonction publique qui vise plutôt le personnel de l'Etat. On peut multiplier ainsi les exemples. A la diversité territoriale, on répond par l'uniformisation juridique et administrative³¹. Les collectivités territoriales n'ont pas de pouvoir fiscal, ceci est une constante de la doctrine officielle de la décentralisation. Le trésorier perçoit les recettes fiscales pour le compte de l'Etat, les communes riches ne peuvent en disposer, ce qui expliquerait, entre autres, le faible rendement de l'impôt³². Tout au plus, elles fixent une tarification dans une fourchette, généralement arrêtée par les lois de finances. La commune fixe aussi une participation financière des usagers, approuvée par la tutelle, en rapport avec la nature et la qualité de la prestation fournie dans le cadre de la gestion de son patrimoine et des services publics locaux. Dans bon nombre d'activités, quand elles dépassent ses capacités, cela n'a pas été dit pour la wilaya, la commune bénéficie de l'aide de l'Etat ou de la wilaya. C'est l'inconvénient d'un statut standardisé de la commune, des compétences sont attribuées indépendamment des capacités. En matière de programmes communaux de développement, la marge de la commune est réduite puisqu'elle ne peut faire que des

³¹ L'article 283 de l'ordonnance de 1967 relative à la commune a prévu un régime administratif particulier pour les grands centres industriels.

³² La réforme de la fiscalité locale constitue un serpent de mer depuis plusieurs décennies, sans jamais aboutir.

propositions, le dernier mot appartient à la tutelle, d'autant plus que les projets sont financés sur concours définitifs.

La loi et le règlement fixent les modalités d'organisation des collectivités territoriales de manière standardisée, sauf dans le cas de la ville d'Alger qui compte plusieurs communes dont la cohérence d'ensemble est assurée par le wali. Si la ville d'Alger fait l'objet d'une organisation particulière, elle n'est pas pour autant soumise à un mode de décentralisation spécifique. Depuis 1990, la loi donne la possibilité à la commune d'arrêter son organigramme³³, or l'organigramme est déterminé sur la base du seul critère démographique³⁴, ce qui est un non-sens ; de surcroît, la création de postes budgétaires doit être approuvée par la tutelle. La loi n° 11-10 relative à la commune fixe désormais le nombre des commissions communales en fonction du nombre d'habitants³⁵ ; il appartient au règlement intérieur d'en fixer le statut et d'arrêter le fonctionnement de l'assemblée populaire communale.

II. Une capacité décisionnelle limitée

Quand on parle de la tutelle dans ses différentes manifestations, il convient de prendre le terme de tutelle dans un sens premier en référence au droit civil, c'est-à-dire que la collectivité est mineure ; par conséquent on ne peut lui reconnaître la libre administration des affaires locales, la notion de liberté suppose celle de majorité et de responsabilité. La reconnaissance de l'existence juridique ne signifie par autonomie de gestion mais simplement une singularisation juridique et administrative, sinon la libre administration aurait signifié la reconnaissance d'une liberté locale garantie par la Constitution.

Bien entendu quand de nouvelles charges sont imposées à la commune, l'Etat doit mettre à sa disposition les ressources correspondantes. On peut se demander pourquoi le législateur a imposé tant de charges à la commune alors qu'elle ne dispose pas

³³ Auparavant, il existait un arrêté non publié qui fixait de manière uniforme l'organigramme de la commune en fonction du nombre d'habitants.

³⁴ Décret exécutif n° 91-26 du 02 février 1991 portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes, JO n°6.

³⁵ La loi communale de 1990 ne fixe pas le nombre de commissions, l'assemblée populaire communale peut créer des commissions supplémentaires en cas de besoin.

d'un pouvoir fiscal et que, surtout, les communes sont dans leur écrasante majorité structurellement déficitaires, et le seront toujours, malgré l'effacement de leurs dettes, en raison de la configuration géographique du territoire national, seules quelques communes arriveront à s'en sortir essentiellement pour des raisons géographiques. Le législateur admet implicitement que les activités reconnues à la commune dépassent ses capacités de la commune, quand la tutelle et les services extérieurs leurs apportent leur soutien. Enfin, les verbes employés, pour définir les modalités d'accomplissement des activités, sont imprécis et ne mettent pas l'accent sur une capacité décisionnelle, mais placent la collectivité dans le rôle d'un accompagnateur ou d'un facilitateur ; le plus souvent, elle ne décide pas, ne réalise, ne se prononce pas mais encourage, favorise, facilite, initie, promeut, participe.

S'il est une constante de la décentralisation, elle réside dans la permanence du contrôle de tutelle sous toutes ses formes : approbation légalité, annulation, et substitution ; l'approbation constituant la plus forte marque de la faiblesse de la décentralisation. Par ailleurs, le contrôle ne se niche pas que dans le chapitre ou le titre réservé au contrôle par la loi sur la wilaya ou sur la commune, il se trouve disséminé dans d'autres dispositions, par exemple, relatives à la création d'un établissement public ou à l'approbation d'un contrat de concession. Enfin, il se trouve dispersé dans d'autres spéciaux relatifs à l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'environnement, le développement local...

Si le contrôle de légalité peut être plus ou moins cerné en ce qui concerne la violation de la légalité, dans la mesure où les textes sont connus ; par contre, il demeure extrêmement imprécis, et donc comminatoire, en ce qui concerne la violation de dispositions à contenu idéologique ou culturel. En effet, un survol historique montre tour à tour l'obligation de respecter le socialisme, les intérêts supérieurs de la Nation ou de la Révolution, la Charte nationale, les valeurs de la Révolution et de Novembre, les principes islamiques. Autant d'interdictions pour lesquelles il n'existe pas une définition officielle, et dont l'appréciation reste forcément soumise à une compréhension subjective de la part de la tutelle, ce qui conduit soit à l'autocensure ou à l'inhibition ; de telles interdictions perdurent avec l'introduction du pluralisme politique.

Le contrôle de l'annulation porte sur l'invalidation d'une délibération à laquelle a participé un élu qui y est intéressé directement ou indirectement. Cette infraction que la loi de 2011 appelle conflit d'intérêts, dénommée délit d'ingérence en droit français, donnait à toute personne³⁶ le droit de demander devant le juge l'annulation de cette délibération ; cette possibilité a été supprimée par la loi de 2011. Ce qui réduit le pouvoir de contrôle du citoyen, en dépit d'une part du contrôle populaire institué par l'article 159 de la Constitution ; d'autre part de toutes les proclamations relatives à la démocratie et à la transparence.

Par ailleurs, comme si le contrôle exercé par le wali sur la commune n'était pas déjà assez lourd ou suffisant en soi ; désormais, le chef de daïra est habilité à contrôler les délibérations de la commune alors qu'il n'exerçait habituellement qu'une simple prérogative d'animation des communes relevant de son ressort³⁷.

Le wali est cité vingt deux fois par la loi n°11-10, rien qu'à la lecture de la loi, cela imprime dans la mémoire subliminale la toute puissance du wali, constamment présent. En termes de visibilité locale, tout le monde connaît le nom de son wali, peut-être celui du président de l'assemblée populaire communale mais pas celui du président de l'assemblée populaire de wilaya et encore moins celui du député. Placés à l'interface du national et du local, le wali et la wilaya sont tiraillés entre deux forces centripètes, ils ont plutôt un rôle centrifuge vers le haut. Culturellement, résidu des pratiques du parti unique, même le président de l'assemblée populaire communale finit par rejoindre le cercle des notabilités locales nommées et se détacher du corps social.

³⁶ L'ordonnance de 1967 et la loi de 1990 sur la commune ouvraient cette possibilité à toute personne intéressée, au contribuable et à un habitant.

³⁷ Contrôle introduit par le décret n° 82-31 du 23 janvier 1982 *précisant les attributions du chef de daïra*, JO, page 95, supprimé en 1990 par le décret exécutif n° 90-230 du 25 juillet 1990 *fixant les dispositions statutaires particulières aux emplois et fonctions supérieurs de l'administration territoriale*, JO n°31. ; puis rétabli par l'entremise du décret exécutif n° 94-215 du 23 juillet 1994 *déterminant les structures et les organes de l'administration générale de la wilaya*, JO n° 48.

Section 3. La régulation du territoire suppose un minimum d'autonomie

Tout pouvoir est peu ou prou obligé de décentraliser pour permettre la régulation du territoire, aussi de concéder un minimum d'autonomie ; une régulation par le centre de manière absolue est impossible. Dans le cas de la décentralisation, s'agit-il d'une régulation déléguée que le centre concède au local, ou d'une régulation relayée que le centre impose au local d'accomplir pour son compte ? Si l'étatique est fortement présent au sein du local, la collectivité, comme groupement humain cohésif doit disposer d'un minimum d'autonomie pour pouvoir avoir accompli cette mission de régulation, mission que le législateur n'énonce pas explicitement mais qui est présente implicitement dans le type de décentralisation mis en place, c'est-à-dire comme relais périphérique du centre.

Par. 1. Un minimum d'autonomie organique

L'article 16 de la Constitution fait de l'assemblée élue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publique. Un minimum d'indices de décentralisation porte sur l'autonomie organique, plus exactement sur la singularisation juridique dans le sens où une collectivité territoriale n'est pas assimilable à un service administratif ou à une circonscription administrative territoriale déconcentrée. Le constituant n'en tire pas toutes les conséquences, il ne s'agit que d'une constitutionnalisation de forme qui oblige à définir l'organisation infraétatique de l'Etat. Certes, l'élection d'une assemblée est un élément important définissant habituellement la décentralisation, sans plus.

I. La démocratie locale confinée à la représentation

Toutes les Constitutions, notamment celle de 1976 qui est allée le plus loin dans ce domaine, proclament l'assemblée élue comme assise de la décentralisation et lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publique, faisant écho à la collectivité territoriale comme base de l'Etat. Cela veut dire que la décentralisation se limite à l'élection des membres de l'assemblée, indépendamment des autres critères qui la fondent. La régulation par le politique, ou l'élection, n'a de but, d'une part, que la population

se reconnaisse dans ses dirigeants, issus de la collectivité, ce qui autorisera un minimum d'intégration sociale ; d'autre part que la démocratie soit un mode de résolution des conflits ; alors que la démocratie socialiste, en son temps, avait pour objet de susciter l'adhésion et de gommer les conflits. En réalité, les choses sont bien plus complexes que cela, par delà territoire administratif sourd le territoire sociologique avec ses différences et ses intérêts, sources de conflits³⁸. L'élection des dirigeants sera un mode de règlement des conflits, le citoyen rationnel choisira l'élu qui sera à même de mieux le représenter. C'est la seule alternative qui est laissée. A défaut, le wali, bien plus que le président de l'assemblée populaire communale interviendra comme arbitre, porteur de la parole de l'Etat et expression de l'intérêt général.

Le cumul des mandats a toujours été interdit, cette éventualité n'offre pas que des inconvénients, notamment en cas de cumul d'un mandat national et d'un mandat local. Le statut de député-maire ou de sénateur-maire³⁹, par exemple, offre plus de légitimité et de poids à l'élu local pour porter la parole locale directement devant le gouvernement et défendre les intérêts locaux, pour être un interlocuteur valable face au wali et au chef de daïra. Enfin, le cumul des mandats permettra de faire la jonction, pour ceux qui en sont porteurs, entre le mandat d'élu communal et d'élu de la wilaya, ces deux assemblées étant jusque-là confinées dans leurs ressorts respectifs sans possibilité légale de concertation et de coordination entre elles⁴⁰.

³⁸ Sans entrer dans une étude approfondie sur le territoire. Signalons qu'il existe le territoire vécu, le territoire de projet, le territoire en réseaux ; autant de territoires qui ne sont pas réductibles au territoire administratif, qui se superposent, se croisent, s'interpénètrent.

³⁹ Il n'est que de voir avec quel empressement les ministres et les chefs de partis politiques se portent candidats à la députation mais tous refusent d'endosser la responsabilité de président d'assemblée populaire communale, combien difficile et ingrate et moins rémunératrice que celle de député.

⁴⁰ Mais cela peut se faire au niveau des partis politiques.

II. La démocratie locale, une participation virtuelle

Les citoyens participent à la gestion des affaires publiques⁴¹. Il ne s'agit que d'une participation et d'une simple participation, comme si le centre de décision se trouve ailleurs. La loi de 2011 emploie deux fois le terme de participation, aux articles 2 et 103, en reprenant la Constitution, c'est-à-dire que la commune, ou l'assemblée populaire communale, est le lieu de la participation à la gestion des affaires publiques. Les citoyens ne participent qu'à travers leurs représentants, en sachant que cette participation s'exerce dans les limites du mandat représentatif⁴² et des aménagements apportés au régime électoral. En limitant la démocratie locale à l'élection des représentants, la Constitution exclut toute possibilité de recours au référendum locale, ou à la gestion directe par la population comme cela se faisait à travers l'antique djemaa, ou comme cela peut se faire aujourd'hui à travers le quartier ou des communautés rurales. De plus cette participation est limitée puisque un contrôle est exercé sur les délibérations de l'assemblée, et que ce contrôle est pratiqué par la tutelle et non par le juge.

Même si le discours des gouvernants use, notamment depuis la Constitution démocratisante de 1989, de slogans qui font flores tels que la démocratie locale, la démocratie participative, la bonne gouvernance, la gestion de proximité⁴³, mais sans que l'on sache exactement de quoi il s'agit et sans que cela ne soit suivi d'effets concrets. La loi de 2011 sur la commune utilise quatre fois le terme de proximité. Deux fois dans un sens spatial au sens où la Constitution parle de la commune comme collectivité de base ; à l'article 122 en évoquant les infrastructures de proximité, à l'article 215 des services publics de proximité. Par contre, dans un sens

⁴¹ Participation effective des masses populaires à la gestion des affaires publiques (article 34 de la Constitution de 1976), participation des citoyens à la gestion des affaires publiques (article 16 de la Constitution de 1989 et 1996).

⁴² Mais en connaissant aussi les pratiques politiques quand c'est le même parti politique qui domine les élections depuis cinquante ans, y compris depuis l'introduction du pluralisme politique, mis à part le court intermède du parti dissout, le FIS.

⁴³ Le terme est employé trois fois par la loi n° 11-10 sur la commune à propos de : gestion de proximité (article 12), des infrastructures de proximité (article 122) et des services publics de proximité (article 215).

démocratique, l'article 11 parle de gestion de proximité et l'article 12 ne fait que renvoyer à l'article 11 ; la loi n'indique aucunement en quoi consiste la gestion de proximité⁴⁴.

Enfin, la participation peut être enclenchée par le biais associatif. Là, également la loi de 2011 est parcimonieuse et frileuse malgré les progrès, quoiqu'on en dise, faits par le mouvement associatif depuis 1989. L'article 13 prévoit la consultation de représentants d'association « dûment agréée »⁴⁵, une simple consultation sans aller plus loin ; bien en deçà de la participation. L'article 119 est davantage en retrait puisqu'il vise uniquement et seulement un secteur bien précis⁴⁶. Ensuite, dit toujours cette même loi, la commune « organise » toute association. D'abord l'association est une personne libre, ensuite on ne sait pas ce qu'il est entendu exactement par organiser, qui risque d'être compris comme encadrer ou diriger. Par ailleurs, le législateur demeure toujours dans une perception instrumentale de l'association, appréhendée comme appendice de l'administration. Que ce soit pour la démocratie représentative ou pour la démocratie participative, le législateur reste bien en deçà de l'évolution sociale et politique enclenchée depuis 1989 et tout le discours sur la bonne gouvernance dont se réclament les pouvoirs publics⁴⁷.

Par. 2. Un minimum d'autonomie fonctionnelle

Les collectivités territoriales sont des êtres juridiques dotés de la personnalité morale, en ce sens elles peuvent accomplir des actes juridiques, conformément à l'idéal de la décentralisation. La législation a prévu des possibilités d'autonomie fonctionnelle mais sans grande portée.

⁴⁴ On en trouve des exemples mais dans d'autres textes, hors ceux concernant directement aux collectivités territoriales, voir infra.

⁴⁵ Expression employée dans le texte de la loi n° 11-10. Décidément, le législateur tient toujours en suspicion les associations. De plus, le régime de l'agrément n'existe plus, la constitution de l'association relève désormais du régime de la déclaration préalable depuis 1990.

⁴⁶ Les associations d'habitants visant la sauvegarde, l'entretien et la rénovation d'immeubles ou de quartiers.

⁴⁷ Voir les 1^{er} états généraux de la société civile tenus pas le Conseil national économique et social.

I. Des rapports d'égalité improbables avec la tutelle

Les rapports avec la tutelle se fondent un canal descendant, celui de l'unilatéralité du sommet vers la base ; un rapport fondamentalement déséquilibré au bénéfice du sommet. L'équilibre est quelque peu rétabli dans deux cas. Dans le premier, quand la tutelle refuse d'approuver une délibération, le président de l'assemblée populaire communale et le président d'assemblée populaire de wilaya disposent du droit d'introduire un recours juridictionnel ; alors qu'habituellement c'est le wali qui représente la wilaya⁴⁸. La reconnaissance potentielle d'un recours est l'acceptation d'une conflictualité possible entre le centre et le local, surtout si le recours a pour objet la défense d'un intérêt local.

Le plan à moyen terme de la wilaya rétrace de manière contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales les programmes, moyens et objectifs pour assurer le développement de la wilaya⁴⁹. S'agit-il effectivement d'un contrat ou tout simplement d'une concertation, voir d'une négociation, ce qui est discutable dans l'état actuel de la culture administrative. Cette démarche a disparu avec la nouvelle loi sur la wilaya de 2012.

II. Le contrôle populaire dénué d'effet

Les assemblées élues assument la fonction de contrôle dans sa dimension populaire⁵⁰, nous dit l'article 159 de la Constitution. Hormis le cas de l'élection qui est une manière de sanctionner le bilan d'une mandature, et dont il n'est pas question ici, le contrôle populaire ne peut s'accomplir qu'à travers les assemblées. Ce contrôle doit s'exercer à l'encontre des exécutifs locaux, notamment le wali et le président de l'assemblée populaire communale. Plus concrètement, les lois sur les collectivités territoriales donnent aux assemblées locales la possibilité de constituer des commissions d'enquête. Mais la loi ne s'est pas prononcée sur les modalités

⁴⁸ On ne sait pas quelle est la réalité de cette possibilité, si des recours sont effectivement introduits. Il aurait été intéressant de disposer d'informations concernant l'objet de ces recours et de connaître la position du juge.

⁴⁹ Article 60 de la loi 90-09.

⁵⁰ Le contrôle populaire est bien développé par la loi n° 81-09 modifiant et complétant l'ordonnance n° 67-24 portant code communal, JO page 661.

d'exercice de ce contrôle, notamment en ce qui concerne les pouvoirs d'investigation et la suite à donner à ce contrôle.

Le wali rend compte à l'assemblée populaire de wilaya de l'état d'exécution des délibérations. Cependant, ce contrôle n'est suivi d'aucune sanction, tout au plus l'assemblée peut élever une résolution⁵¹ auprès du ministère de l'intérieur sans que l'on sache quelle est la suite qui lui donnée. Mais on n'a jamais vu un wali ramené à l'ordre à la suite de l'introduction d'une résolution. Néanmoins, ce contrôle a disparu avec la dernière loi sur la wilaya

Par. 3. De la régulation relayée à la régulation déléguée ?

Le terme de régulation est l'un des plus complexes à définir en sciences sociales⁵². De par son histoire et de par ses choix politiques, l'Etat algérien a opté pour la régulation étatique en usant du droit comme quasiment unique instrument de régulation et dans sa double dimension autoritaire et unilatérale, du sommet vers la base. Effectivement, le droit accomplit une fonction régulatrice certaine car doté de la puissance normative pour discipliner les comportements, portée par un appareil administratif hiérarchisé. Mais la régulation par le droit et la hiérarchie sont remis en question⁵³ ; d'abord parce qu'il existe toujours des dysfonctionnements et des dérivations par rapport à la norme ; ensuite, parce que la fonction hégémonique du centre est contestée en dehors de l'Etat. Aussi, l'Etat a mis en place quelques autres mécanismes de régulation, en voulant solliciter davantage le contrat que la règle au contrat, le partenariat plus que l'unilatéralité. Mais tout cela reste problématique.

I. Les limites de la régulation par la décentralisation

Après les avoir incorporé à l'étatique, il faut faire des collectivités territoriales des instruments d'action de l'Etat pour réguler le territoire, gérer l'interface entre l'Etat et la société locale. En effet, tout besoin, toute demande sociale commence par atterrir

⁵¹ Article 91 de la loi n° 90-09.

⁵² Gérard Timsit, *La régulation, la notion et le phénomène*, Revue française d'administration publique, n° 109, 2004.

⁵³ Jacques Chevallier, *La régulation juridique en question*, Revue Droit et Société, 2001, n° 49.

sur le bureau du président de l'assemblée populaire communale ; éventuellement remonter au chef de daïra, voir au wali. Tout recours, toute contestation, commence par s'en prendre à la commune mais sans que celle-ci ne dispose d'une capacité décisionnelle, ni d'une capacité à allouer directement des ressources.

L'Etat délègue mais tout en gardant une forte maîtrise sur la décentralisation par un processus multiforme de soumission du local au centre ; l'Etat organise son décentrement mais récupère en même temps le pouvoir, la segmentation ne joue pas systématiquement au détriment de l'Etat⁵⁴. D'un point de vue interne, le système administratif dispose d'un dispositif de régulation fondé sur la tutelle et la dépendance financière. L'Etat interventionniste se combine avec l'Etat-providence, plus exactement, la normativité du droit se combine avec l'allocation des ressources pour atteindre ses objectifs. Ce n'est pas sans raison que les collectivités territoriales, notamment la commune, demeurent dans une perpétuelle dépendance financière, et cela même si des collectivités territoriales disposent d'un potentiel d'autonomisation financière. Pour que la mainmise de la tutelle soit légitime, elle est accompagnée de l'allocation des ressources, ce qui dispense du coup les dirigeants locaux de rechercher d'autres sources de financement ou de faire l'effort d'une gestion rationnelle des finances locales. Les assemblées élues ne rendent pas compte à l'électeur mais à la tutelle, pourvoyeuse de fonds et de ressources, la régulation est introvertie.

Le citoyen constate que ce premier échelon qu'est la commune de régulation territoriale ne peut pas grand-chose pour lui, il s'en détourne et prend l'habitude de s'adresser à la daïra ou à la wilaya ; ce qui constitue en soi un grave échec de la commune comme « *collectivité de base* », la commune comme premier échelon de la régulation territoriale est court-circuitée. A trop vouloir affaiblir la commune ou la dépouiller de ses prérogatives⁵⁵ ; c'est l'Etat, à travers ses prolongements territoriaux que sont le wali et le chef de daïra, qui prend le risque de s'exposer en première ligne au mécontentement populaire ; et de répondre par la contrainte ou la

⁵⁴ Arnaud André-Jean, *De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation, Quelques observations critiques*, Revue Droit et société, n° 35, 1997, pages 11-35.

⁵⁵ Logement social, allocation de scolarité, emploi.

répression car les espaces de médiation n'existent pas ou ne fonctionnent pas.

II. L'évolution du paradigme de la régulation, de l'étatique au local

La population est de plus en plus instruite, donc plus apte au discernement social et politique. La majorité des habitants vivent dans les villes, les citadins sont plus exigeants que les ruraux, l'urbain est plus difficile à traiter que le rural. La Constitution de 1989 oblige à un minimum d'ouverture en direction de la société. La mondialisation et les nouvelles technologies placent le pays sous une surveillance permanente en matière de respect des libertés et de bonne gouvernance. Le libéralisme a accentué et aggravé les fractures sociales, la crise économique a fragilisé les capacités redistributives de l'Etat par lesquelles il parvenait à maintenir la paix sociale, la soumission en échange de la protection. La contestation sociale sous forme de grèves, émeutes et autres manifestation publiques deviennent récurrentes, l'idéologie unanimiste du socialisme a fait place à une société plus conflictuelle. Pour toutes ces raisons, la société devient de plus en plus complexe, aussi plus difficile à gérer.

Dans ce contexte qui a radicalement changé par rapport aux ordonnances de 67 et 69, il est évident que le mode de régulation autoritaire de naguère, monolithique et rigide, n'est plus opérationnel ; à certains égards, il devient contre-productif en créant des blocages ou des dérives. Le système institutionnel est tenu de rechercher d'autres formes de régulation moins autoritaires, plus flexibles. La régulation étatique ne passe pas que par des procédés juridiques. De plus, le mandat représentatif, n'est plus en mesure de répondre à lui seul aux besoins de représentation et de participation⁵⁶. En se désengageant d'un interventionnisme étatique hégémonique direct, une plus grande place est laissée ou est occupée par le marché et la société civile. La discussion s'associe à l'injonction, le contrat à la règle. Le droit n'est plus l'unique instrument de régulation mais un

⁵⁶ Et de la consultation administrative, par exemple en ce qui concerne l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'étude d'impact sur l'environnement, l'élaboration du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.

droit de la régulation, un autre droit est appelé à se mettre progressivement en place⁵⁷.

De nouvelles formes de démocratie émergent à travers la notion de démocratie participative, largement portée par le discours sur la bonne gouvernance. A la différence de la démocratie représentative où le peuple délègue en bloc son pouvoir à des élus, la démocratie participative s'attache à s'assurer de la présence du citoyen au sein de l'ensemble du cycle de la gestion de projets, ce qui donne plus d'effectivité à la démocratie. La participation gravit un échelon supplémentaire en situant les relations sur un plan partenarial, c'est-à-dire égalitaire. La population n'est plus en situation d'assujettie et d'assistanat, mais devient citoyenne, contributive et participative.

La démocratie participative peut se pratiquer entre autres à travers la société civile. En effet la libéralisation politique a permis l'émergence ou la réactivation de certains acteurs sociaux, que sont les citoyens actifs⁵⁸, les assemblées villageoises, les communautés rurales, les associations, les quartiers. Toujours est-il que la société civile a pris sa place dans le dispositif législatif⁵⁹, mais aussi dans l'espace social par le biais du mouvement associatif⁶⁰ qui n'hésite pas à porter aussi une mission revendicative et d'interpellation des pouvoirs publics. Or, il est étonnant de constater l'insignifiante place que réserve la loi n°11-10 à l'association qui est pourtant largement présente sur la scène sociale depuis la Constitution de 1989.

⁵⁷ Par exemple, à travers la création d'une multitude d'autorités de régulation.

⁵⁸ Que l'on distinguera du simple électeur.

⁵⁹ Pratiquement chaque loi qui paraît fait appel aux associations pour une collaboration avec l'administration pour des activités d'intérêt général ou d'utilité publique. A titre d'exemples non limitatifs, on peut citer les domaines suivants: sports, éducation, formation, formation professionnelle, enseignement préscolaire, loisirs, culture, chasse, santé, culte, patrimoine culturel, actions sociale, solidarité sociale, défense des consommateurs, environnement, concurrences, activités commerciales, protection des handicapés, situation et droits de la femmes, petite enfance, bienfaisance, développement local...

⁶⁰ Qui intègre aussi les assemblées villageoises, notamment la djemaa, quand certaines d'entre elles se formalisent en comités de village : elles épousent alors la forme associative pour accéder à une existence juridique, faute d'une reconnaissance institutionnelle.

III. Des mécanismes de régulation nouveaux mais inopérants

De nouveaux mécanismes de régulation se mettent en place de manière descendante ou ascendante. Or ces mécanismes ne se trouvent pas ou sont insuffisamment présents dans les textes relatifs à la wilaya, et plus particulièrement à la commune. Le territoire peut apparaître comme un cadre plus pertinent à partir duquel la régulation peut être recomposée. Le développement local n'emprunte plus la voie étroite et administrative des programmes communaux de développement ou des programmes sectoriels déconcentrés qui s'apparentent plus à un catalogue de commande d'équipements publics que de création d'une richesse locale. C'est un couple impensé, comme si décentralisation et développement local allaient de soi ; de surcroît avec une naturelle appropriation-domination du développement local par la décentralisation et, de plus en plus, par la déconcentration à travers les services extérieurs⁶¹. Décentralisation et développement local sont antinomiques dans la mesure où la décentralisation met en jeu un processus administratif descendant, piloté par l'Etat et envisageant le local comme un simple réceptacle. Or, le développement local met en jeu un destin collectif, ascendant sur un territoire particulier, impulsé par des acteurs locaux. Parler de développement local, nécessite de revenir et de repartir de la population et du territoire, envisagés non pas comme un réceptacle mais porté par une dynamique propre et combinatoire quand on met en interaction différents territoires : sociologique, administratif, vécu, de projet, sectoriel ou en réseaux.

La frontière devient poreuse et fluide entre le juridique et le non juridique. La régulation étatique éclate par sectorialisation ou par fragmentation. La décentralisation est une forme de régulation, même si elle obéit à une hiérarchie des normes, elle finit par changer les relations de pouvoir et affaiblir l'Etat lui-même⁶². En effet, la régulation n'est efficace que si les instances locales sont libres⁶³, le

⁶¹ Il serait intéressant de connaître les montants des fonds alloués par l'Etat à travers ces deux canaux descendants que sont la décentralisation et la déconcentration.

⁶² André-Jean Arnaud (1997), déjà cité.

⁶³ Jacques Chevallier (1998). *Régulation et polycentrisme administratif*, Revue administrative, n° 301.

pluralisme politique offre un peu plus d'autonomie⁶⁴. Ce n'est pas un hasard, si les pouvoirs publics sont allés plus loin en mettant en place certains dispositifs de régulation du territoire en faisant une plus grande place à la société locale ; dispositifs qui ont aussi pour objectif d'atténuer quelque peu la tension sociale. En insistant sur la concertation, la coordination et le partenariat, voire même sur la gestion de proximité pour associer directement ou par le biais du mouvement associatif, le citoyen à la gestion concernant son cadre de vie et d'en apprécier les résultats.

Le contrat de développement

La loi d'orientation de la ville⁶⁵ est la première à faire du quartier un acteur à part entière à travers lequel « l'Etat veille à réunir les conditions et les mécanismes permettant d'associer effectivement le citoyen aux programmes et actions concernant la politique de la ville »⁶⁶. Par ailleurs, cette même loi parle de contrat de développement, convention par laquelle une ou plusieurs collectivités territoriales et un ou plusieurs acteurs et partenaires collaborent dans le cadre des actions et programmes réalisés au titre de la politique de la ville. Cette loi va plus loin que les lois sur les collectivités territoriales en promouvant une horizontalité basée sur un accord de volontés. Seulement, les textes d'application ne sont pas encore parus à ce jour depuis 2006.

Coville

C'est un espace de concertation mis en place par une circulaire du wali d'Alger en date du 28 septembre 2004. Coville réunit, d'un côté des représentants de l'administration territoriale, des principaux établissements de service public, des élus, de l'autre côté des représentants de la population et de la société civile. Ce dispositifs tente d'apporter des solutions aux problèmes quotidiens des citoyens en ce qui concerne les services publics de base et le cadre de vie ; à savoir l'eau, l'électricité, le téléphone, la salubrité publique ou la préservation de l'environnement.

⁶⁴ Il faut dire aussi que la régulation politique peine à trouver sa place au sein des assemblées locales avec des majorités instables.

⁶⁵ Loi n° 06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville, JO n° 15.

⁶⁶ Article 17. *ibid.*

La cellule de proximité et de solidarité

Elle est placée sous l'autorité des directeurs de wilaya de l'action sociale⁶⁷. Elles regroupent plusieurs représentants de l'administration et un seul représentant choisi parmi le mouvement associatif. Elle a pour objet de venir en aide aux populations les plus démunies en leur demandant d'exprimer leurs besoins dans les domaines social, sanitaire ou éducatif. Elle propose des actions susceptibles d'être intégrées dans les programmes de développement de l'Etat, de la wilaya ou de la commune. Elles contribuent à « l'encadrement » (dans le décret de création) des populations défavorisées en liaison avec les autorités locales et le mouvement associatif.

Le développement communautaire

Ce dispositif est initié en 1998, il est géré par l'Agence de développement social. Les projets ciblés par ce dispositif concernent des infrastructures sociales⁶⁸ ou productives⁶⁹. Le projet doit présenter un caractère d'intérêt général, utiliser les ressources locales pour ce qui est des matières premières et de la main d'œuvre, exploiter de petits équipements, faire appel à une technologie simple, ne pas relever d'un programme sectoriel, être retenu par la communauté par l'entremise de la commune. Les bénéficiaires contribuent pour une proportion de 20 à 25 % du coût du projet par des apports personnels en capitaux, matériaux ou main d'œuvre. Le reste est financé par l'Agence de développement social, la commune ou des associations. C'est sans doute le programme de développement local où la commune joue le rôle le plus actif. En collaboration avec les bénéficiaires, elle encadre la sélection des projets jugés prioritaires, leur dimensionnement, l'implantation et la réalisation des projets. Elle est également impliquée dans le suivi et

⁶⁷ Décret exécutif n° 2000-37 du 07 février 2000 définissant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des cellules de proximité et de solidarité, JO n° 5 ; Décret exécutif n° 08-307 du 27 septembre 2008 relatif aux cellules de proximité et de solidarité, JO n°56.

⁶⁸ Les centres de santé, les écoles et les centres d'enseignement ou d'apprentissage, l'adduction d'eau potable, l'assainissement, l'électrification rurale

⁶⁹ Dotation en petits équipements, instruments et outillages ; dotation en équipements de type collectif en matière d'irrigation, d'assèchement des sols, protection de l'environnement.

l'exécution des programmes. C'est le type de dispositif qui se rapproche le plus d'une démarche partenariale puisque tous les acteurs locaux peuvent être impliqués : collectivités locales, associations, entreprises publiques et privées.

Les assemblées villageoises, les antiques djemaas, tentent de suppléer ou de faire face aux défaillances des autorités locales en ce qui concerne les besoins de la population, la qualité de vie ou les infrastructures de base. Parfois, ce sont les autorités locales, y compris le wali, qui éprouvent le besoin de collaborer avec des partenaires crédibles et représentatifs, allant jusqu'à l'élaboration commune de programmes locaux de développement.

Le programme de proximité de développement rural intégré

C'est un dispositif créé en 2003, il dépend du ministère chargé du développement rural. Il vise le développement de proximité en associant les communautés villageoises par la création, entre autres, d'activités génératrices de revenus, de projets de modernisation des exploitations agricoles, d'actions de développement des zones rurales. La population identifie le projet et le met en œuvre avec le soutien de l'administration ou d'autres acteurs.

Le point commun à tous ces dispositifs est qu'ils s'inscrivent dans une action de proximité, au plus près des besoins ou des préoccupations de la population. Ensuite, ils font appel à l'approche participative, de la consultation à la décision finale en passant par la médiation, la concertation et la coordination. La population est présente dans les différentes phases du projet, de l'expression collective des besoins jusqu'à l'évaluation finale en passant par la gestion et le suivi. En cela, ils constituent une avancée par rapport à la régulation par l'étatique, sans compter qu'ils contribuent au développement de la citoyenneté, de la solidarité sociale et de la démocratie locale.

En pratique, peu de place est laissée à la régulation sociale par la démocratie participative et la négociation. D'abord parce que, les forces sociales ne sont pas ou sont mal organisées, ensuite les mécanismes de négociation mis en place sont inopérants ou sont phagocytés, précisément par les acteurs étatiques. En effet, ces dispositifs pèchent par certaines insuffisances, outre le fait que la

population et les élus n'ont pas été préparés à ce mode de gouvernance. Fondamentalement, il faut convenir que l'Etat, par le biais de la décentralisation, reste encore un acteur dominant à travers ses relais territoriaux, de par sa place dans le processus décisionnel ; de par ses capacités de financement, de par son expertise administrative et technique. Les deux partenaires, l'Etat et la population, ont des ressources inégales. La régulation territoriale est entièrement pilotée par le wali⁷⁰ ; à un degré moindre par le chef de daïra. A travers tous les acteurs institutionnels qui participent à la régulation du territoire, la commune est l'institution qui a le moins de pouvoirs et est la plus démunie en ressources. Le centre a tendance à favoriser et à privilégier la voie de la déconcentration plus que celle de la décentralisation. Le développement local demeure tramé par des logiques d'intervention verticales et sectorielles, donc forcément cloisonnées ; encore dominé par les programmes communaux de développement et les programmes sectoriels déconcentrés, autant de procédés administratifs d'allocation des ressources. Jusqu'à présent, il n'existe pas encore un conseil local du développement local, instance horizontale qui regrouperait les différents acteurs du local.

En effet, l'Etat central, ayant été omnipotent pendant plus de quatre décennies, n'est pas prêt à renoncer à l'hégémonie qu'il exerce sur les collectivités territoriales. On peut alors se demander si le pouvoir ne recherche pas réellement le dialogue et la concertation car il ne tolère la société civile qu'instrumentalisée et contrôlée pour susciter une adhésion à ses projets, sinon régler des tensions avant qu'elles n'éclatent en conflits ; à défaut de quoi, la société civile est combattue ou est exclue. Le territoire continue d'être perçu comme un réceptacle passif du développement local, la décentralisation comme un mode de disciplinarisation du local plus qu'un mode de régulation territoriale.

70 À travers le conseil de wilaya dont sont membres les directeurs de wilaya et, où, curieusement, les élus sont absents. Il en est de même au niveau du chef de daïra où le comité technique de daïra ne comprend que des représentants de l'administration.

Conclusion

Ce survol d'un demi-siècle de décentralisation montre qu'il existe une doctrine de la décentralisation, remarquable de par sa cohérence et sa permanence, confortée en cela par plusieurs textes parus en la matière, comme si la décentralisation s'arrêtait globalement à l'héritage de 1962. Comment est-il possible de maintenir le même système de décentralisation qui tire son fondement de la loi de 1884 et, cela, quelque soient les Constitutions et les régimes politiques, le contexte économique, une timide ouverture pluraliste, l'évolution sociologique de la population, mieux instruite et plus urbanisée, l'intrusion la mondialisation et l'expansion des nouvelles technologies, plus particulièrement de l'internet. Le pays compte à présent 36 millions d'habitant, 48 wilayas, 553 daira et 1541 communes. Comme si ce système de décentralisation est doué d'une vie propre.

Si le constituant demeure laconique sur la décentralisation, se contentant de généralités ; le législateur, par contre, est prolix⁷¹. On prend les textes initiaux, ceux de 1967 et de 1969, moins le parti unique et la gestion économique directe, on y apporte des retouches, parfois en mettant en exergue certains points, mais sans rien y changer quant au fond⁷². La Constitution et la loi prennent soin de subordonner les collectivités territoriales à l'organisation de l'Etat, de les déconnecter de l'idée de décentralisation, confinée à la reconnaissance de la personnalité morale et à l'élection d'une assemblée. L'éclaircie apparue dans le sillage de la Constitution de 1989 s'est vite refermée en raison de l'instauration de l'Etat d'urgence. La loi sur la commune de 2011, plus restrictive en matière de décentralisation par rapport à sa devancière, peut trouver une explication factuelle dans la décennie quatre-vingt-dix où un parti islamiste, vainqueur des élections locales de 1990, a bafoué les lois de la République. Mais on peut comprendre aussi que la culture politique des dirigeants, qui sont restés les mêmes, s'attelle à réinstaller le modèle étatiste des années socialistes, les événements d'octobre 1988 n'étant qu'un intermède. L'embellie pétrolière,

⁷¹ En moyenne une loi par décennie, que ce soit pour la commune ou la wilaya, sans compter les projets de lois annoncés puis enterrés, parfois sur le bureau même de l'assemblée populaire nationale.

⁷² Ainsi la loi n° 11-10 sur la commune consacre un chapitre à l'intercommunalité

depuis une dizaine d'années, réinstaure la gestion autoritaire, comme si la rente pétrolière est incompatible avec la démocratie. Les capacités redistributives sont inversement proportionnelles aux vertus démocratisantes.

Cinquante ans de ce système de décentralisation n'ont rien donné, ou si peu, sur le plan de l'amélioration de la gestion locale, de la performance des services publics de base, de la qualité du cadre de vie ; mais aussi de l'enracinement de la démocratie et de l'éducation citoyenne, car la décentralisation comporte également une dimension civique.

En termes d'institutionnalisation, la commune, et beaucoup plus la wilaya, est dissociée de la collectivité territoriale pour se rapprocher de la circonscription administrative. La décentralisation ne relève plus alors que d'une simple technique d'organisation des pouvoirs publics qui aspire à gommer la dimension socioculturelle d'un territoire local en le transformant en commune ou en wilaya, c'est-à-dire en territoire administratif, de surcroît étroitement encadré par les services déconcentrés, et notamment par le wali, faux représentant du local. Le lien administratif ne saisit plus l'individu que sous la figure de l'administré, parfois de l'assujetti. La logique gestionnaire de la décentralisation l'emporte sur la logique politique comme cadre d'expression et d'organisation d'une liberté locale. Dans cette optique, la participation de la population ne peut se réduire qu'à l'élection de ses représentants. C'est pour cela qu'on peut affirmer que décentralisation et participation ne vont pas toujours de pair, et que la décentralisation est avant tout une entreprise d'appropriation du territoire sociologique pour le reconstruire et le dominer sous la forme d'un espace institutionnel. Au mieux la participation, sous sa forme représentative essentiellement, et presque uniquement sous cette forme, tout en légitimant l'ordre administratif, va contribuer à l'intégration des élites périphériques. La décentralisation n'est qu'une autre facette de la régulation étatique du territoire.