

Conclusion

Nous ne pourrons donner ni une conclusion générale (sur un sujet qui ne traite que partiellement le problème) ni une conclusion définitive (alors que beaucoup de choses sont en mutations profondes ou réclament des études plus poussées) et de ce fait nous nous contenterons de récapituler quelques points que nous jugeons les plus importants dans notre exposé.

La collectivité locale est devenue une réalité dans la vision de tout Etat moderne qui se veut au service du citoyen et non le contraire comme il a été souvent interprété dans un contexte administratif bureaucratique.

Il s'agit de libérer autant que possible la collectivité locale de la tutelle administrative de telle manière à donner un réel pouvoir de décision à une structure qui est la plus proche des aspirations des citoyens.

Plus qu'un organe de gestion, la commune est un véritable forum où se révèlent au mieux les préférences sociales et ce, à travers les délibérations des élus et aussi à la suite des réclamations de la population sur les problèmes les plus urgents.

Donner la compétence mais aussi les moyens de réaliser ces compétences car la réalité ne saurait se passer ni des textes de loi ni des ressources nécessaires à l'emploi.

Bibliographie

- M. Allais : « L'impôt sur le capital » Hermann Paris 1977
- W.A. Niskanen, Jr. : « Bureaucracy and Public Economics » The Locke Institute 1996
- Sen A. : « Repenser l'inégalité » Editions du Seuil Paris 2000
- L. Seriak : « L'organisation et le fonctionnement de la commune » Enag/ éditions Alger 1998
- Pike A , Rodriguez- Pose A. and Tomaney J. : « handbook of Local and Regional Development » Routledge New York 2011

Calabro A : « Governance Structures and Mechanisms in public Service Organisations » Springer New York 2011

divers tels : les chambres froides, les usines agro-alimentaires, le transport, les surfaces de conditionnement, les fermes d'expérimentation ainsi que des instituts de recherches.

Il apparaît comme utopique de le penser mais pourtant la rationalité élémentaire dans les décisions, impose un regard dans ce sens et non comme cela fut en installant une unité de stockage de SONATRACH aux liquides inflammables à proximité de la ville, ou en encourageant des briqueteries polluantes pour l'atmosphère et pour le fleuve dont l'eau est si précieuse pour l'agriculture, très consommatrices d'eau (dont le branchement au réseau potable fut une vraie catastrophe pour les besoins de la population) et empiétantes sur les terres agricoles dont elles déprécièrent la valeur et l'utilité.

Il convient cependant de noter la création récente de quelques unités agro alimentaires comme celle de la conservation d'olives ou celles des deux laiteries. Chacun aura tout de même noté leur insuffisance.

Nous aurions aussi noté qu'avec des moyens financiers plus importants et avec une liberté de manœuvres plus grande, la commune aurait opté vers des choix stratégiques plus conformes aux aspirations d'une population désorientée. Cette dernière est désorientée du fait qu'elle ne comprend plus à qui s'adresser : est-ce vers l'Etat qui a les moyens d'intervenir mais qui n'interviendra pas pour cause de son éloignement des préoccupations immédiates ou est-ce vers la commune qui a conscience des ses préoccupations sans avoir les moyens d'interventions suffisants ?

- A propos du logement, il convient de signaler qu'en parallèle avec le déficit important (à cause de l'exode rural et à cause de l'accumulation des demandes insatisfaites depuis longtemps déjà), il existe paradoxalement quelques 500 logements, terminés depuis plus de 10 ans et jamais distribués. Leurs détériorations du fait de leur abandon et des déprédatations sont fortement prononcées et malgré leurs coûteuses réfections, ces logements sont en train de menacer ruine. Ils risquent de couler sans jamais avoir été habités en emportant avec eux le secret sur leurs défauts de construction et sur l'utilité de leur implantation. Mais maintenant que la compétence de la distribution des logements relève de la Daïra (donc d'une manière strictement administrative) les élus n'auront plus qu'à s'occuper d'autres choses.

- A propos de l'hôpital : c'est la seule commune de la Wilaya de Tlemcen qui n'a pas d'hôpital. Bien que Remchi occupe une place centrale dans la ligne Oran-Tlemcen où malheureusement les accidentés, trop fréquents, arrivent à sa polyclinique avant d'être évacués vers Tlemcen (avec toute la perte de temps que cela occasionne), l'hôpital continue à lui faire défaut sur le motif d'un nombre insuffisant d'habitants. Pourtant en comptant la population de toute la daira de Remchi plus celle de la daira de Honaine et même celle de Fillaoucène qui seront potentiellement intéressées, nous constaterons qu'il y a facilement une population, disséminée et en besoin urgent, de 200 000 à 250 000 habitants. Mais parce que cela ne relève pas peut-être immédiatement de la compétence des élus locaux, la commune et toute la population des alentours auront encore à souffrir longtemps de cette carence en matière de santé.

Enfin il convient de noter que la commune de Remchi a principalement une vocation agricole, c'est du moins la vocation qu'on tient à lui coller et dont les habitants ne ressentent pas comme une malédiction. Mais le problème est qu'il ne faut pas que cette vocation soit un motif pour maintenir la commune dans un état d'abandon et de stagnation voire dans un état d'arriération selon le préjugé vivace qu'une zone rurale doit être maintenue dans un état primitif pour servir de musée aux traditions.

Bien au contraire, au moment où l'Algérie paie une facture importante pour ses importations en biens primaires tout en enregistrant des prix élevés dans ses produits agricoles, il convient d'avantage ces communes dont la valeur stratégique est primordiale à double titre. Il fallait dans ce cas doter la commune en projets

Nous nous rendons compte immédiatement que la ville a déjà suffisamment de problèmes avec un urbanisme naissant et des plus sauvages pour pouvoir promouvoir d'une manière efficace les villages environnants qui enregistrent en fait des lacunes fortement accentuées.

Aussi la demande sociale est-elle différente selon qu'elle émane des habitants de la ville ou des villages aux alentours. Pendant que les ruraux en sont encore aux besoins les plus élémentaires (extension des adductions en eau potable, routes et parfois simples pistes pour le désenclavement, ramassages scolaires pour les élèves du moyen et du secondaire, branchement au gaz de ville...), les habitants de la ville, tout en exprimant des besoins différents, sont moins homogènes dans leurs réclamations.

Ces derniers se distinguent en habitants du centre et ceux des quartiers périphériques : ceux du centre sont intéressés beaucoup plus par des infrastructures scolaires, culturelles et sportives où la défaillance est flagrante d'autant que la ville a été prise d'assaut par une forte population environnante (les chiffres réels n'existent pas) à cause de la vague du terrorisme. La population vivant dans les nouveaux quartiers préfèrent plutôt des branchements rapides au gaz, à l'eau potable et le bitumage des rues qui en sont encore à leur état de pistes.

Nous remarquons que toutes ces demandes se limitent en fait au strict nécessaire bien qu'elles se caractérisent par leurs coûts énormes qui dépassent largement les possibilités budgétaires de la commune.

Bien sûr les préférences des élus sont aussi contradictoires que celles des demandes exprimées et il n'existe pas une action qui, une fois entreprise, ne soit pas contestée par une partie de la population qui s'estimera abandonnée.

Devant la gravité de ces déficits, l'exaspération populaire est à l'état endémique et il suffit parfois de quelques malentendus (ou de quelques rumeurs souvent infondées) pour voir apparaître un véritable climat de troubles. Nul ne sait encore par quel miracle la ville de Remchi a été épargnée jusque là par des manifestations violentes ; peut-être est-ce dû à l'existence de la caserne de la force d'intervention publique qui agit d'une manière dissuasive mais jusqu'à quand ?

Dans les demandes sociales il existe toutefois une certaine majorité qui se dégage à propos du logement qui, là plus qu'ailleurs sont en déficit, et à propos de l'hôpital.

d'apparence si simple, a un rôle très important tant pour l'Etat que pour le simple citoyen. Le travail des élus locaux n'est pas moins délicat puisqu'il surpasse de beaucoup le travail des élus siégeant à des niveaux supérieurs. Sans diminuer de l'importance de ces derniers nous dirons que leur travail consiste en des généralités d'ordre réglementaire. Les élus locaux par contre ayant un contact réel et immédiat avec les citoyens œuvrent d'une manière plus poussée et plus minutieuse dans les affaires de la commune. La moindre erreur dans les choix de ces assemblées de la commune et c'est toute une série de malfaçons rapidement observables ainsi que des intérêts tout aussi rapidement touchés qui seront reprochés voire violemment contestés sans nulle protection pour ces élus que leur bonne foi dans l'intérêt collectif.

Notons enfin que plus de 300 maires ont été destitués (par retrait de confiance ou par décision administrative) durant ces quelques 4 dernières années selon les chiffres avancés par le ministère de l'intérieur. Ce qu'on présenta comme une preuve d'inefficacité de ces élus, nous l'interprétons au contraire comme une preuve de vigilance de la part de ces représentants locaux qui ne sont pas prêts à tolérer la moindre négligence dans la gestion des deniers publics. En tout cas aucune administration algérienne n'a mis autant de zèle pour mettre plus de rigueur dans son organisation et éviter les malversations qui sont hélas devenues coutumières. L'avant-projet de loi relatif à la prévention et à la lutte contre la corruption¹, encore à l'étude, saura peut être redresser le comportement d'une administration publique qui est devenue trop synonyme d'inefficacité !

Exemple: la commune de Remchi²

La commune compte près de 40 000 habitants ce qui la fait placer comme une commune de dimension moyenne. La commune compte la ville de Remchi (25 626 habitants) plus quelques villages des alentours : Sidi Ahmed (4 320 h.), Sidi Bounouar (3 165 h.), Sidi Ali (737), Sidi Chérif (1065), Bourouaha Abdessalem (833), Fatmi Larbi (1 585), Gouassir (1 069), population disséminée (687), population nomade (48).

¹ La Tribune du 13 août 2005

² notre exemple servira uniquement à montrer quelques insuffisances ou quelques incohérences dans les décisions et qui font toute la faiblesse d'une commune au moment où une force plus grande dans ses interventions est demandée par des citoyens à la limite du strictement nécessaire.

Sans empêcher cette tendance « naturelle » à l'urbanisation de la vie, nous pourrons dire que ce principe de péréquation a pour but d'harmoniser la croissance pour éviter ces départs précipités et permettre à ces communes riches de se préparer à des bouleversements tout en assurant le bien être indispensables à leurs citoyens.

La mission des collectivités locales

Elle est aussi multiple que complexe. Nous pouvons énumérer quelques uns de ses éléments les plus en vue mais aussi les plus nécessaires pour le bien être des citoyens. Selon l'article 132 de la loi relative à la commune, les services publics (et par conséquent les besoins collectifs) sont¹ :

Eau potable, assainissement et eaux usées

Ordure ménagères et autres déchets

Halles, marchés et poids publics

Stationnements payants

Transports publics

Cimetières et services funéraires

Aide aux couches sociales les plus démunies

Equipements sociaux collectifs (infrastructures, enseignement, santé...)

Incitation pour le développement du potentiel touristique

Incitation pour la création de coopératives et d'associations immobilières

Impulsion des activités économiques

Promotion des activités destinées à satisfaire les besoins sociaux

Transports scolaires

Programme d'habitat

Entretien et rénovation d'immeuble ou de quartier

Actions liées aux travaux d'aménagement pour les réseaux qui relèvent du patrimoine de la commune.

Bien sûr la liste est déjà énorme mais il faut ajouter encore d'autres charges qui sont d'ailleurs implicites mais qu'il faut clarifier afin de montrer toute la multiplicité de la mission des collectivités locales. Nous ajoutons donc, l'électrification publique (urbaine et rurale), le gaz de ville, les services publics de documents légaux, l'embellissement de la ville et l'entretien des espaces verts ...

La liste est suffisamment longue pour prouver qu'une commune,

¹ Lahcene Seriak : « L'organisation et le fonctionnement de la commune » ENAG/éditions 1998

afin d'induire en erreur (pour ensuite se prévaloir d'une présence indispensable) ou tout simplement afin de protéger quelques intérêts trop illégaux pour craindre toute la lumière sur leurs existence. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans de plus amples développements sur ce manque de transparence qui nuit énormément à la bonne marche des collectivités locales dont les élus se font malheureusement peu ses défenseurs.

À ces 4 principes fondamentaux qui régissent les collectivités locales, on peut bien sûr ajouter d'autres principes qui, tout en étant secondaires par rapport aux premiers, n'en sont pas moins indispensables. Il faudrait dans ce cas-là une étude complète et absolument spécialisée dans ce sens pour recenser tous les autres éléments indispensables pour ces collectivités locales qui représentent une conquête importante dans la liberté de s'auto administrer mais qui restent néanmoins encore fragiles dans le domaine de la pratique pour le plus grand service du citoyen.

Mais si l'il s'agit d'ajouter un autre principe, on citerait volontiers le principe de péréquation qui est d'un apport positif dans une croissance équilibrée et généralisée de la nation. Selon ce principe il s'agit d'encourager la solidarité entre les collectivités locales afin de lutter contre les disparités qui risquent d'avoir des effets contraires aux actions économiques entreprises.

En effet, une collectivité locale ou un groupe de collectivités locales auront beau œuvrer dans le sens de la croissance économique, leurs actions s'en retrouveront amoindries si une commune ou un groupe de communes limitrophes continueront à vivre dans des restrictions trop difficiles pour alléger les conditions précaires de leurs habitants. Ces derniers n'auront, comme il s'est toujours pratiqué en Algérie ou ailleurs, d'autres choix que d'émigrer vers ces communes limitrophes relativement plus riches. C'est le fameux phénomène de l'exode rural dont l'Algérie a depuis longtemps pris connaissance sans avoir pourtant prévu toutes les conséquences. Aussi voyons-nous ces communes (urbaines) submergées par des immigrations incessantes (avec leur lot de revendications jamais satisfaites et impossibles à satisfaire à cause de leur forte pression) se plaindre malgré leur richesse relative tout en observant en parallèle l'hémorragie constante et inquiétante de certaines communes ayant une vocation rurale. De même que l'on note le vide du sud du pays avec une surpopulation du nord du pays ce qui n'ira pas sans engendrer des troubles par la suite.

ce dernier point une commune n'aide une autre commune que lorsqu'il y a un cataclysme ou lorsque les deux communes réalisent un projet d'intérêt commun. C'est donc l'Etat qui transfère le gros des ressources aux communes mais qu'on se méfie de juger hâtivement ces transferts qui prennent l'allure de véritables dons (pour ne pas parler d'aumônes !) mais qui ne représentent en fait qu'une infime partie des contributions de la commune (sous forme d'impôts et autres redevances versés par ses habitants...). Mais sur ce principe, les communes pauvres (ou appauvries ?) sont les plus grandes bénéficiaires.

- Principe de connexité :

Selon ce principe, lorsque l'Etat ou une collectivité d'ordre supérieur, transfère une compétence à une collectivité de rang inférieur. Il est évident que cette compétence n'a de signification réelle que si elle est accompagnée de ressources indispensables pour la mise en pratique de cette compétence ou alors cela n'équivaudrait qu'à un pouvoir formel qui lui attirera plus d'ennui que de prestige.

Ce principe de connexité est un principe indispensable si on ne veut pas asphyxier l'apparente autonomie que l'Etat pourrait donner à un certain moment aux collectivités territoriales en leur donnant beaucoup de compétences sans leur donner la capacité financière correspondante. De cette distorsion inévitable naissent en fait tous les mécontentements des citoyens qui attendent des communes plus d'actions qu'elles n'en disposent en moyens. Encore que l'argument des hauts responsables d'administrations centrales affirment souvent avoir donné tous les pouvoirs aux communes tout en omettant souvent d'avouer ne leur avoir octroyé aucun fond pour répondre aux attentes empressées de la part des citoyens. Comment appeler cela si ce n'est œuvrer à la disqualification des collectivités locales pour mettre à l'avant une gestion rigoureusement administrative ?

- Principe de transparence :

Il s'agit de permettre et de divulguer toutes les informations nécessaires tant aux collectivités locales qu'aux citoyens. Il est inimaginable d'œuvrer à une quelconque réalisation sans les renseignements indispensables dans tous les domaines. Pourtant ce principe qui relève du bon sens, ne semble pas bien mis en pratique par une administration qui excelle dans l'art de dissimuler les informations

proche du citoyen, la collectivité locale sera jugée en rapport avec le pouvoir dont elle dispose pour réaliser ce qui est à même d'assurer les services les plus immédiats pour la population. Cela concerne notamment l'eau potable, les services de santé, l'éducation du niveau primaire et moyen ... ainsi que les services de dynamisation de la vie associative dans le domaine sportif et culturel.

Sa mission, comme on le voit, est extrêmement étendue mais son ambition est limitée aux pouvoirs et aux moyens très réduits dont elle est dotée. Si bien que les citoyens attendent beaucoup plus de la collectivité locale qui symbolise à leurs yeux tout l'Etat avec tous ces moyens dont on fait grand étalage au niveau des médias pour les besoins de la politique. Mais entre la politique et la réalité¹, on mesure toute la différence qui existe et c'est pourquoi toutes les frustrations populaires se retournent fréquemment contre les présidents des communes qu'on accuse de tous les maux. Aussi assiste-t-on à des contestations (lors des distributions de logements notamment) allant même jusqu'à des troubles contre ces collectivités qui semblent même être faits uniquement pour servir d'exutoire à des mécontentements dont la cause profonde se situe ailleurs, c'est-à-dire au niveau des administrations centrales qui continuent à réglementer les communes comme dans l'ancien temps c'est-à-dire à distance et de la manière la plus centralisée.

- Principe de la suffisance :

Il est en rapport avec ces ressources financières seulement et qu'on distingue en ressource propre et en ressource transférée.

La ressource propre, habituellement appelée aussi ressource d'autonomie, est constituée de ces fonds dont la collectivité locale est entièrement maîtresse². Elle regroupe les taxes dont le taux est voté par la collectivité locale ainsi que les emprunts.

La ressource transférée : elle est constituée par les fonds transférés principalement par l'Etat et plus rarement par une autre collectivité locale qui affronte des problèmes trop complexes pour effectuer des transferts très fréquemment. Sur

¹ encore une caractéristique des pays sous développés où les éléments du pouvoirs promettent beaucoup tout en restant absents au moment des réalisations. Les mécontentements naissent le plus souvent de l'écart existant entre ces rêves et la réalité.

² Cette autonomie financière est plus théorique en Algérie où on a l'œil particulièrement vigilant sur les élus mais qu'on ferme trop bien quand il s'agit des actes des hauts responsables d'administration.

mutation, les moindres maladresses risquent de remettre en surface toutes ces rivalités tribales qu'on croyait éteintes mais qui demandent si peu de chose pour se rallumer. Il est tout de même déplorable de rallumer ces feux d'une manière aussi futile que dangereuse et pourtant combien de troubles existants ou latents, auraient pu être évités avec un peu plus de respect pour ces libertés collectives ?

La commune fonctionne sur le même mode (mais à une échelle microscopique) que l'Etat ; ce dernier ne saurait donc réussir (ou difficilement) sans un fonctionnement adéquat de cette cellule vivante qu'est la commune. Les événements de Kabylie ont bien montré combien il serait illusoire de tout contrôler par une administration (défaillante) ou par une répression (injustifiée) au moment même où l'Etat algérien engageait des réformes profondes et multidimensionnelles. Il y avait une contradiction que seule une administration centrale incompétente ou négligente (ou les deux à la fois) pouvait commettre si gravement. La dégradation d'une région si importante, la frustration d'une population si particulière, les fondements historiques d'une culture si menacée... devaient interpeler les pouvoirs publics à une action rapide et réfléchie. Le gain du temps aurait épargné beaucoup de pertes tant sur le plan des infrastructures fortement détériorées que sur le plan des rancœurs sociales revigorées.

Comme il devrait veiller sur le respect de la libre concurrence entre les unités de production, l'Etat devait veiller sur la liberté des collectivités locales qui ont la charge de concrétiser toutes les aspirations des citoyens.

Les quelques principes régissant les collectivités locales.

Nous évoquerons juste les 4 principes qui sont à la base des collectivités locales sans trop les discuter. Nous montrerons cependant les quelques insuffisances qui ne peuvent qu'avoir des retombées néfastes en ce qui concerne le bien être des citoyens.

Ces 4 principes ¹sont résumés comme suit :

- Principe de la subsidiarité :

il s'agit de doter la collectivité locale en moyens et en compétences pour répondre au mieux aux besoins nécessaires à la vie des citoyens. Etant la plus

¹ in les dossiers du carrefour local ; internet site : www.Carrefourlocal.org

sans mettre en place les éléments qui la constituent et qui lui donnent sa pleine signification ? La liberté, étant son élément le plus fondamental, il convient de l'instaurer et de la faire adopter dans nos droits et coutumes.

Car il est reconnu à la liberté, cette grande vertu de favoriser la création des biens et services grâce à la liberté d'entreprise ; en suscitant l'analyse et la critique, elle permet tout en renouant avec les critères de la rigueur, de réduire les gaspillages, de chasser l'incompétence et de combattre les rentes faciles. Nous comprenons que des fortunes immenses qui se sont édifiées dans le passé, marquent moins de précipitations à œuvrer en faveur de ces changements ; ces rentiers, trop habitués aux protections étatiques, ont trop fortement conscience des menaces de la libéralisation pour ne pas lui opposer une résistance farouche en s'appuyant sur des motifs nationalistes ou réglementaires. Comme l'affirme Maurice Allais : « l'argent doit être gagné par le travail et non obtenu grâce à des rentes gratuites, qu'elles résultent de plus-values foncières, de l'intérêt pur du capital, de situations de monopoles, de rentes sociales, des profits suscités par l'inflation, ou des manœuvres et des intrigues politiques. Il faut mettre fin à l'exploitation des administrés par la collusion de la ploutocratie, de la technocratie et de la policocratie.¹ »

Liberté pour les collectivités locales

Si cette liberté est nécessaire pour les unités de production, elle l'est encore plus pour les collectivités locales qui auront à se prononcer sur des choix d'intérêts collectifs. Il faut là aussi commencer par l'essentiel c'est à dire par un découpage territorial conforme aux aspirations de la collectivité. Il ne s'agit plus de déterminer administrativement, comme par le passé, sur des critères absolument arbitraires, une délimitation qui ne tient pas compte des tendances naturelles et des liens économiques et culturels des communautés ayant à gérer leurs biens communs.

Nombre de citoyens se soulèvent contre ces tracés hâtifs qui ne font qu'aiguiser les querelles claniques tout en modifiant les centres d'intérêt² au gré que quelques responsables administratifs qui pêchent aussi souvent par avidité que par négligence. Comme la cohésion sociale est souvent fragile dans un pays sous développé où toutes les structures démographiques sont en pleine

1 Maurice Allais : « l'impôt sur le capital » Hermann Paris 1977 p. 247

2 Le Quotidien d'Oran du 5 avril 2005

Les réformes n'auront cependant aucun impact réel (peut être seulement quelques impacts superficiels) sur la vie économique et social si on ne commence pas par ouvrir l'administration elle-même aux compétences. Laisser cette dernière agir dans son mode de fonctionnement fermé avec des nominations sur des critères sans rapport avec les valeurs réelles de ses cadres, ne peut que conduire toute cette administration publique à la faillite de sa mission avec des conséquences désastreuses sur toute la vie économique et sociale du pays. Nous savons comment les désignations arbitraires par le sommet, à partir d'une nomenclature basée uniquement sur des liens de parenté, de corruption, d'allégeance... ont porté un coup dur à la confiance dans ces institutions. Pareilles erreurs doivent être évitées à l'heure où le pays s'apprête à s'ouvrir à la concurrence internationale qui semble moins conciliante avec l'inefficacité et les lenteurs bureaucratiques.

Sur le plan politique, il ne suffit pas là aussi de lâcher du lest à quelques libertés pour donner l'illusion d'une libéralisation de la vie politique. Il ne faut pas non plus octroyer des libertés d'une manière désorganisée pour susciter les troubles et accuser par la suite la liberté d'être à l'origine de l'anarchie au niveau économique et social. Rien ne sert d'invoquer pareils motifs pour recourir au repli sur soi-même car tout repli, nous l'avons déjà mentionné, équivaut à un suicide politique. Tous les pays qui ont été gagnés par ces démarches velléitaires (Côte d'Ivoire, ex-Yougoslavie, Irak...) ont dû payer chèrement le prix.

L'ordre actuel, basé sur la mondialisation des valeurs et de l'organisation, n'admet plus ces erreurs avec autant de permissivité que par le passé quand la bipolarité permettait des hésitations incessantes entre les deux blocs. Chacun des deux blocs se préoccupait alors d'attirer (moyennant aide financière parfois, et militaire plus souvent) le plus grand nombre d'adeptes, principalement parmi les pays sous développés. Ces derniers pouvaient alors se permettre de changer les systèmes aussi fréquemment que l'on change de chemises sans se soucier du risque d'instabilité que cela pouvait occasionner par la suite. Chacun mesure actuellement les conséquences de sa politique en soldant les comptes de son économie face à un environnement qui, désormais unipolaire, n'est plus apte à laisser passer les actes non soumis au préalable à l'épreuve de l'efficacité.

L'ère des dictatures comme des organisations rigides n'est plus en vogue et la mondialisation compte imposer un nouvel ordre dans lequel seule la concurrence doit avoir le dernier mot. Comment concilier alors cette dernière (la concurrence)

frange de la société en chômage (constituée principalement de jeunes).

Un grand nombre de jeunes chômeurs qui sont d'ailleurs en train de perdre tout espoir devant une situation qui perdure dans sa stagnation, n'ont plus les yeux tournés que vers l'émigration (clandestine) vers les pays européens, principalement l'Espagne, la France... Nous connaissons pour la plupart de ces jeunes impatients, le sort dramatique qui les attend dans leurs périlleuses traversées. Pour le moment ce problème ne concerne qu'une petite minorité (négligeable ?) mais il ne semble pas indiqué que l'Etat attende à ce que toute la population suive ce chemin de l'exil forcé pour enfin entreprendre les réformes nécessaires.

Il y va donc de l'urgence à mettre en pratique des réformes en profondeur pour rassurer une société qui est déjà très éprouvée par une décennie de violence et d'attentisme. La lutte contre la bureaucratie est la première action à entreprendre pour répondre efficacement à la stratégie de la libéralisation économique. Bien sûr certains allégements sont perceptibles au niveau de certaines administrations (registre de commerce par exemple) mais cela reste nettement en deçà des promesses avancées. Il ne s'agit donc pas de procéder à quelques simplifications ou à l'élimination de certains services (ou même d'un ministère comme celui de la planification) pour prétendre avoir bien réformé tout cet appareil complexe et rigide qui constitue l'administration algérienne.

Sans prétendre donner toutes les indications sur les actions à entreprendre, nous pouvons quand même énoncer quelques lignes directrices qui mettront sûrement en mouvement ces rouages administratifs qui continuent à tourner au rythme des années 70 et dans la même optique d'une centralisation des pouvoirs :

Il faut certes commencer par alléger cette administration mais sans s'arrêter à cette étape ; il faut au contraire procéder immédiatement à sa réorganisation afin de la rendre plus rationnelle dans son travail et plus conforme avec la réalité que l'on cherche à transformer. Nous savons combien l'administration algérienne est inscrite dans cette logique du système socialiste qui ne semble plus en vigueur actuellement ; la libéralisation étant la nouvelle orientation de l'économie, toute la structure administrative (de son organisation à sa mission) doit être revue afin de se trouver en conformité avec le désengagement de l'Etat de la sphère économique et de son redéploiement en tant qu'organe neutre et réglementaire pour veiller au respect de la qualité et de la concurrence.

du travail. Toute perte de temps et toute improvisation ne peuvent que nuire aux perspectives économiques en diminuant ses chances de succès. D'autres pays avec moins de potentiels, sont entrés de plain pieds dans l'OMC sans connaître le désastre prédit par de nombreux spécialistes adeptes d'un retour en arrière. Sur ce point signalons que l'Algérie est condamnée comme tout le monde à avancer pour faire sienne des théories sur la libéralisation ; toute velléité dans les réformes et à fortiori tout retour en arrière (pour le motif d'un pseudo âge d'or économique dans le passé) serait suicidaire.

Pour réintroduire les critères de l'efficacité et reconnaître les vertus de la concurrence, l'Algérie n'a donc d'autres choix que celui de se lancer dans les réformes où il ne convient pas toujours d'opérer des changements en recourant au même cadre politico-administratif. Si au niveau politique des changements sont perceptibles, dans le multipartisme notamment, le cadre administratif reste pour le moins inchangé. Sa rigidité nous paraît même accrue ; exploitant le motif sécuritaire, il se serait taillé une place bien au-dessus de sa mission. Malgré le recul du terrorisme et une situation meilleure en matière de sécurité, il ne nous semble pas noter un même recul et un assouplissement perceptible dans le comportement bureaucratique d'une administration qui semble plutôt décidée à défendre ses prérogatives outre mesure et maintenir son omniprésence au grand dommage des réformes entreprises.

La réforme première

Nous l'avons déjà énoncée : c'est la réforme politico-administrative. Elle est la première à mettre en œuvre afin d'amorcer effectivement les autres réformes socio-économiques tout en leur donnant plus de chance de réussir. Cette réforme est déjà amorcée depuis plus d'une décennie mais par la lenteur qui est mise dans sa réalisation, par le manque de suivi dans et surtout par ses petites retouches superficielles, on assiste à un piétinement dans les changements qui tardent enfin à venir. L'entreprise doit donc être poursuivie avec plus de sérieux et en profondeur et surtout, elle doit être axée sur plusieurs fronts afin de convaincre toute une population qui reste sceptique sur les perspectives d'un changement tardant à paraître. Ce scepticisme ne fait que nuire au climat de confiance dont la nécessité est reconnue comme un préalable inconditionnel à toute relance économique. C'est enfin cette dernière qui en souffre le plus et qui ne rassure nullement toute cette

aux réformes économiques, alors qu'on est en train d'oublier l'essentiel, c'est à dire le cadre politique et social qui demeure à notre sens le premier à réformer. Il faut au contraire commencer par mettre en place les institutions solides tout en assouplissant les procédures administratives afin de limiter les effets néfastes de la bureaucratie. La relance économique qu'on est en train de réduire à sa seule dimension financière, trouvera alors sa pleine expression dans un environnement favorable.

Durant cette période de réformes, la situation est délicate aussi demande-t-elle une attention particulière ; s'agissant d'entamer des réformes profondes et même parfois radicales, les moindres erreurs dans l'analyse ou dans l'application, risquent de retarder les premiers effets positifs tout en hypothéquant cette relance économique sur laquelle tous les espoirs sont misés dans sa réalisation. Cette phase appelée communément phase de transition incite donc tous les pays, dans cette situation critique, à adopter une stratégie plus rigoureuse ; l'Algérie surtout qui est en train de passer d'un système fortement centralisé à un système libéral, ne devra en aucun cas se permettre de rater ce passage dont dépendra son avenir économique.

Si tout le monde en Algérie est d'accord dans la libéralisation de la vie économique¹, une grande division existe cependant dans la méthode à adopter pour y parvenir. À défaut d'une ligne de conduite claire et précise, il nous semble voir beaucoup d'hésitations et d'improvisations là où on devait plutôt montrer beaucoup de détermination et de rigueur. Nous le constatons ainsi à travers ces résultats médiocres au niveau de la croissance économique (hors hydrocarbure) qui atteint à peine les 3 % et surtout à travers ce retard dans l'intégration à l'OMC. Sur ce dernier point l'Algérie, en reculant cette échéance, est en train d'accumuler un retard tout en accroissant son handicap en matière de concurrence au niveau international. L'épreuve de l'ouverture étant admise comme inévitable, il convient alors de l'admettre et de la préparer d'une manière la plus urgente afin de minimiser ce temps qui, étiré en longueur et en tâtonnement, risquerait de compromettre les effets positifs des réformes entamées.

La mondialisation n'étant plus seulement un rêve, il convient à l'Algérie de se frayer à partir de maintenant une place dans la spécialisation internationale

¹ si on exclut cette petite partie de la population nostalgique ou rentière qui ne doit pas cependant pas être négligée tant sa puissance reste encore grande dans certains domaines de l'administration notamment.

les libertés fondamentales, constituent une perte par leur masse salariale très élevée et une entrave au progrès par leur lenteur et leur incompétence. Lutter donc contre la bureaucratie ne peut qu'encourager à la réinstauration d'une véritable administration publique qui pourrait enfin concrétiser les réformes politiques et sociales entreprises.

Résultats :

En premiers résultats nous pouvons énoncer les conséquences à notre analyse. Nous distinguons nettement la ligne existante entre l'administration centrale et les libertés collectives. Sans qu'il y ait nécessairement contradiction, quand les principes régissant les prérogatives de chacune sont nettement définis et sous réserve d'un Etat suffisamment fort pour les faire appliquer ; nous devons signaler qu'une complémentarité est même nécessaire en vue d'une action efficace.

Mais dans un pays sous développé où les rapports n'étant ni bien définis ni suffisamment bien départagés, il arrive malheureusement qu'il existe une véritable cassure entre les responsables des administrations publiques et entre les représentants des collectivités locales. Il est dès lors inutile de démontrer que les effets sont désastreux sur la bonne marche des collectivités locales. La tendance qui prévaut est à la mainmise, pour ne pas dire à l'étranglement, des collectivités locales par les responsables des administrations centrales et la tentation est même quelque fois si forte en Algérie, d'instaurer purement et simplement une gestion administrative de ces collectivités.

L'instabilité politique, l'incompétence et la hargne des responsables administratifs à ne pas céder de leur autorité ne vont pas permettre une libéralisation dans les décisions locales dans un proche avenir. La méfiance du pouvoir s'est même accentuée après l'expérience malheureuse des communes livrées à la gabegie; la désillusion de la population après la vague de terrorisme et des malversations, auront accru le manque de crédibilité dans les représentations locales. Cette population, sans nécessairement avoir un préjugé favorable envers l'administration centrale, refuse de cautionner pleinement ses responsables, préférant ainsi être mal dirigée plutôt que trahie dans la confiance de son choix.

Les réformes à entreprendre :

Nous pensons qu'on est en train de donner beaucoup trop d'importance

incomplètes ou contradictoires. L'administration qui devrait normalement faciliter ces libertés en assurant un cadre d'organisation et d'expression, verse plutôt dans la bureaucratie, c'est à dire en se constituant un droit de regard et donc une part de pouvoir, et cela, en mettant le plus d'entraves, de falsifications et d'interdits que possible.

Toute réforme en faveur de la liberté, n'a de sens réel que si une véritable lutte contre la bureaucratie est engagée. Dans les pays sous développés, on ne comprend pas (ou on feint de ne pas comprendre) comment lutter contre la bureaucratie alors que l'administration reste une organisation nécessaire pour la survie de l'Etat et du pays tout entier. Sur cette argumentation nous sommes pleinement d'accord sauf qu'on confond malheureusement administration et bureaucratie, deux termes qui font référence à des réalités différentes voire opposées.

En effet rien n'est plus contraire à l'administration que la bureaucratie ; autant la première est nécessaire autant la seconde est stérile. L'administration vise à l'organisation, à la conformité et au respect de la procédure pour une meilleure transparence dans les décisions ; la bureaucratie est la forme viciée de l'administration au sens où elle veut se substituer aux véritables décideurs en entravant l'exercice des libertés ou en faussant les résultats ou tout simplement en falsifiant les informations nécessaires pour une bonne compréhension de la situation sociale et politique. S'écartant donc de sa neutralité en tant qu'organe purement technique, la bureaucratie jouit partout d'un préjugé défavorable comme le souligne Niskanen : « les termes bureaucratie, bureaucrate et méthodes bureaucratiques sont maintenant combattus et sont habituellement péjoratifs dans l'usage populaire. »¹ Si cet auteur cherche à lever l'équivoque en modélisant le comportement des Bureaux dans une optique d'efficacité, nous pour notre part, nous persistons à faire la différence entre l'administration publique et la bureaucratie telle qu'elle est entendue dans la compréhension populaire.

De ce fait, nous dirons que dans les pays développés, il existe une administration publique qui œuvre efficacement à l'exercice de ces libertés ; dans les pays sous développés, ces administrations publiques, n'étant que des réservoirs d'embauches pour des fonctionnaires pléthoriques et incompétents, constituent un pouvoir en lui-même qui a trop tendance à se substituer à l'expression populaire. Dans ce dernier cas les employés de bureau, sans mission spéciale pour faciliter

1 W. A. Niskanen Jr. « Bureaucracy and Public Economics » Edward Elgar Publishing Limited. 1996 p. 6

dans la recherche d'une harmonisation entre les différentes hiérarchies de décision. Ainsi dans les pays sous développés considère-t-on souvent la moindre demande de liberté (individuelle ou collective) comme une menace à l'unité nationale.

Les associations, quand elles existent, seront fortement contrôlées (ou complètement embrigadées) et la liberté de penser est restreinte ; tout cela dans le seul but d'édifier une unité nationale qui, dans ces pays, ne doit s'exprimer que d'une seule voix et dans la même orientation politique. Les partis uniques, les dictatures...ne tiraient leur légitimité que de l'Union Nationale. Toute déviation ou toute autre interprétation donnait lieu à des interventions énergiques quand ce n'est pas à une accusation pure et simple pour motif d'atteinte à la sûreté de l'Etat !

D'ailleurs jusqu'à nos jours et même avec la consolidation des Etats, ces pays pauvres (tirant prétexte de la fragilité économique), continuent par réflexe politique ou par simple habitude, de considérer la démocratie comme un risque à ne pas courir. On recommande purement et simplement dans ces pays une mise en place timide et par petites doses, de la démocratie sous prétexte que le peuple n'est pas mûr. Il faut entendre dans ce dernier cas qu'il est dangereux d'octroyer la liberté à ce peuple qui risque d'en faire un mauvais usage, en remettant en question les décisions centrales qui sont considérées comme les seules à défendre l'intérêt national.

Une confusion, involontaire ou voulue, est entretenue dans ce sens et toute une éducation politique est à entreprendre mais il faut attendre l'apparition d'une véritable classe politique suffisamment « mûre » pour mettre en place de véritables réformes dans le sens de ces libertés. Les pressions internationales et les effets de la mondialisation peuvent insuffler à ces pays pauvres des vents favorables à des réformes plus rapides.

- Il faut aussi que l'Etat soit pourvu de moyens (moyens matériels et moyens institutionnels) pour pouvoir donner un véritable sens à ces libertés locales. Il faut donc que l'Etat ait les moyens de sa politique sinon toutes ces libertés seront purement théoriques, sans aucun lien avec la réalité comme on le constate fréquemment dans les pays sous développés. En effet ces pays font souvent état de l'existence de ces libertés fondamentales qui sont garanties « théoriquement » par des lois mais qui demeurent encore illusoires dans la pratique.

L'inexistence (ou l'insuffisance) de ces institutions Etatiques ne permet pas de donner pleinement un sens à ces libertés qui demeureront longtemps encore

l'aspect culturel, ne semble pas poser un problème mais dès qu'il affirme d'autres desseins, il est automatiquement soupçonné d'atteinte à l'unité nationale.

Ces problèmes sont particulièrement sensibles dans les pays sous développés et ce, pour au moins deux raisons principales :

- L'instabilité de l'Etat.

Ce dernier, pour pallier sa faiblesse, n'a d'autres ressources que d'interdire ces libertés à défaut de pouvoir les contrôler. Privilégiant alors la vision unioniste, il demande l'effacement de toutes les expressions locales et de tous les particularismes au détriment de l'expression nationale et générale. Il n'est pas étonnant donc de constater que tous les pays sous développés aient édifié leurs Etats sur des partis uniques et sur des slogans fortement nationalistes. Dans ce cadre d'édition de pays encore fragiles sur le plan économique et institutionnel, la consolidation de l'Etat ne peut se faire qu'à partir de la négation des sentiments régionales.

- Le tribalisme social.

Il a profondément porté atteinte à une liberté sociale qui, laissée livrée à elle-même, a parfois fortement dévié vers la discrimination, le morcellement du pouvoir... et plus grave encore vers la sécession. Ces dangers ont marqué fréquemment ces dissensions sociales où des fractures souvent irréparables ont eu lieu. Nous citons le cas du Tchad où une longue guerre civile ne fut contenue qu'après de lourdes pertes ; de même nous citons le cas du Rwanda où les massacres tribaux avaient compromis l'unité nationale, le cas du Mali confirme cette incompréhension des libertés locales....

De ce fait nous tirons au moins deux conséquences qui constituent en même temps les deux exigences essentielles pour la reconnaissance totale des collectivités locales :

- Il faut que l'Etat soit suffisamment fort, avec notamment une stabilité suffisante tant au niveau politique que sociale, pour concéder aux collectivités une autonomie relative sans craindre une concurrence dans l'exercice des pouvoirs. La fragilité des pays sous développés et surtout leur instabilité, rend les relations complexes entre le pouvoir central et les prétentions locales ; elles entretiennent particulièrement un climat de suspicion ou d'incompréhension qui gêne fortement

de ces libertés. Une hiérarchisation dans toutes ces libertés est à mettre en rapport avec la hiérarchie de ces groupements qui sont numériquement déterminés et territorialement délimités. Ainsi va-t-on du domicile, au quartier, au village ... pour arriver à des départements (ou wilaya) dont le nombre est toujours limité dans un pays.

Ce découpage tant au niveau des groupements humains qu'au niveau des délimitations spatiales est doublement pratique :

- Il respecte les centres de décisions multiples et va donc dans le sens des libertés fondamentales qu'on reconnaît aux êtres humains dans leurs actions individuelles et collectives
- Il facilite le travail d'administration à l'échelle nationale en morcelant les compétences et les pouvoirs dans les différents niveaux de décisions.

Pourtant cette hiérarchisation, si pratique pour une clarification administrative ne va pas sans quelques problèmes qui se répercutent parfois gravement sur les compétences et par là, sur les libertés sociales. Il faut rappeler encore une fois que dans un pays respectueux des Droits de l'Homme tels définis dans les conventions internationales actuelles, la liberté est le principe fondamental ; l'administration doit être seulement une technique de valorisation sans jamais devenir une nuisance par ses lenteurs et ses entraves multiples. De ce fait les problèmes qui se posent ou risquent de se poser, sont principalement de deux sortes :

- La hiérarchie spatiale :

Son morcellement stratégique ou technique porte atteinte à la vision unitaire ou unioniste. Sur ce dernier cas, le pays, bien défini territorialement, ne peut être conçu que comme un espace national, uniifié et égal en tout point. Tout découpage n'est qu'une atteinte à l'intégrité nationale si bien que la tentation est trop forte de dénier toute forme de liberté à des communautés à qui, il est demandé de se fondre dans le pays.

- La liberté sociale :

S'exerçant à différents niveaux, elle cherche l'affirmation de son identité tout en mettant l'accent sur son particularisme. Ce dernier, tant qu'il est limité à

spéculations peuvent avoir lieu pour occulter un événement et/ou servir certains intérêts) mais obéissent à une logique de groupes dont l'élément moteur est l'intérêt. C'est de ce dernier que naissent toutes ces divergences et qui donnent ces caractères particuliers en pareilles circonstances. La théorie des choix est la plus désignée pour dégager la ligne directrice au milieu de toutes ces dissensions sans sombrer dans un à priori auquel cas on se situera dans un arbitraire qui est par définition contraire au principe d'un débat public.

De par leurs caractères instables, révisables et en perpétuelles discussions, ces dissensions ne sont pas construites sur une logique toujours nette et définitivement établie ; aussi leurs conclusions ne sont valables qu'aux circonstances du moment et pour harmoniser les intérêts dominants. C'est en ce sens que toute analyse qui est économique dans ses fondements devient toujours d'ordre politique dans ses implications. L'économique dans cette discipline n'a de sens qu'au-devant d'une interprétation politique. Comme la vision politique recherche essentiellement un équilibre précaire à travers l'instauration des compromis, l'analyse économique recherche un équilibre définitif à travers une rationalité dont tout être intelligent se devrait de la respecter ; il s'ensuit que l'analyse politique et l'analyse économique (qui devraient être complémentaires et dans le même sens) se retrouvent souvent opposées et à contre sens.

Notre analyse ne cherche pas à adhérer à un consensus unanime dont Arrow a démontré l'impossibilité de sa réalisation dans un monde libre mais que de nombreux praticiens ont voulu instaurer au nom d'un supposé ordre supérieur. Les dégâts occasionnés par ces derniers auront été à la mesure des grandes crises sociales actuelles et principalement de l'effondrement des autoritarismes. Le printemps arabe a démontré combien les règlements administratifs ne peuvent répondre à toutes les revendications sociales dans leurs multiples composantes.

Les collectivités locales

Tout groupement humain cherche naturellement à faire prévaloir les principes de liberté dans ses décisions quant à l'orientation de son avenir : de la cellule familiale à la tribu à la communauté plus élargie... jusqu'à la nation. Il est tout aussi naturel de coordonner toutes ces libertés en vue de leur harmonisation ou tout au moins pour éviter les contradictions qui peuvent apparaître dans l'exercice

L'intervention

Collectivités locales ? Rien n'est plus ambigu dans le sens qu'on leur accorde et qui se confond le plus souvent avec l'Etat (dans son aspect administratif) et avec le privé (dans son aspect social). En fait cette ambiguïté tient surtout de la confusion qu'on veut entretenir dans la définition et dans le rôle qu'on veut lui octroyer. Cette confusion vient surtout :

- Du côté des hommes politiques qui ont une vision ensembliste dans le cadre d'un pays administrativement uni

- Du côté des citoyens qui ne perçoivent le rôle de l'Etat que dans la proximité d'un bien collectif à utiliser.

Sans entrer dans de plus amples détails pour le moment, nous constatons que la confusion apparaît entre la gestion des biens publics et l'utilisation de ces biens.

L'analyse oscillera inévitablement entre cette vision purement administrative et cette vision purement sociale des biens collectifs et cela ne va pas sans ajouter plus de confusion dans la compréhension du sujet. Cette confusion est d'autant plus grave que les deux analyses semblent avoir raison en même temps et pire encore, chacune revendique l'exclusivité de sa logique. Nous n'avons pas la prétention de lever une bonne fois pour toute, cette équivoque qui nécessite un débat multiple et contradictoire sur tous les fondements qui régissent les collectivités locales. Néanmoins, nous jugeons qu'il est temps (s'il n'est déjà pas trop tard) de considérer le problème dans ses fondements en rapport avec ses implications.

Méthode

Trop de divergences sont présentes pour ne pas laisser le sujet se débattre sur une seule ligne d'analyse, de ce fait il est hors de question de s'attendre à une conclusion finale claire et définitive. La critique est en tout point réclamée afin de recentrer le débat dans son juste cadre d'analyse. Ces divergences ne sont pas gratuites et n'obéissent donc pas à une logique spéculative (bien que certaines

Les exigences sociales dans les collectivités locales. La bonne gouvernance pour guider les règles de financement

BEDDI Nasreddine
Université de Tlemcen

Résumé:

Les collectivités locales sont partagées entre la mission ambitieuse de répondre aux besoins sociaux des citoyens et la rigueur comptable de leurs fonds limités. La libéralisation du marché rend encore plus problématique leur marge de manœuvre où le critère de l'efficacité se révèle comme un guide implacable dans leur lutte pour leur survie. Parce ce que ces entreprises sont trop précieuses pour pouvoir disparaître trop facilement, il faut que les autorités publiques se penchent sérieusement sur leurs difficultés afin de leur permettre d'agir efficacement au sein de la société.

Etant proches des citoyens, les collectivités locales dispensent des services indispensables, surtout aux plus démunis, et contribuent à l'élévation notable de l'indice de développement humain. C'est donc ce développement qualitatif et durable que l'on améliorerait si on donnait tous les moyens à ces collectivités de proximité citoyenne ; quand nous parlons de moyens, nous n'entendons pas seulement les moyens financiers mais tous les moyens à savoir : les compétences, l'élargissement des champs d'intervention, la clarification de leur mission et surtout l'intégration totale dans la répartition institutionnelle des pouvoirs. Il s'agit donc de redonner toute la rationalité à une organisation sociale qui pêche souvent par son excès de volonté mais qui piétine toujours dans son immobilisme bureaucratique.

Notre intervention se propose de mettre en lumière quelques-unes de ces difficultés tout en avançant quelques solutions possibles qui devraient libérer ces collectivités dont l'utilité n'est jamais mise en doute dans une société moderne. La théorie économique étant peu pourvue dans ce domaine, nous nous référerons à quelques expériences au sein d'une commune (Remchi) qui, sans être limitative, peut illustrer une bonne partie de la réalité algérienne.