

Gouvernance territoriale et décentralisation *

*Par Chabane BENAKEZOUH
Professeur à la Faculté de droit
d'Alger
Université d'ALGER*

La problématique des collectivités territoriales ou des villes, surtout dans sa dimension politico juridique, ne se résout pas, aujourd'hui, exclusivement dans la mise en place d'un quelconque mode organisationnel d'emprunt, façonné à travers le triptyque éculé et dépassé de centralisation, déconcentration et décentralisation.

Dans l'Etat moderne ou plus exactement dans l'Etat de droit démocratique¹, et le vocable est ici délibérément affiché ne serait-ce que pour le distinguer de l'Etat de droit ou de l'« Etat légal² » tout court, ce qui importe, ce n'est pas seulement ou exclusivement le degré de décentralisation réalisée à travers telle ou telle opération électorale ou tel ou tel suffrage, mais la synthèse appliquée de différents systèmes organisationnels ou plus exactement leur perception synchrétique avec d'autres facteurs, se déclinant dans ce qu'on appelle communément la bonne gouvernance territoriale qui devra les transcender.

Sur la gouvernance en général, la doctrine est aussi variée qu'abondante. Il n'est pas aisé, même sommairement, d'en dresser un état, ou une synthèse, tant les opinions s'y

*Communication faite lors du colloque organisé par la Faculté de droit d'Alger sur le thème « la décentralisation au Maghreb » les 10-11 mai 2005.

¹ Sur ce point on lira avec profit l'œuvre capitale de J. Habermas, *Droit et démocratie*, Gallimard, 1992.

² Voir M-J Redor, *De l'Etat légal à l'Etat de droit*, Economica, 1992.

dégageant sont multiples et controversées. Si on devait la comparer à la notion de gouvernement, ce serait précisément cette forme de pouvoir partagé entre de multiples partenaires qui doivent agir en commun. La notion de gouvernement suppose un centre de pouvoir d'où émane unilatéralement les décisions, celle de gouvernance suppose au contraire, un pouvoir distribué dans la contractualisation, le partenariat, et la solidarité entre tous les acteurs concernés y compris bien entendu au niveau des proximités et des villes³.

Il ne faut pas perdre de vue que la gouvernance territoriale ou locale, est étroitement dépendante de la gouvernance nationale, en ce que les éventuels déviations, excroissances et dysfonctionnement de l'Etat, se répercutent fatalement sur le local où il est vain de chercher la gouvernance si en amont, au niveau central de l'Etat, celle-ci est défailante.

Au niveau territorial, elle s'exerce présentement, pour l'essentiel, et c'est valable pour l'ensemble des pays du Maghreb, à travers un triptyque organisationnel sus évoqué, d'emprunt, où s'entrecroisent certes, ses éléments mais sans produire, au-delà des seuls effets d'annonce, l'harmonie indispensable et l'efficacité espérées d'une bonne gouvernance territoriale.

³ Le sentiment qui prédomine, fait que les postulats mobilisateurs qui lui sont sous jacents, sont pour l'essentiel :

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

Dans la perspective d'une bonne gouvernance, les institutions ne peuvent plus s'appuyer sur ces modes concurrentiels, antinomiques, surannés et dépassés mais au contraire sur des principes éprouvés conçus non pas comme par le passé à travers le seul prisme de l'administrativité ou de la communalité, mais à travers celui de la territorialité bien comprise où la région serait consacrée comme pôle de développement et régulation.

I/ Assise de la gouvernance territoriale :

La déconcentration a une place de choix dans cette assise caractéristique du triptyque sus énoncé, mais le mode qu'elle décline, n'est pas dénué d'ambivalence tout comme d'ailleurs la décentralisation assimilée à la démocratie alors qu'elle n'est réductible qu'à la stricte organisation administrative ou dans le meilleur des cas, à la seule expression électorale.

1 / Une question récurrente : sur quel mode ou processus la démocratie est-elle constructible ? Sans reprendre ici les sens ou définitions de ces processus, il serait nécessaire de rappeler brièvement, pour un besoin d'enchaînement intellectuel, que dans l'abondance des analyses qui leur sont consacrées, nombreux sont les auteurs qui pensent que la décentralisation participe de fondements et principes démocratiques.

Avant de voir plus au fond ce point, notons que dans le cadre institutionnel d'un Etat unitaire comme l'Etat algérien, et pour s'en tenir à ce triptyque organisationnel propre à l'administration et se rapportant avant tout à l'organisation et à l'aménagement de l'appareil de l'Etat, la décentralisation ne peut être qu'en symbiose avec la déconcentration en ce que l'un de ces processus n'est pas opposable à l'autre.

La gouvernance n'est d'ailleurs exclusive ni à l'un ni à l'autre mais, à l'un et l'autre, dans l'esquisse d'une politique harmonieuse de redistribution des « pouvoirs » et d'une réelle participation que consacraient des textes de répartition des

compétences selon le principe consacré de subsidiarité⁴ qu'on pourrait d'ailleurs fort bien lui substituer. La subsidiarité intègre la décentralisation mais elle en est différente et ne signifie nullement moins d'Etat ni plus d'Etat dont le désengagement au profit des acteurs de la vie locale ne doit pas en effet engendrer un manque d'Etat mais une nouvelle distribution des rôles.

Par ailleurs, s'il est impératif dans le cadre de la préoccupation constante de renouveau de l'Etat, et concomitamment dans celui du nécessaire renforcement de la démocratie locale qu'il convient ici pour des raisons de commodité de l'exposé d'intégrer dans l'expression de bonne gouvernance territoriale, d'instaurer une autonomie locale qui trouverait son essence dans le suffrage ou l'élection, il y a lieu tout de même de tempérer un tel « postulat » en prenant conscience, loin des réactions passionnées ou idéologiques, que l'Etat moderne, de surcroît unitaire, contrebalance positivement ladite autonomie élective, grâce à la mise en place d'une organisation politico-administrative, en somme d'une gouvernance territoriale, faisant en sorte que le pouvoir des communes tout comme celui des grandes villes, ne puisse pas s'apparenter à une puissance parallèle à celle aussi légitime de l'Etat, surtout qu'en droit algérien, tout comme en droit des autres pays maghrébins, les collectivités territoriales ne peuvent avoir un pouvoir normatif ou selon la terminologie bien établie, le « pouvoir de leur pouvoir » ou la « compétence de leur compétence » selon les justes mots de Carré de Malberg.

Pour éviter tout malentendu sur la portée de ces concepts et étant entendu que ceux-ci ne constituent plus à eux seuls des

⁴ Faute de place, ce principe, en vogue depuis que le droit européen l'a mis en exergue, ne peut être développé ici ; Il consiste à laisser à chaque échelon d'une organisation toute l'autonomie et la compétence dont il est capable, l'échelon supérieur n'intervenant que là où l'échelon subordonné, n'intervient pas. Il postule également - et c'est très important eu égard au bilan de la mise en œuvre des processus ici considérés - que l'échelon supérieur ne puisse pas se décharger sur l'échelon subordonné, des tâches qui lui reviennent et vice-versa.

réfèrents incontournables ou incontestables, et encore moins des outils les plus performants pour tracer la perspective d'un Etat moderne, il paraît utile de noter à l'encontre de la pensée de certains juristes ou politologues qui établissent un rapport direct et parfois inéluctable entre la décentralisation et la démocratie dont elle serait en quelque sorte un adjuvant, que le débat sur la décentralisation, a été longtemps situé et parfois de façon exclusive, sur le terrain du politique voire de l'idéologie politique où l'habitude est prise de considérer de façon quasi-linéaire le discours décentralisateur comme un discours sur la démocratie.

Affirmer en soi et sans nuances, que la décentralisation conduit à la démocratie, ou que la décentralisation a nécessairement le caractère de système démocratique, **revient à dire qu'il n'y a pas de démocratie sans décentralisation. Cela est inexact puisque la décentralisation peut être organisée aussi bien suivant l'idée démocratique que suivant l'idée autocratique**⁵. Bonnard, en étudiant l'administration du régime de Vichy, a pu même forger le concept de «décentralisation autocratique»⁶ et l'exemple féodal comme cas typique d'une société décentralisée a été également étudié par d'éminents auteurs comme Berthélemy⁷.

Affirmer encore que le pouvoir local ou territorial décentralisé est le lieu de la liberté et de la démocratie, équivaut à un glissement idéologique tendant à sacraliser à l'excès le local par opposition au central. Ce serait là une affirmation au

⁵ Lors d'un colloque dirigé par L. Sfez, L'objet local coll. 10-18 1977, Autexier a pu dire (p. 62) à propos du rapport décentralisation-démocratie « ... je ne vois pas le lien entre décentralisation et démocratie : parler de décentralisation, parler de local, cela relève du spatial, du territorial et n'a rien à voir avec la démocratie. D'ailleurs, l'exercice local du pouvoir peut aussi bien être démocratique que non démocratique Je ne suis pas sûr de la démonstration qui veut faire de la décentralisation un intérêt démocratique ».

⁶ R. Bonnard, Précis de droit administratif, Paris LGDJ, 1943.

⁷ Voir sa préface de l'essai sur le gouvernement local en Angleterre de E. Jenks (traduction française de J. Wilhelm, 1895).

demeurant assez déroutante eu égard aux faits constatés dans les communes ou villes, c'est-à-dire, au niveau même du local ou territorial où, ne l'oublions pas, le central apparaît très souvent, pour ne pas dire constamment, comme un recours, une instance sécurisante de prise de décision ultime, où chaque citoyen lésé dans ce qu'il estime être un droit, fait souvent appel à lui, comme dans un réflexe naturel. C'est dire que ce n'est pas à ce niveau, celui de la décentralisation, que l'on trouve les deux éléments clés inhérents à la démocratie, savoir, l'égalité et la protection des droits. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, on peut même dire à cet égard, que les principes démocratiques résident plus dans la centralisation que dans la décentralisation qui postule, ne l'oublions pas également, la différenciation c'est-à-dire le contraire de l'égalité face à l'Etat et à la loi.

Sur un autre plan, il faut bien voir que la décentralisation, tout comme d'ailleurs les autres modes organisationnels auxquels elle renvoie, est centrée sur l'Etat et non sur le pouvoir politique. Il s'ensuit qu'elle ne se construit pas à partir d'interrogations théoriques et que son champ est celui de l'organisationnel des institutions de l'appareil de l'Etat sans plus. En la considérant ainsi, comme un simple aménagement technique, ou une sorte de particularité structurelle et fonctionnelle, il semble évident, comme l'a si bien démontré Langrod⁸, que la démocratie ne peut dépendre, du moins directement, de l'existence ou de l'inexistence d'un arrangement administratif quel qu'il soit.

Par ailleurs, et corrélativement aux collectivités territoriales, si la décentralisation est constitutionnalisée en droit algérien (art.16 de la constitution de 1996), il faut bien voir que cette constitutionnalisation ne porte que sur la dimension administrative de celle-ci. Elle ne fait d'ailleurs que traduire au plus haut niveau des normes, une constante administrative

⁸ G. Langrod, Le gouvernement local. Fondement ou apprentissage de la démocratie ? Revue Internationale d'histoire politique et constitutionnelle, n° 03, Paris 1952.

faisant en sorte que l'Etat transfère certaines attributions aux collectivités à travers leurs assemblées élues, tout en conservant ce qui continue d'être appelé eu égard à son ancrage profond dans la pratique administrative, le contrôle de « tutelle » sur leur exercice. Et ce n'est pas demain que celui-ci disparaîtra.

Dans la constitution, la décentralisation visée, apparaît comme une notion floue, imprécise et sans rapport avec le principe de liberté d'action ou de « libre administration »⁹; Elle est assez réductrice en ce qu'elle évoque bien un phénomène d'octroi par l'Etat et non la reconnaissance constitutionnelle d'une véritable liberté ; Ce serait là, juste une technique, ou tout au plus, un principe gouvernant l'organisation administrative de l'Etat qui reposerait sur une « délégation de puissance publique » ou sur « une concession émanant de la collectivité supérieure » (l'Etat), pour reprendre encore l'expression de Carré de Malberg¹⁰. Elle n'est inscrite dans la constitution que dans le strict respect de l'unité du pouvoir normatif de l'Etat ; Les collectivités territoriales qu'elle décline n'ont pas à proprement parler de pouvoirs de gestion ou de liberté d'administration qui leur serait consubstantielles et qu'elles pourraient revendiquer de l'Etat.

On le voit bien, la constitutionnalisation de cette décentralisation ne traduit pas la liberté locale et ne s'inscrit pas dans la thèse concevant la libre administration ou gestion, comme liberté normative. Certes, les deux critères de base inhérents à ce principe, existent : critère électif avec l'assemblée élue, critère de personnalité morale¹¹ s'y greffant en

⁹ Sur la question, voir C. Bacoyannis, Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, Economica, 1993.

¹⁰ R. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, CNRS, T1, 1920, p. 170.

¹¹ Encore que l'octroi de la personnalité morale par l'Etat, en référence au concept d'*universitas* (J.L. Mestre, Historique des collectivités locales, in Encyclopédie Dalloz n°18.3) recèle – et cet aspect n'est pas suffisamment mis en lumière – une connotation régressive dans la mesure où il s'agit là, d'un octroi par l'Etat qui phagocyte ainsi la « puissance » originaire des

conséquence, mais ces deux critères, même en s'additionnant, ne suffisent pas pour définir le principe de libre administration qui exige en sus, si tant est qu'on puisse l'admettre, des compétences effectives et des moyens conséquents¹².

Dans un Etat unitaire, la question n'est donc pas de chercher à atténuer le pouvoir central de l'Etat comme s'il s'agissait de quelque chose de ductile que l'on peut détendre ; elle n'est pas non plus et loin s'en faut, de dissoudre le pouvoir perçu à la suite de M. Foucault¹³ et de M. Hauriou¹⁴, comme la forme terminale d'une multiplication de rapports de force ou la subsumption traduite par la conjonction de ces forces et de tous les pouvoirs disséminés dans la société. On peut fort bien concevoir des sociétés sans Etat comme l'a bien montré P. Clastre¹⁵, mais une société sans pouvoir, cela relèverait du rêve. « Ce n'est pas au pouvoir (écrit encore J-A Mazeres¹⁶) que l'on peut échapper : il est indépassable comme l'espace dans lequel il se meut. C'est la totalisation de ses expressions infinies en un Pouvoir alors nécessairement totalitaire, qu'il faut tenter d'esquiver ».

communes pour l'intégrer dans l'ordre juridique étatique et la soumettre à conditions. G. Burdeau, a pu dire de son côté à propos de cette théorie : « fictive, la personnalité morale est une création arbitraire du législateur qui peut la subordonner aux conditions qui lui plaisent, limiter ses droits, la supprimer éventuellement » (Traité de sciences politiques, LGDJ 1980, Tome II p. 400).

¹² Lors du séminaire international ouvert à Alger début Avril 2005 sur « le mode de financement du développement durable » le Ministre délégué aux collectivités locales avait objectivement souligné l'insuffisance de ressources dont souffre les collectivités alors que ses prérogatives touchent tous les secteurs d'activité : infrastructures, équipements, assainissement, santé, culture.....

¹³ M. Foucault, La volonté de savoir, Gallimard, 1976, p.122.

¹⁴ Dans sa théorie de l'institution Hauriou a pu dire que « partout les décisions sont dues à un pouvoir » (in cahier de la nouvelle journée, n° 4, 1925.

¹⁵ P. Clastre, La société contre l'Etat, éd. de Minuit, 1974.

¹⁶ J-A Mazeres, La région : espace de pouvoir ou espace des pouvoirs ? in Centre, périphérie ou territoire (collectif) Puf, 1978, p. 262.

2 / L'expérience de ces dernières années montre un fonctionnement sans âme de la gouvernance préexistante en ce que les processus évoqués la caractérisant, ne sont que pure façade, un encombrement juridique ; Le « système » la dictant ou la prédisposant, empêtré dans la rente et englué dans les multiples problèmes ayant généré la crise multidimensionnelle de la société, ne se préoccupe pas des résultats attendus quant à l'épanouissement de la société, ni même d'ailleurs de la différence entre les éléments de ce couple phagocytés et intégrés en lui dans la culture du centralisme : tout partait en effet du centre et remontait vers le centre comme par application du fameux principe stalinien du « centralisme démocratique ». Le pouvoir se confondait avec l'Etat dans une logique d'excroissance alimentée par des réseaux multiples de « relations croisées » de type néo patrimonial. Tandis que la décentralisation relevait de vœux pieux, la déconcentration fut nourrie des dysfonctionnements du « modèle » administratif mis en place, et avec le temps, elle a finit par être un processus de déni de la décentralisation et un mode exclusif de gouvernance territoriale.

Le local est resté intangible et immuable, figé, de sorte qu'aucune grille de lecture ne peut en tracer avec certitude l'évolution ; Et la référence constante à l'indivisibilité de la république ainsi qu'au caractère unitaire de l'Etat, explique la prééminence de cette approche de type jacobiniste. Plus encore, **un tel modèle, est comme dominé par la vision hégélienne d'un Etat démiurge souverain de toutes les formes institutionnelles, placé au dessus de la société civile tout en étant ordonnateur de ses structures dans une instrumentalité totale.** L'élus censé incarner la décentralisation, ne représente paradoxalement que le pouvoir central tout comme d'ailleurs les autres agents de la « gouvernance territoriale » en place : **à tous les niveaux et quel que soit le mode organisationnel appliqué, l'approximatif et l'indéterminé règnent dans l'arrivisme et l'affairisme récurrents.**

Dans le contexte d'une bonne gouvernance, tous ces processus doivent en conséquence changer de nature pour s'exercer dorénavant non pas seulement sous la seule impulsion du centre lui-même toujours en attente d'une rénovation, mais en concertation voire en délibération, comme plus haut souligné à propos des rapports partenariaux et des nouvelles solidarités, avec les agents de l'Etat, les élus, les mouvements associatifs et les populations concernées, dans un esprit novateur de participation et de proximité. Pour ce faire, ces processus doivent être impérativement revisités et repensés dans une sorte de rupture axiologique par rapport au passé. Les expériences acquises en cette matière notamment lors de la mise en œuvre de la décentralisation des années sombres de 1990, devraient permettre d'éclairer positivement les enjeux actuels et de corriger quelques idées reçues.

La revitalisation du local ou territorial, revêtira dans ce nouveau contexte qu'il convient de configurer, une absolue priorité, afin que l'élu reste et reprenne sa place d'élu, en rapport permanent avec les citoyens, en abandonnant celle qu'il a indûment occupée par le jeu de relations de clans ou de clientèles, la place d'un quasi-fonctionnaire s'autocensurant et prompt à répondre à toutes sortes de sollicitations du centre, tandis qu'il reste sourd à celles des populations ou de l'intérêt local qu'il est censé pourtant représenter.

Par ailleurs, le concept de bonne gouvernance territoriale à promouvoir, ne doit pas avoir de valeur incantatoire ou apparaître comme un sésame capable en lui-même d'effacer le passé et les pesanteurs multiples qui pèsent sur l'Etat.

Dans cette perspective, la région apparaîtra, pour l'essentiel, comme un défi à relever, le point nodal d'expression de cette bonne gouvernance territoriale. Il s'agira de concevoir des institutions de renouveau, un système d'articulation entre la démocratie participative proche des proximités et de la dynamique citoyenne, et la démocratie représentative

aujourd'hui décriée et souvent contestée pour ses limites de plus en plus affichées.

II/ Les institutions de renouveau de succès de la gouvernance territoriale :

Elles sont de deux sortes : la région comme pivot central de cette gouvernance, et la ville catégorisée juridiquement comme centre de l'urbanité régionale et de l'intercommunalité.

1 / L'intercommunalité prônée à partir du code communal de 1967 sous forme de syndicats de communes ou de « coopération intercommunale » par le code de 1990, n'a pas atteint ses objectifs tendant à résorber les inégalités et disparités inter et infra wilayas. La structure régionale semble à cet égard plus indiquée pour atteindre avec réussite et efficacité ces objectifs de développement.

Créer ou pas la région est un débat récurrent, avec de façon épisodique, la mise en avant d'arguments d'opportunité ou d'inopportunité autour de cette création.

Sans reprendre ici tous les arguments mis en avant, relevons juste la tendance de plus en plus affirmée selon laquelle tout une série de facteurs plaident pour l'idée de sa création surtout en la forme de circonscription et cette hypothèse semble s'inscrire de plus en plus dans la préoccupation dominante des pouvoirs publics qui paraissent conscients de ses effets positifs et du souffle nouveau qu'elle ne manquera pas de donner à la gouvernance en question.

Il est à souligner d'emblée que la création des régions en la forme de collectivités territoriales, butera sur les dispositions de la constitution actuelle de 1996 qui pose clairement en son article 15 que les seules « collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya ». La région comme collectivité étant exclue, un choix est à faire entre une circonscription territoriale de déconcentration et une forme d'établissement public inédit de caractère territorial.

Il est à souligner également que la réalité régionale précède depuis longtemps l'institution juridique : de nombreuses administrations et aussi bien de grands services publics couvrent déjà dans leur compétence territoriale, plusieurs wilayas caractéristiques de démembrements régionaux consacrés. La réalité économique régionale est déjà matérialisée sur le terrain à travers de nombreuses structures régionales, publiques ou privées, tels que les banques, impôt, chambres régionales de commerce, d'industrie et d'agriculture.

Depuis l'indépendance l'idée régionale a fait du chemin. Elle est aujourd'hui abordée au plus haut niveau de l'Etat comme à celui de la société, avec réalisme et sans tabou¹⁷. Mais cette idée, pour la raison sus indiquée d'impératif constitutionnel actuel, ne peut se décliner que dans le stricte cadre de la déconcentration et non dans celui de la décentralisation sauf évidemment à réviser la constitution, ce qui est un autre problème.

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

L'« Etat régional » pourrait-on dire, sans modèle préétabli, mais toujours avec une importance croissante, émerge de plus en plus dans le monde développé, en particulier en Europe, où il revêt cette particularité de rester conforme aux principes et à la philosophie de l'Etat unitaire (Italie, Espagne,

¹⁷ Le président de la république ne déclarait-il pas dans une perspective novatrice à l'occasion de l'installation officielle du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, qu'une structure ou « organisation administrative et spatiale intermédiaire entre les administrations centrales et la wilaya » pouvait être créée si besoin est (Journal El Moudjahid du 26 novembre 2000 qui reproduit l'intégralité du discours du Président de la République prononcé à l'occasion de la cérémonie d'installation dudit comité).

France). L'Etat régional n'est pas à confondre avec l'Etat fédéral, et à cet égard, il n'est pas superflu de souligner que dans une excellente étude de l'organisation régionale espagnole, les professeurs Moderne et Bon, ont montré en effet, que le modèle espagnol d' « Etat régional » se situe bien entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. Dans l'Etat régional en question, et à la différence de l'Etat unitaire, les collectivités territoriales locales ou régionales peuvent certes avoir une sorte d'autonomie législative, mais elles ne peuvent pas avoir, à la différence de l'Etat fédéral, l'autonomie statutaire ou constituante.

Des pays ou des Etats unitaires comme l'Algérie devraient utilement s'en inspirer.

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

La régionalisation n'a pas forcément pour vocation et encore moins pour postulat de remettre en cause l'unité de l'Etat. Elle est la caractéristique d'un Etat moderne intégrant les principes éprouvés de proximité et subsidiarité jamais décidés véritablement.

La déclaration de Barcelone adoptée à la conférence euro- méditerranéenne (27-28 novembre 1995), a consacré il faut le souligner - dans son volet relatif au partenariat dans le domaine économique et financier, la construction d'une zone de prospérité partagée ; Et en annexe, tout un programme de travail portant sur les « municipalités et régions » indique que les municipalités et les autorités régionales doivent être étroitement associées au fonctionnement de ce partenariat. Des représentants de villes et régions seront encouragés à se rencontrer chaque année pour discuter des défis communs qu'ils ont à affronter. Dans cet esprit, nombreuses sont les initiatives et actions déjà

entreprises amorçant ainsi une dynamique qui semble s'accélérer de plus en plus ; mais tout cela gagnerait d'avantage encore s'il venait à se décliner dans un cadre réellement régional prédisposant la bonne gouvernance où se vérifierait cette équation déjà évoquée : **moins d'Etat en haut, plus d'Etat en bas, mieux d'Etat partout.**

2 / La société algérienne comme dans tout la Maghreb, connaît de profondes mutations et dans les villes, où les enjeux sont considérables, les contextes à gérer sont devenus extrêmement complexes. Les villes sont en crise, du fait, en particulier, de l'inévitable processus d'extension en "tache d'huile" ou de leur progression concentrique vers la périphérie.

Juste après l'indépendance, en 1966, sur les 1187 agglomérations recensées, 95 seulement étaient urbaines et avaient ainsi, une vocation à prendre le statut de ville ; En 1977, soit un peu plus d'une décennie, l'armature urbaine est passée à 209 villes ; Et en 1987, le constat du renforcement de cette armature est plus net encore puisqu'on dénombre près de 450 villes et le mouvement ne cessant de s'amplifier pour les années suivantes.

Entre 1977 et 1987, les petites villes (moins de 20.000 habitants) ont enregistré un gain de 177 agglomérations supplémentaires, celles de 5 à 10.000 habitants, 138 unités supplémentaires, les villes moyennes (20 à 100.000 habitants) n'ont enregistré que 51 unités complémentaires et les villes de plus de 100.000 habitants sont passées de 8 à 16 agglomérations.

Les taux d'urbanisation vont continuer à progresser d'une manière quasi- uniforme à travers les grands espaces du territoire.

De ce gigantesque élan de constructions de toutes sortes, sont nés des désordres et dysfonctionnements manifestes, installés à la fois dans les villes-mères que dans les agglomérations ou villes champignons périphériques, édifiées

dans le cadre d'une politique volontariste des réserves foncières communales¹⁸ marquée en définitive par un double échec :

- concentration urbaine désordonnée, avec tous les maux sociaux s'y greffant ; espace éclaté, utilisation démesurée et spéculative des terrains inclus dans ces réserves foncières détournées de leurs objectifs initiaux ;
- perversion de l'institution communale devenue une institution néo-patrimonialiste de rente et de spéculation foncière.

Le paysage urbain s'est totalement déstructuré tandis que les dimensions économique et sociales de la ville en général, ne sont pas suffisamment prises en charge par les pouvoirs publics, en particulier les communes pourtant directement concernées et dotées de prérogatives importantes. Sur ce dernier point, il faut tout de même relever, que le large champ de compétences de ces dernières, est aussi révélateur de l'ampleur des tâches qu'elles doivent accomplir et partant, des incidences financières induites, ce qui donne au total, la mesure du fardeau qu'elles doivent supporter avec paradoxalement, entre autres, des moyens financiers dérisoires : la dette des collectivités territoriales a été estimé déjà au 31/12/99 à 22 milliards de DA (rapport du CNES¹⁹ sur les finances locales 2002).

La crise des villes s'est installée entraînant, également selon un rapport du CNES une « dégradation du cadre de vie et des équipements, une défaillance des services publics, l'exclusion sociale et la violence urbaine ».

Un autre rapport du CNES sur l'aménagement et l'habitat, est on ne peut plus clair à cet égard : « tous ces bouleversements de l'espace national et du paysage humain ont concouru à un délestage des valeurs socioculturelles et de convivialité sociale pour laisser place à un individualisme

¹⁸ Voir sur cette question, Ch. Benakezouh, Le droit des réserves foncières, Alger, OPU, 1990.

¹⁹ Voir www.cnes.dz

forcené et au développement de comportements axés plus sur des intérêts matériels que sur les intérêts communautaires ».

La responsabilité de cette situation chronique de non gestion des villes, incombe en premier lieu aux responsables locaux incarnant et la décentralisation et la déconcentration, de sorte que l'on peut valablement dire, que la gouvernance territoriale préexistante a failli en ce domaine de menagement des villes.

En l'absence de mécanismes institutionnels adéquats et de sérieuse saisine de la ville par le droit, les collectivités territoriales, malgré d'importantes attributions, et les agents de l'Etat, malgré l'implacable pouvoir de tutelle dont ils sont investis, ont été incapables de maîtriser le développement des villes : « les pouvoirs publics ne semblent pas s'être investis dans la recherche des conditions susceptibles de favoriser l'émergence d'un pouvoir local qui soit à la fois suffisamment autonomes pour définir et gérer les politiques locales et suffisamment assujettis pour se conformer aux lois de la république » (CNES 1995).

Au niveau de la société civile, cette forte et anarchique urbanisation, doublée de l'incapacité chronique des pouvoirs publics, a secrété le laisser aller, l'incivilité, et le moins que l'on puisse dire, l'indifférence générale, ce qui a eu, visiblement, un impact des plus négatif sur le comportement de l'habitant à l'égard de sa ville. Aussi n'est-il pas déraisonnable de noter que la culture de la citoyenneté reste à faire dans la ville où, jusqu'ici, ni les actions des pouvoirs publics ou des élus, ni celles des proximités désorganisées ou des habitants, ne l'ont guère suscitée. L'échec de la gouvernance territoriale préexistante est patent, d'où la nécessité de la revisiter et la recadrer.

L'état de détérioration du cadre de vie dans de très nombreuses villes du pays, où, à l'évidence, le développement urbain n'est pas maîtrisé tandis que le vieux bâti ne cesse de se dégrader, incite à revoir toute la problématique des villes dans la

perspective judicieuse d'un meilleur équilibre de l'espace²⁰ avec entres autres, un contrôle rigoureux, un encadrement juridique rénové et approprié pour en corriger les excroissances et déséquilibres. Si de telles mesures ne sont pas prises, le million de logements programmé à l'horizon 2009, risque d'aggraver encore cette situation de désordre.

La surpopulation des villes en dicte à cet égard, l'urgence : le quotidien El Watan informait récemment sur la base de statistiques officielles, que 19 sur 32 millions d'Algériens vivent dans les villes et ils seront 80% en 2020²¹ soit près de 30 millions²². Autre phénomène frappant s'y rapportant : depuis 1999 près de 58 000 constructions illicites ou habitations précaires, abritant un peu plus de 02 millions d'occupants, ont été démolies sans pour autant parvenir à l'assainissement total de l'espace urbain.

Quelles solutions de droit sont-elles apportées à la crise patente des villes algériennes? Il est à observer qu'à la difficulté de saisir le droit, vient s'ajouter la difficulté de saisir la ville dont le rapport direct au droit, est terné en ce que celle-ci n'y apparaît que comme un espace d'infra-communalité, dépourvu de toute spécificité : uniformément, le seul espace territorial de vie saisi par le droit est représenté par l'institution communale.

La "neutralisation" juridique de la ville, petite ou grande, jamais érigée véritablement en catégorie juridique et n'ayant jamais eu de statut, apparaît comme un principe cardinal du droit algérien qui l'installe pour ne pas dire l'enferme immuablement dans le strict cadre de la commune. La volonté instrumentale d'unité et d'uniformité de penser tout le territoire comme un

²⁰ La création de « nouvelles villes », telles que suggérées aujourd'hui, est loin de répondre à cette exigence en ce qu'elles apparaissent en fait, comme de simples excroissances ou des étalements désordonnés et anarchiques des « villes-mères » pré-existantes.

²¹ Quotidien El Watan du 22 décembre 2004.

²² Le ministre délégué à la ville déclarait récemment (El khabar El Ousbou'i) que l'Algérie comptera, en 2025, 42 millions d'habitants dont 32 millions d'urbains.

ensemble indifférencié d'institutions administratives l'emporte toujours.

La notion de ville, ne se retrouve quasiment nulle part dans le droit positif algérien que ce soit dans les codes²³ de la wilaya ou de la commune ou dans les grands textes constitutifs du droit de l'urbanisme comme la loi de novembre 1990 portant orientation foncière²⁴ ou celle de décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme²⁵. Et il n'y a pas de trace ni dans la loi de mai 1994 sur les architectes qui parle pourtant de "production architecturale"²⁶ ni dans celle plus récente du 14 août 2004 modifiant celle de 1990 sur l'aménagement et l'urbanisme²⁷. De leur côté les lois de février 1983 sur l'environnement²⁸ et janvier 1987 sur l'aménagement du territoire²⁹, ne sont pas plus édifiantes et n'apportent pas plus de clarifications³⁰.

Ces considérations d'ordre général sur le rapport villes et droit, sont transposables à l'évidence au cas particulier de la ville d'Alger capitale du pays dont le déficit juridique est avéré. La

²³ Lois 90-08 et 90-09 du 07 avril 1990 relatives respectivement à la commune et à la wilaya, J.O. n° 15 du 11 avril 1990.

²⁴ Loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière J.O. n° 49 du 18 novembre 1990 modifiée.

²⁵ Loi 90-29 du 01 décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme J.O. n° 52 du 02 décembre 1990.

²⁶ Décret législatif 94-07 du 18 mai 1994 relatif aux conditions de la production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte J.O. n°32 du 25 mai 1994.

²⁷ Loi 04-05 du 14 août 2004 modifiant et complétant la loi 90-29 du 01 décembre 1990, J.O n° 51 du 15 août 2004.

²⁸ Loi 83-03 du 05 février 1983 relative à la protection de l'environnement, J.O. du 08 février 1983.

²⁹ Loi 87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire, J.O. n°05 du 28 janvier 1987.

³⁰ Cette dernière loi a, il est vrai, un champ lexical somme toute plus élaboré et même inédit en comparaison des autres textes, puisqu'elle évoque tout au long de ses dispositions, diverses notions telles que "grands ensembles urbains" (art.8), "grands centres urbains" (art.15), "grandes agglomérations", "villes petites et moyennes", "villes nouvelles" (art.21) mais, sans en donner, en définitive, plus de précisions.

ville d'Alger³¹ pour prendre cet exemple édifiant, non seulement n'échappe pas à cette crise, mais voit sa situation encore aggravée en conséquence et du processus d'urbanisation anarchique de sa périphérie démesurément étendue après les aberrantes politiques de l'habitat et surtout des "réserves foncières", et du fait aussi et surtout, de son insuffisante caractérisation par le droit.

Le juriste éprouve des difficultés à la cerner surtout que jusque là, il n'appréhende pas, naturellement, le concept même de ville³². Qu'est ce que la ville? A cette question, simple en apparence, il est extrêmement difficile d'y répondre ne serait-ce que parce que celle-ci renvoie toujours à des situations complexes mêlées de manière étroite, à des facettes multiples, à des faits que décline un domaine de pluridisciplinarité consacré, à des espaces où s'exacerbent les enjeux de la société. Même les approches comparatives pourtant aussi nombreuses que variées ne permettent pas d'y répondre aisément. En l'absence de critère définitionnel, commun et homogène, on dira en simplifiant, qu'elle est une réalité construite, un ensemble de fonctions avant d'être un lieu jamais délimité³³.

La ville, matière par excellence de pluridisciplinarité, foisonne en analystes de valeur qui la scrutent et l'auscultent mais avec par contre une timide pénétration des juristes qui ne l'abordent que par ricochet, en contact avec l'institution communale et par référence à l'organisation administrative. En

³¹ Voir pour plus de détails notre étude « la ville d'Alger et le droit » in Revue Algérienne n° spécial 2002 p.p.09-40 dont nous reprenons ici, quelques éléments de réflexion.

³² Ailleurs, une réelle prise de conscience de cette lacune semble se dessiner. En Allemagne, en Italie, en France..... le droit aborde la ville, certes en référence à la "commune" ou à ce qui lui est équivalent, mais à partir d'une certaine taille, il le fait de façon distinctive et sans la confondre avec ladite collectivité (cf. la loi française d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 étudiée par d'éminents auteurs en particulier: H. Charles La loi d'orientation pour la ville et le droit de l'urbanisme, Administrer, novembre 1991; J. Morand-Deville L'apport de la loi d'orientation pour la ville, A.J.D.A. 1992.

³³ G. Marcou, La politique de la ville, Petites affiches, n°75, 1999.

d'autres termes, les juristes ont pris du retard pour voir la ville autrement que par la commune.

En Algérie il n'y a pas de critère rigoureux et élaboré pour définir la ville qui s'incarne de surcroît dans la commune en fonction de l'organisation administrative territoriale ou du découpage administratif mis en place. C'est en effet sous le seul prisme communal que l'on perçoit la ville. Une commune peut être entendue comme une ville et celle-ci comme une commune, abstraction faite de tout autre critère que le critère administratif absolu. Mais, faut-il déjà le noter, chaque commune n'est pas, par un effet d'automatisme administratif, une ville. On y parle certes communément de la ville comme d'une institution ou d'une collectivité alors qu'elle n'est ni l'une ni l'autre. Il faudrait peut être ajouter pour clore ce point, que les classements de villes par divers critères ont été pendant longtemps le fait de géographes mais leurs œuvres ont été souvent traversées par certaines idéologies.

Au total, on peut dire que les approches comparatives sont aussi nombreuses que variées, mais dans leur ensemble, elles sont loin de dégager un critère commun qui rendrait compte de ce qu'est une ville.

Force est de constater, pour s'en tenir à l'exemple évoqué de la ville d'Alger, qu'en dépit de plusieurs tentatives de réforme, d'organisation-réorganisation, l'on ne voit toujours pas, avec précision, ce qu'est juridiquement la ville d'Alger. L'absence de catégorisation juridique de la ville fait que c'est sous le seul prisme communal que celle-ci est saisie.

La ville d'Alger, la commune d'Alger, la wilaya d'Alger, quelles différences aujourd'hui? Autre question récurrente mais pour laquelle la réponse est encore incertaine voire controversée : la ville d'Alger est-elle la commune d'Alger?

Dans la wilaya d'Alger, une expérience inédite, première du genre, fut tentée avec l'ordonnance si controversée du 31 mai

1997³⁴ fixant le statut particulier du Gouvernorat du Grand Alger à partir d'une réorganisation de la wilaya d'Alger. Elle fut de courte durée puisque le conseil constitutionnel saisi par le président de la République 3 années après son approbation par le Conseil National Transitoire, organe législatif de l'époque, et après sa promulgation, a pris en date du 27 février 2000, une décision la déclarant inconstitutionnelle³⁵

La structure de Gouvernorat du Grand Alger a certainement posé plus de problèmes qu'elle n'en a réglé ; L'organisation postulée fut précédée en 1996 de la nomination d'un Ministre en mission extraordinaire à la tête de la wilaya d'Alger ce qui n'a pas manqué de poser le problème de la cohérence d'ensemble de tout le système administratif territorial : un régime dérogatoire a été mis en place hâtivement avec ce paradoxe de vouloir s'insérer dans le droit commun des collectivités tout en se particularisant et s'en détachant. Le dispositif juridique ainsi posé, est hybride, issu, d'une contradiction en ce que d'un côté, il vise à particulariser cette structure en la détachant du droit commun, et de l'autre, à la normaliser en l'amarrant à ce droit mais sans y parvenir.

De nos jours, Alger, avec sa croissance urbaine pluri communale hallucinante, apparaît comme le carrefour des grands maux de notre temps ; Et le droit la régissant, n'est pas à sa mesure, loin s'en faut. Le droit commun ou droit communal applicable à toutes les communes sans distinction dans lequel, à l'instar de toutes les villes, on a voulu l'insérer ou plutôt l'enserrer, apparaît comme un droit archaïque ayant atteint ses limites, incapable de répondre aujourd'hui, positivement, à ses pulsions et multiples sollicitations.

Ce droit, censé régir la ville, traduit une vision indifférenciée de l'espace territorial où celle-ci est perçue uniformément, sans mise en valeur quant à son développement

³⁴ Ordonnance 97-15 du 31 mai 1997, JORA n° 38 du 04 juin 1997.

³⁵ Décision n° 02/ D.O/CC/2000 du 27 février 2000, JORA n° 07 du 28 février 2000.

urbain : n'apparaissent en effet dans le système juridique en place, que les communes sans leurs propriétés urbaines accessoirement captées par le droit. Il y a comme une frilosité du droit à saisir la ville. C'est ce phénomène qu'avait décrit et critiqué Haussmann en son temps, en 1855, quand il s'interrogeait à propos de Paris : « Est-ce bien à proprement parler une commune que cette immense capitale ? Quel lien municipal unit les deux millions d'habitants qui s'y pressent ? Peut-on même observer entre eux des affinités d'origine ? Non ! »³⁶.

³⁶ E. Haussmann, Mémoires, t.II, Paris, Havard, 1891, p.199. Cité par F. Choay, Le règne de l'urbain et la mort de la ville, in La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993, collectif sous la direction de J. Dethin et A. Guiheux, Paris 1994.

Conclusion

Des changements notables ont affecté ces dernières années les conceptions de l'action publique, avec un déplacement de l'analyse de l'action du pouvoir central vers des formes de mobilisation de nombreux acteurs de la société civile.

Dans l'émancipation démocratique qui s'amorce avec ce passage d'une étape à une autre, la réflexion sur les processus et modes d'organisation et de gestion mis en œuvre jusque là, est à renouveler dans la problématique de la bonne gouvernance territoriale pour se décliner dans un pouvoir partagé entre de multiples partenaires qui doivent agir en commun, dans un pouvoir distribué dans la contractualisation, le partenariat, et la solidarité y compris bien entendu au niveau des proximités et des villes.

Relevons avec force que la régionalisation ici suggérée, ne manquera pas de donner une expression plus éclatante à cette gouvernance du fait notamment de la dimension de l'échelon territorial qu'elle recouvre, échelon véritable de confrontation des problématiques de développement local intégré, sorte de pôle adéquat où ces processus organisationnels revisités, trouveront leur efficace mise en jeux, au plus près de l'Etat, des villes et des citoyens.