

## **La problématique de la région**

*Essaid TAIB\**

Le terme de région est polysémique, de plus on peut lui accoler des termes voisins tels que province ou département. Dans un premier sens, physique, la région est une zone dans un espace géographique ; dans un second sens, institutionnel, c'est une division administrative du pays ; dans un troisième sens, anthropologique, un territoire possédant des caractères particuliers qui en font une entité distinctive par différents éléments tels que la géographie, l'histoire, la langue, la culture ou l'économie. Le terme de province est parfois utilisé au lieu et place de la région notamment pendant la période turque ou lors des débuts de la colonisation française. Etymologiquement, le terme province signifie vaincre. Durant l'Antiquité, ce sont des territoires conquis et administrés par Rome. Dans l'Ancien Régime en France, c'est une circonscription militaire et fiscale. La province représente tout le pays sauf la capitale. Dans certains pays, la province constitue une division administrative du territoire. Le département représente une partie des affaires de l'Etat dont s'occupe un ministre, d'où l'appellation de département ministériel. Avec Napoléon, le département constitue une circonscription administrative territoriale.

Comme forme d'organisation politique et administrative, l'Etat nation européocentriste a constitué pendant longtemps l'horizon indépassable d'un modèle étatique pour de nombreux pays du Tiers Monde. Pour ceux qui ont recouvré leur indépendance après une longue lutte de décolonisation, il est vécu comme une victoire et une matérialisation de la souveraineté nationale enfin retrouvée dans ce qu'elle comporte de plus fort dans sa dimension affective et symbolique. Dès lors, cet Etat s'est attaché à forger de manière unilatérale et souvent autoritaire une société à son image en contrepartie de laquelle il promet progrès et bien être social, même si c'est parfois au détriment de l'exclusion ou de l'effacement d'une partie de ses composantes territoriales, et qui sont parfois fortement marquées sociologiquement. Arc-bouté, parfois de manière malade, sur le principe de l'unité nationale, l'Etat s'est attaché d'une part à concentrer entre ses mains tous les

---

\*. Professeur à l'Ecole nationale d'administration d'Alger

pouvoirs de décision ; d'autre part à construire un territoire parfois fabriqué de toutes pièces autour de collectivités locales et de circonscriptions administratives infrarégionales qui constituent autant de points de démultiplication du Centre, instituant ainsi des passerelles directes entre lui et la périphérie.

Dans le contexte algérien, la région est surtout utilisé comme espace géographique ou économique en prenant soin de gommer une quelconque référence à tout signe distinctif. C'est le troisième sens de la région qui nous intéresse au premier chef, et accessoirement comme division administrative et dont il convient de décrypter le sens à travers des approches différentes car le territoire régional n'est ni neutre ni donné une fois pour toutes. L'institutionnalisation de l'espace, et donc du social, se fait autour de nouveaux référents territoriaux que sont la wilaya et la commune.

En effet, le législateur est gêné quand il évoque la région comme si ce terme était chargé d'une connotation sulfureuse, tenu par la nécessité technique ou pratique de cet échelon territorial et effrayé par la portée politique qu'il sous tend. Cette ambivalence est une position constante depuis l'indépendance. En effet, ce concept évoque une page douloureuse de l'histoire récente<sup>1</sup> du pays mais en même une pratique inavouée, et quelque part honteuse puisque cachée, du personnel politique quand le régionalisme influe sur les pratiques politiques et administratives. La région est exclue, sinon seulement admise comme prolongement de l'administration centrale contrôlée par le Centre et contrôlant le territoire pour le compte du Centre. Le rejet de la région ou de la régionalité n'empêche pas la pratique du régionalisme, au contraire.

Le corpus juridique ignore la région et ne reconnaît comme collectivités locales que la wilaya et la commune. Pourtant, sur le plan administratif, comme simple circonscription territoriale, c'est-à-dire un service extérieur, la région est fortement présente à la fois pour des raisons administratives classiques de déconcentration et pour des raisons politiques de maillage du territoire et de création de clientèles. Le bilan en est une cohésion sociale malmenée, un développement local inégal, un équilibre régional davantage fragilisé, des populations locales sous administrées, un pouvoir central asphyxié, une démocratie locale anémique. Le retour du refoulé est favorisé par des considérations de quête d'identité locale, d'aménagement du territoire, d'équilibre régional, de demande davantage de démocratie locale quand les populations souhaitent se prendre elles-mêmes en charge.

---

1. En référence au wilayisme de la guerre de libération nationale et des luttes fratricides post indépendance.

## **1. La construction de la région**

Tout territoire a besoin d'être subdivisé pour de multiples raisons mais toujours dans le but d'être géré et selon, les vicissitudes historiques, contrôlé, voire dominé. Au gré des conquêtes, le pays a toujours fait l'objet d'un double mouvement de morcellement et de recomposition pour prendre sa forme définitive au début du 15ème siècle. L'histoire régionale du pays offre autant, sinon plus de richesse et d'intérêt que l'histoire nationale. Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire on retrouve des formes d'organisation infraétatique, en ce sens qu'elle ne couvrent pas la totalité du pays. En d'autres circonstances, elles ont pu constituer des Etats indépendants, et qui seront par la suite des pôles régionaux même si certains d'entre eux ont disparu. C'est dire la relativité de la notion de région, et plus fondamentalement celle de territoire.

### *1.1. La géographie*

Inspirée de Montesquieu et de Lamarck, c'est une théorie qui revient assez souvent dans le découpage du pays, d'autant plus que le relief s'y prête. Il y a une espèce de déterminisme géographique qui agirait sur la façon de vivre et de se représenter le monde, bref générateur de particularismes locaux, et donc identitaires. On aboutit sur une espèce de définition naturelle des régions, et, par conséquent des populations qui y vivent, avec leurs propres particularismes.

«Toutes les histoires de l'Algérie débute par un cadre géographique»<sup>2</sup>. On y retrouve trois à quatre bandes horizontales : le littoral, les montagnes, le Sahara, et, parfois, la steppe. La difficulté est que ces bandes ne sont pas intrinsèquement homogènes car subdivisées en des territoires singuliers. Cette classification est reprise également pour expliquer l'état de rébellion perpétuelle de certaines régions, notamment la Kabylie, les Aurès et les autres zones montagneuses comme si l'esprit montagnard poussait naturellement à la résistance et à la rébellion. Sur le plan institutionnel, les pouvoirs publics privilégient cette approche naturelle et géographique, notamment dans une perspective aménagiste et économiciste<sup>3</sup>.

### *1.2. L'histoire*

L'histoire est largement sollicitée pour comprendre la structuration du fait régional, bien plus fortement qu'une approche géographique car la même région géographique est divisible en plusieurs régions dont l'apparition obéit à des causes multiples en

---

2. Mohamed Sahli, *Décoloniser l'histoire*, Paris, Maspero, 1965, page 60.

3. Voir infra.

fonction des pérégrinations de l'histoire. Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire, on constate que le pays a toujours été divisé en régions, selon des critères contingents et plus ou moins homogènes. Sans entrer dans une étude historique approfondie, il est néanmoins utile de souligner la permanence du fait régional mais avec des configurations différentes dont les conséquences se font sentir de nos jours encore.

### **1.2.1. L'Antiquité**

La période phénicienne, cantonnée au pourtour méditerranéen du pays, est surtout caractérisée par la fondation de comptoirs sur la côte qui ont fini par la suite constituer des villes qui ont servi de base à la colonisation romaine ou comme place forte pour l'émergence de royaumes et de dynasties tout au long de l'histoire du pays.

La période romaine est marquée par une configuration horizontale du territoire constituée par le Sud non colonisable, une zone centrale ou moyenne lieu de contestation, une zone côtière lieu de colonisation et de soumission. Dans les zones occupées par Rome, on a vu apparaître des cités dont certaines vont structurer durablement le territoire.

De l'autre côté, face à l'occupation romaine, «les confédérations tribales donnent naissance à de véritables royaumes<sup>4</sup>» avec une organisation du pouvoir<sup>5</sup> et qui finissent par fonder un Etat, voire même une nation, à l'image des exemples célèbres de Massinissa, Jugurtha ou Juba II, avec comme capitale Cirta, Siga ou Cherchell. D'autres régions ont pu s'autonomiser face à Rome grâce à leur isolement géographique ou parce qu'elles sont hors du limes<sup>6</sup> telles que la Kabylie, l'Ouarsenis ou le Sahara. Elles n'ont pas manqué d'ailleurs de mener des soulèvements permanents contre Rome, à l'image de Micipsa, Tacfarinas, Faraxen, Syphax ou Firmus.

Que ce soit pour des raisons tribales ou géographiques, des territoires ont pu se constituer avec un Etat et ont mis en place un appareil administratif ; cela malgré la destruction des structures communautaires, la dépossession des terres et l'appauvrissement des populations du fait de la colonisation romaine. La stabilité<sup>7</sup> de ces royaumes a pu être réalisée grâce à des facteurs internes telles qu'une sous

---

4. Jean Claude Vatin, *L'Algérie politique, Histoire et société*, PFNSP, Paris, 1983, p. 83.

5. Mouloud Gaid, *Aguellids et Romains en Berbérie*, Alger, ENAL OPU, 1985, 2<sup>ème</sup> édition, page 13.

6. Mahfoudh Kheddache, *L'Algérie dans l'Antiquité*, ENAL, page 138 ; note l'existence de tribus indépendantes en Oranie, Les Babors, Hodna, Sahara, Kabylie.

7. Jean Claude Vatin, *op. Cit.* Page 83.

organisation sociale à base tribale, les processus dynastiques, la mise en place d'une autorité par des rouages administratifs et les modes d'appropriation des terres ; par des facteurs externes selon les accords passés avec Rome. Le même phénomène va se reproduire avec les Vandales et les Byzantins. L'Oranie et les Aurès forment des royaumes qui n'ont pu être détruits<sup>8</sup>.

Après la colonisation romaine, les royaumes berbères dit «des djeddars» connurent une véritable renaissance du V<sup>ème</sup> au VI<sup>ème</sup> siècle. La résistance à la conquête arabe fut leur œuvre et la durée de cette résistance, 70 ans, ne peut s'expliquer que par leur niveau d'organisation sociale ou politique<sup>9</sup>.

Durant l'Antiquité, déjà se mettent en place les facteurs de la complexité régionale : géographique surtout pour les zones montagneuses, tribale dans certains cas, commercial et économique, militaire. Ces facteurs vont tous contribuer, même si de manière inégale, seule, cumulative ou combinatoire, à la structuration d'un sentiment d'appartenance régionale. Certaines régions, cités ou tribus ont pu rebondir de manière éclatante à d'autres moments de l'histoire, d'autres n'ont pu se maintenir à travers les siècles : Siga, Cherchell, Djemila ou Timgad.

### **1.2.2. Le Moyen Age**

Cette période, allant du septième au 16<sup>ème</sup> siècle, est caractérisée par la conquête arabe puis par l'installation de la civilisation musulmane. Elle a donné naissance à nombreuses dynasties et à des principautés provinciales ou régionales sur des territoires anciens ou nouveaux avec leur propre capitale : les royaumes kharidjites à Ouargla, Sedrata, et Tahert ; les Aghlabides à Constantinè ; les Rostemides à Tahert ; les Zirides à Bejaia, les Hammadides à Achir, Kalaa des Beni Hammad puis Bejaia, les Almohades à Tlemcen et Bejaia, les Mérinides à Tlemcen, les Hafsides à Bejaia, les Abdalwadides et les Zianides à Tlemcen.

Ce sont surtout des royaumes provinciaux, ou régionaux, qui ont pu émerger pour des raisons religieuses tels les royaumes kharijites ou chiïtes (fatimides). D'autres facteurs ont contribué à l'apparition de ces royaumes ; pour des raisons commerciales car ils constituent des carrefours importants sur les routes des échanges entre le nord et le sud, entre l'est et l'ouest ; pour des raisons militaires car ce sont des royaumes faciles à défendre où qui permettent de contrôler aisément le territoire, mais, enfin, aussi pour des facteurs externes liés aux menaces chrétiennes après la chute de Grenade. Bejaia et Tlemcen ont été à plusieurs reprises capitales de royaumes et pour de longues périodes ; d'autres ont perdu de leur rayonnement comme Achir, Sedrata, Ouargla ou Tahert.

---

8. Jean Claude Vatin, op. Cit. Page 84.

9. Mahiedine Djender, Essai sur les communautés villageoises et rurales en Algérie, centrale, 1989, n° 5.

### **1.2.3. La période turque**

L'administration turque a organisé le territoire en trois beyliks<sup>10</sup>, dirigés par un bey et le dar es soltane gouverné par le dey lui-même: le beylik de l'ouest avec comme capitales Mazouna, Mascara (1710) puis Oran (1792, départ des espagnols), le beylik de l'est (Constantine), le beylik du centre le Titteri (Médéa), le dar es soltane (Alger) qui va de Tenes à Dellys en englobant la Mitidja dans sa partie sud.

En fait, la réalité est plus complexe que le découpage en trois beyliks<sup>11</sup>. Il existe aussi des régions plus petites, dirigées par des caïds qui bénéficient d'une autonomie administrative telles que La Calle, le Sébaou ou Blida. On retrouve aussi une subdivision entre le beylik et le caïdat, administré par un khalife à l'image de la vallée du Cheliff. La domination turque est structurée autour de trois cercles<sup>12</sup>, dans le premier, le pouvoir central est unifié et s'exerce sur les villes et les ports. Le second cercle est constitué par des zones intermédiaires comprenant des tribus assujetties qui paient l'impôt en échange d'une protection du pouvoir central. Le troisième cercle, aux frontières mal définies, comprend des tribus en rébellion permanente, le bled essiba ou le pays de la dissidence.

Durant, la période ottomane, on retrouve des régions qui ont su préserver leur indépendance pour des raisons déjà évoquées durant l'Antiquité, et qui sont d'ailleurs toujours les mêmes : la Kabylie, les Aurès, le Dahra, le Zaccar, l'Ouarsenis. Même si la domination turque se limitait aux alentours des grandes villes, les beyliks ont joui d'une grande autonomie. Le dar es soltane était dans l'incapacité structurelle de maintenir une cohésion administrative. D'autres métropoles se sont surajoutées à celles déjà existantes et qui constitueront par la suite des chefs lieux de wilayas ou de régions : Mascara, Médéa. C'est la période qui va marquer profondément l'organisation du territoire en trois régions, caractérisée par une exceptionnelle durée qui va s'étaler sur trois siècles, quatre si l'on compte la période coloniale.

### **1.2.4. La période coloniale**

La colonisation française a repris le découpage territorial turc avec les mêmes territoires et les mêmes capitales provinciales ou régionales : Alger, Oran, Constantine, le Titteri ayant été rattaché à Alger<sup>13</sup> ; l'ordonnance du 15 avril 1845

---

10. Charles André Julien, *Histoire de l'Afrique du Nord* (1952), Alger, SNED, 1975, page 294 ; Claude Collot, *Les institutions algériennes de 1830 à 1962*, Faculté de droit d'Alger, Cours photocopié, page 16 ; Claude Bontems, *Histoire des institutions algériennes*, Paris, Cujas, 1976.

11. Claude Bontems, op. Cit. Page 50.

12. El Baki Hermassi, *Etat et société au Maghreb*, Paris Editions Anthropos, 1975, page 15 et suivantes.

13. Les territoires du Sud restent sous administration militaire.

consacre cet état de fait en maintenant ces trois provinces. En 1848, apparaît la dénomination de «département», soumis au même régime juridique que celui en vigueur en France. Malgré les impératifs de stratégie politique et militaire, la politique départementale coloniale est restée remarquablement stable à l'inverse de ce qui a été fait pour le découpage territorial communal.

Le découpage en trois départements a été contesté à plusieurs reprises du fait qu'ils soient très vastes<sup>14</sup>, hétérogènes et difficiles à gérer. Des régions naturelles comme la Kabylie et la vallée du Cheliff ont été subdivisées en deux, respectivement rattachées à Alger et Constantine, à Alger et Oran<sup>15</sup>. La permanence du découpage du territoire en trois entités provinciales, puis départementales et enfin régionales pendant plus d'un siècle laisse penser que les mêmes raisons ont guidé l'administration ottomane et française : occupation militaire, quadrillage administratif, prélèvement de l'impôt, contrôle des populations. Dans, les deux cas, beylik et département, il s'agit d'un découpage artificiel tellement vaste de surcroît qu'il ne correspond à aucune réalité géographique, historique ou culturelle. Mais on peut dire aussi qu'il a structuré une identité régionale pour deux raisons essentielles, d'un côté à cause de son exceptionnelle durée dans le temps ; de l'autre, du fait de l'apparition d'une capitale, Alger, siège du pouvoir central, qui a cristallisé les soulèvements du pays périphérique au sens provincial du terme.

Il a fallu attendre la guerre de libération nationale pour que se dessine un autre schéma territorial, ce qui montre bien que le découpage administratif obéit également et surtout à des considérations de stratégie militaire. En 1956, le nombre de départements est porté à douze. Le décret du 17 mars 1958 crée trois nouveaux départements : Bougie, Aumale, et Saida. Le décret du 7 novembre 1959 abroge le découpage précédent et retient quinze départements qui survivront après l'indépendance : Alger, Médéa, Orléansville, Tizi-Ouzou, Oran, Mostaganem, Tiaret, Saida, Tlemcen, Constantine, Batna, Bône, Sétif, Les Oasis et La Saoura. Certaines de ces créations sont purement coloniales à l'image de Saida. Des villes qui ont connu une importance à différentes époques dans le passé n'ont pas été retenues : Miliana, Laghouat, Aumale.

L'administration coloniale a pris en compte plusieurs critères : ethniques, géographiques, démographiques, culturels, administratifs, économiques<sup>16</sup>. Mais, des considérations militaires et politiques sont également présentes car il fallait faire face à la montée en puissance de la guerre de libération nationale par un

---

14. En 1851, il a été suggéré la création de 3 à 4 départements supplémentaires (Bône, Sétif, Orléansville), ce projet a été rejeté pour des raisons financières, in Claude Collot, op. Cit.

15. M. Merlo, L'organisation administrative de l'Algérie, Alger, Librairie Ferraris, 1953, page 52.

16. Claude Collot op. Cit. p. 23.

encadrement du territoire sur le plan militaire pour mater la rébellion, administratif pour contrôler la population<sup>17</sup>.

L'augmentation du nombre de départements s'est traduite par la nécessité à la fois pour des raisons militaires, politiques et administratives de créer un échelon intermédiaire entre le département et la délégation générale, d'où un retour aux trois grands ensembles territoriaux. En effet, en 1956, le pays entre dans une phase de régionalisation car sont créées trois inspections générales de l'administration en mission extraordinaire (IGAMIES)<sup>18</sup>, dont le territoire correspond au découpage départemental de la période précédente en trois zones : Alger, Oran, Constantine. En 1959<sup>19</sup>, les IGAMIES deviennent des régions. Sur le plan territorial, il n'y a pas eu de changement, la région reconduit les limites de l'ancien département.

La loi cadre du 5 février 1958 prévoit la division du pays en cinq territoires autonomes, faisant de l'Algérie une espèce d'Etat fédéral rattaché, bien entendu, à la France, cette loi n'a pas été appliquée. Dans le sillage de cette loi, il était prévu la création d'une Organisation commune des régions sahariennes sous l'égide de la France et dont l'objectif principal était de soustraire la partie saharienne du reste de l'Algérie<sup>20</sup>.

Le traitement du territoire pendant la période coloniale montre une approche complexe<sup>21</sup> liée essentiellement à des considérations militaires, politiques et économiques en direction des autochtones. La stratégie territoriale coloniale tendait vers une uniformisation du territoire qui permettra l'expansion de la colonisation et le contrôle de la population.

### **1.2.5. Le mouvement national**

De la résistance à la colonisation à la lutte pour l'indépendance, la conquête et la maîtrise du territoire, et donc son découpage, ont constitué également des enjeux pour les différents acteurs du mouvement national.

---

17. Par exemple, le 20 mai 1957, ont été créés deux départements frontaliers longilignes, Bône et Tlemcen, qui ont connu une existence éphémère : Bône et Tlemcen. Par ailleurs, on assiste à une multiplication du nombre d'arrondissements et au renforcement de leurs prérogatives.

18. Curieusement, le gouvernement algérien a nommé en 1997 un wali en mission extraordinaire pour la wilaya d'Alger, laquelle wilaya est transformée en gouvernorat du Grand Alger en 1997, qui retrouve son statut normal de wilaya en 2000.

19. Voir aussi le décret du 20 janvier 1961.

20. Alain Peyrefitte, *Faut-il partager l'Algérie ?* Paris, Plon, 1961, cité par Ahmed Mahiou, *Le territoire en droit algérien*, L'Annuaire de l'Afrique du Nord, 1983, pages 150 et 159. Le schéma de la partition est donné par Benyoucef Benkhedda, *Les Accords d'Evian*, Alger, OPU, 1986, page 56.

21. Au début de la colonisation, cette approche s'est inspirée du système civil, militaire, turc et musulman, in Claude Bontems, op. Cit. Page 209.

### **1.2.5.1. La région comme facteur de résistance**

L'Emir Abdelkader a, dans un premier temps, repris également le découpage turc en trois beyliks mais il a, par la suite, opté en 1837<sup>22</sup> pour une subdivision du pays en huit khalifaliks<sup>23</sup> : Mascara puis Tagdempt, Tlemcen, Oran, Miliana, Tell en Kabylie, bordure du Constantinois (Medjana et Ziban), Sahara oriental (M'zab), Sahara occidental (Laghouat, Djebel Ammour). Le découpage horizontal du territoire est rétabli avec un réseau de villes<sup>24</sup> : au nord avec Tlemcen, Mascara, Miliana ; au centre avec Sebdou, Saida, Biskra, Boghar, Taza, El Khroub, Tagdempt ; au sud avec une ligne de villages fortifiés, les ksour. Certains khalifaliks se sont constitués dans des régions qui se sont déjà affirmées pour diverses raisons telles que Tlemcen ou Oran, pour les autres il faudrait savoir s'ils ont été formés sur des bases tribales ou militaires telles que Mascara, Laghouat ou le M'zab. Il y a à la fois des espaces territoriaux structurés au tour de villes mais aussi des espaces sans centre urbain focal. On remarquera que tout l'est du pays échappe à l'Emir Abdelkader car cette portion du territoire est sous l'autorité du Bey Ahmed.

Cette organisation a duré à peine cinq années. Elle reprend la même logique turque de contrôle du territoire : une organisation géographique régionale qui s'appuie sur des tribus qui lui sont alliées et qui bénéficient de privilèges.

Il est incontestable que la résistance à la conquête coloniale et, par la suite, le soulèvement contre la colonisation repose sur une dimension à la fois tribale et régionale indéniable. Les figures célèbres ne manquent pas : Lalla Fadhma N'Soumer, Cheikh El Mokrani, Cheikh El Haddad en Kabylie, Bey Ahmed dans le Constantinois, l'Emir Abdelkader en Oranie, Cheikh Bouamama dans le sud ouest algérien. Faute de n'avoir pas pu créer un soulèvement national unifié à travers les différentes régions du pays, certaines régions se sont affirmées car elles étaient constituées depuis longtemps. La mobilisation se fait de manière concentrique : d'abord à l'échelle de la tribu et de la région, puis à l'échelle d'un ensemble plus vaste où la religion, et plus exactement les confréries jouent un rôle déterminant. Les particularismes locaux et les rivalités régionales s'effacent devant l'unité religieuse<sup>25</sup>.

---

22. Claude Collot, op. Cit. Page 19.

23. A une échelle plus basse, on retrouve l'aghalik, le caïdat, la tribu, la ferka.

24. Claude Bontems, op. Cit. Page 133.

25. Tayeb Chentouf, Aristocratie et parenté dans l'Etat d'Abdelkader, RASJEP, 1979, n° 3, p. 499.

### **1.2.5.2. La région comme facteur de crise**

Le phénomène du régionalisme politique est apparu essentiellement avec le mouvement national, principalement lors de la crise berbériste de 1949<sup>26</sup> au sein du PPA-MTLD. Elle a germé dans les années trente où la question s'est posée de savoir quel contenu donner au mouvement national, laïc<sup>27</sup> en intégrant la dimension culturelle et linguistique berbère<sup>28</sup> ou arabo-musulmane uniquement<sup>29</sup>. En 1945, Bennai Ouali demande l'unification de la zone berbérophone en une seule région, Messali la rejette<sup>30</sup>. La crise s'est dénouée au détriment du courant berbériste, traité de berbéro-matérialiste, anathème très grave, car forme d'excommunication religieuse et de marginalisation au sein du Parti<sup>31</sup>. «Mêlant étroitement les problèmes politiques et la question culturelle berbère, la crise de 1949, aura des répercussions profondes et durables sur le mouvement national». Si cette crise pose une problématique de fond quant au contenu à donner au mouvement national, elle n'en demeure pas moins tramée par des soubassements régionalistes. Et cela même si le sentiment régionaliste s'effacera toujours, et en dernière instance, devant la dimension nationale<sup>32</sup> de la lutte pour l'indépendance.

Avec le déclenchement de la guerre, le Front de libération nationale a mis en place un découpage territorial qui s'articule autour de six wilayas : les Aurès, Le Nord Constantinois, la Kabylie, l'Algérois, l'Oranie et le Sud. Ce découpage est plus conforme à la réalité nationale, et n'épouse pas du tout le découpage colonial tant au niveau départemental que régional, ni ne reprend celui en vigueur du temps des Turcs ou de l'Emir Abdelkader même si certaines régions demeurent comme

---

26. De nombreux auteurs se sont penchés sur cette question : Benjamin Stora, Messali Hadj, Paris, Le Sycomore, 1982 ; Mohamed Harbi, Aux origines du FLN, Paris, Christian Bourgois, Paris, 1975 ; Mahfoudh Kheddache, Histoire du nationalisme algérien, tome 2, Alger, SNED, 1980 ; Omar Carlier, La production sociale de l'image de soi. Note sur la crise berbériste de 1949, Annuaire de l'Afrique du Nord, 1984 ; Amar Ouerdane, La question berbère, Editions Epigraphe, Editions Dar El Idjtihad, 1993.

27. En raison du pluralisme confessionnel qui existait à l'époque.

28. Salem Chaker soulignera le rôle joué par les instituteurs kabyles dans l'éveil de la prise de conscience identitaire, in Les berbères aujourd'hui, Paris, Paris, L'Harmattan, 1989.

29. Notons que la crise n'a pas touché les autres formations politiques : les Oulémas, l'UDMA et le Parti communiste algérien.

30. Mohamed Harbi, Le FLN, Mirage et réalité, Editions Jeune Afrique, 1980, p. 60. En 1948, Rachid Ali Yahia veut créer le MPB, le mouvement populaire berbère.

31. Bien que tous les chefs kabyles ne soient pas d'accord avec le courant berbériste, à l'image d'Ait Ahmed.

32. Lors des élections de 1948, le M'zab a donné 47% des voix au candidat nationaliste, In Jean Leca et Jean-Claude Vatin, L'Algérie politique, Institutions et régime, Paris, PFNSP, Paris, 1975, p. 302.

l'Oranie et le Constantinois ; d'autres émergent à cette occasion comme les Aurès, la Kabylie et le Nord Constantinois<sup>33</sup>. La dimension régionale et segmentaire est importante pour la réussite de la guerre de libération car elle a permis de mobiliser la population, de procéder à des recrutements basés sur la confiance et la fidélité, d'assurer un soutien logistique aux combattants, d'obtenir des renseignements mais aussi de légitimer des chefs. La région s'est mise au service de la nation.

Du fait des contraintes de la guerre, le principe de la décentralisation a été retenu comme forme d'organisation et de fonctionnement. En fait, les wilayas ont pu rapidement acquérir leur autonomie, voire même ont basculé dans un régionalisme proche du fédéralisme. «Il était possible d'avoir six politiques différentes, six stratégies différentes et six peuples comme il existait six wilayates différentes»<sup>34</sup>. Le revers de la médaille est que le wilayisme a suscité une lutte entre des chefs s'appuyant sur leur base arrière<sup>35</sup>, aggravée par une coupure avec les instances extérieure de la Révolution<sup>36</sup>. Il s'agit plus d'oppositions politiques qu'idéologiques<sup>37</sup>. Ces luttes ont durablement et profondément marqué l'histoire politique du pays<sup>38</sup>. S'assurer d'une forte base régionale permet de négocier en force, peser sur les décisions, s'imposer dans les instances dirigeantes<sup>39</sup>. «La guerre a mis en place les formes futures du clientélisme»<sup>40</sup>.

Le wilayisme est également marqué par la question kabyle. Déjà présent au sein du PPA-MTLN et dont l'expression la plus forte a été la «crise berbériste» de 1949, le clivage arabes-kabyles n'a pas disparu<sup>41</sup>, même s'il est relayé au second plan par les nécessités de la guerre. La liste du comité des 22 est donnée par origine

---

33. La Kabylie n'était pas initialement retenue comme région à part entière du fait du refus du groupe des «22», Mohamed Harbi, *Le FLN, Mirages et réalités*, op. Cit. , p. 102.

34. Bentobal, cité par Mohamed Harbi, op. Cit. , p. 172.

35. Et même au niveau infra régional, on assiste à un emmêlement des Aurès Nememchas en plusieurs baronnies, In Mohamed Harbi, op. Cit. Page 187.

36. Slimane Chikh, *L'Algérie en armes ou le temps des certitudes*, Alger, OPU, 1981, page 390.

37. Par exemple, chez les chefs kabyles, la prise de conscience est insuffisante, et Krim Belkacem y est très opposé. Ils tirent plutôt une fierté de la participation de la Kabylie à la guerre, des responsables qu'elle a fourni et de la répression qu'elle a subi. Voir Salem Chaker, *Imazighen Ass-a*, op. Cit. p. 21.

38. Mourad Benachenhou, *Le Matin* du 20 mai 1998.

39. Mohamed Harbi, *Le FLN*, op. Cit. , p. 315, montre que la composition régionale au sein des instances dirigeantes du FLN est déséquilibrée. La représentation de l'Oranie et des Aurès est très faible.

40. Bruno Etienne, *L'Algérie, Cultures et Révolution*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 102.

41. Mohamed Harbi parle de luttes entre arabes et kabyles, *ibid.*, page 193.

géographique en citant les régions de l'Algérois, le Constantinois, l'Oranie mais, curieusement, pour la Kabylie il est question du «groupe kabyle»<sup>42</sup>.

### *1.3. L'identité régionale*

Ce survol historique a montré l'existence indéniable d'un sentiment régional qui a traversé les siècles. Il montre aussi que comprendre la genèse du phénomène régional est extrêmement difficile tant il s'articule sur des variables diverses et complexes, le plus souvent imbriquées entre elles. Certaines villes et régions ont pu émerger, parfois réémerger, à différentes périodes historiques pour des raisons tribale, militaire, politique, administrative, commerciale, culturelle, linguistique<sup>43</sup>, territoriale<sup>44</sup> ou religieuse qui ont fini par structurer une identité régionale. Certaines villes ont pu être des métropoles urbaines rayonnantes, d'autres un simple chef lieu de circonscription administrative ou militaire, d'autres encore des royaumes ou des principautés. Mais toutes n'ont pas survécu à leur gloire passée ou n'ont pas gardé le même rayonnement aujourd'hui.

Ce qui pose la question de savoir à partir de quel moment et pour quelles raisons peut émerger une région comme un acteur politique et historique. La référence à la tribu est un argument nécessaire mais insuffisant<sup>45</sup>. Au demeurant, le tribalisme s'est dilué au fil de l'histoire dans un ensemble plus vaste qui est la région. Jusqu'à l'avènement des Turcs, le pays est caractérisé par le polycentrisme du territoire, depuis on constate un monocentrisme qui s'est installé durablement et qui a marqué aussi le déclin de certaines places fortes régionales qui, de capitale politique nationale, sont devenues des capitales administratives régionales.

Définir la région en Algérie est une opération ardue. La définition n'est pas univoque mais repose également sur des particularismes à la fois nombreux et combinatoires, qui s'interpénètrent et s'influencent. Dans quelles mesures un critère peut-il surdéterminer un autre lors du découpage du territoire ? De plus, les motivations peuvent ne pas être les mêmes selon qu'il s'agisse de créer des circonscriptions administratives, ce qui est courant ; de développer des régions économiques, ce qui est plus difficile ; ou de mettre en place des collectivités territoriales régionales, ce qui est refusé.

---

42. Mohamed Harbi, *La guerre commence en Algérie*, Paris, Editions complexes, 1984, page 194.

43. Pierre Bourdieu, *Sociologie de l'Algérie*, Paris, PUF, Collection Que sais je ? 1963.

44. Par exemple, Omar Carlier a évoqué les difficultés à cerner les frontières de la Kabylie. Si le paramètre linguistique est déterminant dans ce cas, on constate un mouvement permanent de reflux de cette langue. Pour l'ensemble des régions berbérophones du pays, Voir Jean Servier, *Les berbères*, Editions Dahlab, 1990.

45. Voir EL Baki Hermassi, op. Cit.

La reconnaissance de la région peut être le fait d'une politique démocratique de l'organisation de l'Etat, d'une histoire séculaire des luttes régionales à condition que la région dispose d'un poids suffisant pour peser sur le rapport de forces politiques à des fins différentes : développement régional équilibré, partage d'une parcelle du pouvoir, développement culturel, autonomie locale. Tels sont les enjeux que la question régionale soulève, le pouvoir y apporte des réponses différenciées.

## **2. Face au fait régional, une position officielle ambiguë**

La région n'est pas entièrement rejetée car elle existe comme circonscription administrative pour des raisons pratiques ou techniques, même si c'est de manière empirique et parfois anarchique. Elle existe aussi car elle permet de renforcer la centralisation et en dernière instance le pouvoir car c'est un utile instrument de contrôle du territoire, elle-même fortement contrôlée. Par ailleurs, la région est également rejetée quand on veut plus loin dans son statut institutionnel, ce qui ne veut pas forcément dire création d'une collectivité territoriale.

### *2.1. Le refus de la région comme collectivité*

Il est un truisme de dire que nul Etat ne peut fonctionner dans un système de centralisation absolue. Il est obligé de concéder peu ou prou une partie de ses compétences à l'échelon territorial. La question est de savoir selon quelles modalités s'opère ce transfert de compétences et pour quel type de collectivité.

#### **2.1.1. Par la décentralisation**

La décentralisation ne reconnaît comme collectivité territoriale que la wilaya et la commune, au demeurant toujours fortement contrôlées malgré l'avènement de la constitution démocratisante de 1989. Le pouvoir a mis en place une politique cohérente et permanente de négation de la région. L'allergie à la région va jusqu'à la suppression de la dénomination originelle des wilayas ou des régions pour la remplacer par le nom du chef lieu : Grande Kabylie est remplacé par Tizi Ouzou, Aurès par Batna, Oranie par Oran, Oasis par Ouargla, Saoura par Bechar, M'zab par Ghardaïa.

Les causes immédiates et officielles<sup>46</sup> du refus de la région résident dans les luttes régionales qui ont ensanglanté le pays au lendemain de l'indépendance, et cela pour des raisons de conquête du pouvoir, donc de pratiques politiques, et non pas en raison du phénomène régional pris intrinsèquement.

---

46. Voir l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1969 relative à la wilaya.

Sur le plan de la philosophie de l'Etat, le refus de la région tient de la culture étatique héritée de la colonisation qui est un modèle essentiellement jacobin et centralisateur<sup>47</sup>. Le modèle étatique colonial, encore plus que le modèle métropolitain, permet une forte concentration du pouvoir entre les mains du Centre. Les choix faits au lendemain de l'indépendance, aussi bien politique qu'économique, légitiment la concentration du pouvoir politique dans le monopartisme, administratif dans la centralisation, économique dans le capitalisme d'Etat.

Aujourd'hui, l'Etat, sans être totalement allogène n'est pas pour autant proche du citoyen ; il reste distant du citoyen et cultive cette distance par la centralisation de la décision, la réduction de la décentralisation au strict minimum, le monopole de la représentation politique, une bureaucratie étouffante et inaccessible. Sur le plan fonctionnel, la décentralisation actuelle est octroyée de manière uniforme. Elle porte sur la gestion des besoins fondamentaux de la population sans que les moyens nécessaires ne soient accordés, de surcroît assorti d'un étroit contrôle de tutelle. Comme si l'objectif était de maintenir le local dans un état de dépendance permanent.

Le refus d'une décentralisation réelle au niveau des collectivités existantes va s'affirmer avec plus de force au niveau de la décentralisation régionale car elle risque d'occasionner une déperdition de pouvoirs plus importante. Avec la libéralisation politique, outre le fait d'ouvrir légèrement le champ de la compétition politique, la décentralisation ne connaît pas d'avancées significatives. Il est évident, et dans ces conditions, que la décentralisation ne règlera pas les problèmes de la population, et avec la crise économique, la situation n'a fait que s'aggraver. Par contre un gain politique est engrangé en faisant porter la responsabilité et en jetant l'opprobre sur les élus locaux, signifiant par-là que la démocratie ne fait qu'accroître les difficultés et instaurer davantage d'anarchie.

L'espace n'est pas une donnée naturelle et abstraite. Il est le produit d'un rapport social, et il importe de souligner sa relativité. Le territoire est construit autour d'un centre dominant, siège du pouvoir central, avec des prolongements territoriaux et parmi lesquels la circonscription administrative fait toujours contrepoids à la collectivité locale, et parfois confondues au détriment de la seconde, comme c'est le cas pour la wilaya. Des espaces différents historiquement et socialement sont coulés dans le même moule juridique. Non seulement la région n'est pas reconnue mais elle est niée, car porteuses de trop de marques distinctives<sup>48</sup>, difficilement

---

47. Les républicains de 1789 se sont opposés au retour des provinces, in Jean Marc Ohnet, Histoire de la décentralisation, Paris, Le livre de poche, Références, 1996, page 93.

48. En France, il a fallu attendre près de deux siècles après 1789 pour la reconnaître en 1982, la prééminence ayant été toujours donnée au département.

solubles dans l'uniformisation administrative. Le fractionnement et la hiérarchisation du territoire en communes, daïras, et wilayas ne peuvent être réalisés qu'autour du pouvoir central, la région risquant de le concurrencer sur ce plan. L'Etat se donne le monopole d'organisation de l'espace à partir duquel sera diffusée la rationalité étatique. En somme, il s'agit de domestiquer l'irrationnel local par le rationnel national.

### **2.1.2. Par le découpage territorial**

Le nombre de wilayas n'a pas cessé d'augmenter, sans que la création de certaines d'entre elles ne soit réellement justifiée. Sans entrer dans les considérations qui ont guidé la détermination du nombre de wilayas, le choix des chefs lieux de wilayas et le traçage des frontières, il faut souligner quelques cas problématiques, et la liste n'est pas close, dans le découpage territorial<sup>49</sup> : Naama au lieu de Mécheria ou Ain Sefra, M'sila au lieu de Bou Saada, Oum El Bouaghi au lieu de Ain Beida, Bouira au lieu de Sour El Ghazlane, Boumerdes au lieu de Thenia, Ain Defla au lieu de Miliana. En 1984, la Kabylie est divisée entre sept wilayas : Tizi Ouzou, Boumerdes, Bejaia, Bouira, Bordj Bou Arreridj, Sétif et Jijel. Les Aurès sont répartis entre plusieurs wilayas : Batna, Khenchela, Oum El Bouaghi, Biskra. C'est dire que le découpage territorial départemental ne respecte pas toujours les identités locales et n'épouse pas toujours la rationalité économique<sup>50</sup>, comme si la wilaya, parfois création artificielle d'une collectivité, visait à casser les solidarités locales, créant ainsi une discordance entre le territoire institutionnel et le territoire sociologique.

L'administration produit du territoire<sup>51</sup>, et avec le temps de nouveaux référents identitaires territoriaux qui finiront par effacer la région au bénéfice de la wilaya. L'objectif est évident : la multiplication du nombre de wilayas vise le fractionnement des régions mères, casser les solidarités locales et les identités régionales, créer de nouveaux pôles d'identification<sup>52</sup> autour de wilayas administratives. L'intégration sociale est recherchée autour de la production

---

49. Certaines de ces villes ont une histoire séculaire, d'autres ont été des capitales régionales de par le passé.

50. Parlant du découpage territorial, certainement départemental et communal, un ancien ministre de l'intérieur (Selim Saadi) tient ces propos : « le découpage n'a pas tenu compte de l'intérêt général et n'obéit pas à la loi de la rationalité ; il repose sur des bases démagogiques. », El Watan du 10 novembre 1993, page 2. La question est de savoir de quelle rationalité il s'agit, surtout quand elle est énoncée au singulier.

51. Paul Allies, *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG, 1980

52. On risque même de créer des conflits infrarégionaux pour des raisons de leadership régional. Cela est évident au niveau des clubs de football.

d'espaces administratifs et de l'uniformisation statutaire et juridique des collectivités locales. Et quand on connaît la portée de la décentralisation au niveau de la wilaya, il s'agit plutôt d'une démultiplication des centres de contrôle par le wali, d'abord représentant de l'Etat et du gouvernement<sup>53</sup>, avant d'être celui de la collectivité.

## *2.2. Une présence controversée dans le corpus juridique*

La région est pourtant présente dans le corpus juridique, elle est évoquée mais pour être immédiatement rejetée car source potentielle de danger, du danger suprême, celui de la remise en cause de l'unité nationale et de l'unité du peuple.

### **2.2.1. La constitution**

L'Etat algérien entretient une relation obsessionnelle avec son territoire<sup>54</sup>, remontant jusqu'à l'Antiquité pour montrer l'existence d'un Etat algérien, à la limite dépourvu d'historicité<sup>55</sup>. Dès lors, sur le plan doctrinal, la conception du territoire relève non seulement du territoire-objet mais aussi, et surtout, du territoire-sujet<sup>56</sup> et qui permet à l'Etat une totale emprise sur son territoire, y compris en matière de décentralisation.

Toutes les constitutions consacrent de nombreuses dispositions à l'unité de l'Etat, du territoire, de la nation ou du peuple, parfois en des termes militaires, voire guerriers. Elles évoquent la défense du territoire et de l'identité nationale de manière positive par le peuple, l'armée ou le président de la république. La constitution insiste tellement sur l'unité et l'indivisibilité du peuple, de la nation et du territoire que l'on se laisse à penser qu'il y a une menace permanente de dislocation interne ou externe qui pèse sur le territoire.

Dans ce contexte, toutes les constitutions algériennes évoquent la région par exclusion pour souligner que les collectivités territoriales sont la wilaya et la commune ; quand elles en parlent, c'est de manière neutre comme territoire géographique, de manière positive comme espace de développement économique<sup>57</sup>.

---

53. La nomination du wali par le président de la république est désormais inscrite dans la constitution de 1996.

54. Voir Ahmed Mahiou, *Le territoire*, op. Cit.

55. L'historiographie officielle n'aime pas beaucoup évoquer la période du Moyen Age parce qu'elle contredit la thèse de l'idéologie nationaliste.

56. Sur les différentes conceptions du territoire, voir Paul Allès, op. Cit.

57. Nous y reviendrons.

La méfiance constitutionnelle vis-à-vis de la région voit en elle une menace perpétuelle. En effet, les différentes constitutions évoquent la région mais dans un autre cadre, celui des pratiques politiques et sociales, autrement dit celui du régionalisme : «les institutions s'interdisent les pratiques régionalistes». Cette disposition est révélatrice à un double point de vue : d'une part, il s'agit d'une reconnaissance implicite de la pratique du régionalisme ; d'autre part, le constituant demande aux institutions de s'interdire ces pratiques comme s'il n'osait pas le faire lui-même, ce qui est une manière de les tolérer.

### **2.2.2. Les lois sur la wilaya**

Dans le sillage du constituant, la position du législateur est uniforme comme s'il obéissait à une doctrine de fond, énoncée comme un paradoxe : l'exclusion-inclusion de la région. La région est citée comme une nécessité mais dans la mesure uniquement où elle est un simple espace qui dépasse le cadre territorial de la wilaya. Effectivement, la région est évoquée mais comme un espace fonctionnel inévitable en certaines circonstances. Même vis-à-vis de la wilaya, le législateur ne peut s'empêcher d'exprimer quelques craintes en prenant soin de distinguer entre décentralisation et fédéralisme<sup>58</sup>, comme s'il tenait en suspicion tout ce qui relève du local.

L'ordonnance 69-38<sup>59</sup> portant code de la wilaya n'aborde la région que furtivement. Au cours de l'élaboration du plan national de développement, l'assemblée populaire de wilaya est appelée à faire connaître son avis motivé sur les opérations de caractère régional, en tant que leur réalisation intéresse directement la vie économique, sociale ou culturelle de la wilaya. Le conseil exécutif de wilaya est chargé de faire connaître son avis sur les conditions de réalisation et de fonctionnement des opérations de à caractère régional dont l'implantation est envisagée dans la wilaya et sur leurs répercussions sur la vie économique et sociale de la wilaya.

La loi 90-09 relative à la wilaya<sup>60</sup> reprend l'ordonnance de 1969 pratiquement dans les mêmes termes. L'article 62 souligne la participation de la l'assemblée populaire de wilaya aux procédures de mise en place des opérations d'aménagement du territoire de portée régionale ou nationale. L'article 93 va plus loin en parlant de certains secteurs dont l'activité nature ou par vocation excède le territoire de la wilaya, ce qui constitue une reconnaissance incontestable de l'étroitesse de cette circonscription.

---

58. Ahmed Mahiou, *Le territoire*, op. Cit., page 159.

59. Du 23 mai 1990, JORA n° 15.

60. Du 7 avril 1990, JORA n° 15.

Parfois, c'est le terme de région qui n'est pas utilisé et est rejeté quand on lui substitue l'expression d'organe interwilaya. L'article 131 de la loi 90-09 autorise la création d'un établissement interwilaya entre une ou plusieurs wilayas pour l'administration des biens ou des équipements réalisés en commun ou dont la gestion est indispensable au plan technique et juridique, faut-il le préciser. Les conditions sont telles<sup>61</sup> que le législateur ne souhaite pas favoriser une collaboration entre wilayas<sup>62</sup>. Comme si le législateur avait peur de l'émergence d'une espèce de suprawilayité. Les wilayas n'ont de relations que verticales avec le Centre, elles ne regardent que vers le sommet. Elles sont horizontalement fermées sur les côtés, comme si le législateur voulait les enfermer dans un rapport direct et vertical avec le centre, uniquement.

L'ordonnance 97-15 portant statut particulier du Gouvernorat du Grand Alger<sup>63</sup> parle également de la région en allant plus loin quand elle dispose que certaines attributions qui relèvent de la compétence du conseil populaire du gouvernorat du Grand Alger : les espaces verts et les jardins publics d'intérêt régional, les marchés et foires d'intérêt régional, les activités culturelles métropolitaines. Précautionneux, le législateur parle d'activités d'intérêt régional, en laissant sous entendre par là que la compétence territoriale du Gouvernorat pour certaines activités ne peut avoir nécessairement qu'une dimension régionale. Décidément, le législateur est toujours en bute à la région : il est obligé d'en parler mais en lui prêtant un sens équivoque.

### **2.2.3. La législation sur les partis politiques**

Ayant fonctionné pendant trois décennies sur un système de monopolisation de la vie politique, le pouvoir a vu dans l'intrusion du multipartisme une menace à l'unité nationale et a vite tenu les partis politiques dans la suspicion. D'ailleurs, la constitution de 1986 n'ose même pas les nommer puisqu'elle parle d'association à caractère politique. Le fameux article 40 de cette même constitution qui a introduit le pluralisme politique reconnaît le droit de créer des associations à caractère politique mais ce droit ne peut être invoqué pour porter atteinte à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale. L'article 42 de la constitution de 1996, tout en reprenant sa devancière, va plus loin en ajoutant un alinéa : «...les partis politiques ne peuvent être fondés sur une base religieuse, linguistique, sexiste, corporatiste ou régionale».

---

61. Le législateur est bien plus tolérant pour la commune. La loi 90-08 consacre un chapitre entier à la coopération intercommunale (articles 9 à 12). Le terme de coopération n'est pas utilisé pour la wilaya.

62. D'ailleurs, les modalités de mise en œuvre sont laissées à un texte réglementaire qui n'est pas paru à ce jour.

63. Du 31 mai 1997, JORA n° 38.

L'article 5 de la loi sur les associations à caractère politique de 1989<sup>64</sup> interdit aux partis politiques de fonder leur création et leur action sur une base et/ou des objectifs comportant des pratiques régionalistes. L'article 3 de la loi sur les partis politiques de 1997<sup>65</sup> oblige le parti politique à se conformer aux principes et objectifs ci-après :

La non utilisation des composantes fondamentales de l'identité nationale, dans sa triple dimension, Islamité, Arabité et Amazighité, à des fins de propagande partisane.

La consolidation de l'unité nationale.

La préservation de la souveraineté nationale.

La préservation de la sécurité et de l'intégrité du territoire national et de l'indépendance du pays.

Dans cette seconde loi, la référence à la région a disparu mais la préservation de l'intégrité du territoire permet d'arriver au même résultat. La menace viendrait des partis politiques comme si, curieusement, le constituant leur prêtait des visées inavouables.

### *2.3. Une virtualité : La région au service du développement*

C'est, sans doute, dans le domaine du développement où le concept de région est utilisé sans réticence car il est expurgé de toute connotation pouvant prêter à équivoque, d'autant plus qu'il part d'un constat indiscutable, celui de l'étroitesse de la wilaya.

#### **2.3.1. Un constat, l'étroitesse de la wilaya**

Déjà, et du temps de la colonisation<sup>66</sup>, la mise en place de quinze départements a fait rapidement sentir les limites de cette circonscription en mettant en place les IGAMIES puis les régions, voire même la fédéralisation du pays. Les services régionaux issus de la colonisation ont été pour certains d'entre eux maintenus après l'indépendance<sup>67</sup>.

---

64. Du 5 juillet 1989, JORA n° 25.

65. Ordonnance 97-09 du 6 mars 1997 portant loi organique relative aux partis politiques, JORA n° 12.

66. Voir supra.

67. Voir Abderahmane Remili, Les institutions administratives algériennes, Alger, SNED, 1967.

Des le lendemain de l'indépendance, «beaucoup de ministres ont estimé que la circonscription régionale est la mieux adaptée à leurs besoins ou à leurs possibilités»<sup>68</sup> même s'ils s'appuient sur l'insuffisance des moyens et de personnel. L'ancien secrétaire d'Etat au plan soulignait en 1969 que la wilaya est trop petite pour des raisons d'aménagement du territoire et de planification économique<sup>69</sup> ou même pour la gestion de certains services de l'Etat. Les programmes spéciaux de développement qui ont été mis en place pour aider les wilayas qui ont été le plus durement touchées par la guerre regroupent plusieurs wilayas<sup>70</sup>. Le problème de la taille de la wilaya s'est posé avec plus d'acuité quand leur nombre est passé de 15 en 1962 à 31 en 1974 puis 48 en 1984.

Les grandes métropoles à rayonnement régional sont enserrées dans le carcan étroit de la wilaya. Elles ont un impact bien plus vaste que celui que leur délimite leur ressort territorial officiel sur les plans : économique, commercial, universitaire et culturel. A l'évidence, il y a un décalage entre leur enfermement territorial institutionnel et la portée régionale de leur rayonnement. La wilaya ne peut contribuer à la résorption des disparités régionales, et comment pourrait-elle agir à une échelle qui la dépasse et pour laquelle elle n'est pas compétente.

### **2.3.2. Le dépassement de la wilaya par la région**

L'aménagement du territoire légitime un fort interventionnisme de l'Etat dans la mesure où il se charge d'une noble préoccupation nationale d'égalité et de justice sociale, d'élimination des causes du déséquilibre régional par la mise en place de plans de développement différents par régions.

La région est évoquée dans un sens géographique, voire topographique, donc sans aucun danger car reposant sur des données naturelles, et par conséquent évidentes, donc indiscutables, comme si on ne pouvait aller à l'encontre de la géographie. La région est définie par des wilayas limitrophes présentant des caractéristiques communes et/ou ayant une vocation de complémentarité et d'interrelation dans l'utilisation des ressources naturelles. Trois régions sont identifiées: les hauts plateaux, les montagnes, le sud<sup>71</sup>. Dans un autre document<sup>72</sup>,

---

68. Missoum Sbih, *Les institutions administratives du Maghreb*, Paris, Hachette, 1977, page 124.

69. Chabane Benakezouh, *La déconcentration en Algérie*, Alger, OPU, page 198.

70. Par exemple Saida et El Asnam.

71. Article 8 de la loi 87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire, JORA n° 5,

72. Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire, *Demain l'Algérie, L'aménagement du territoire dans sa dimension régionale*, non daté

trois espaces sont identifiés : le nord, les hauts plateaux, le sud, à leur tour subdivisés en trois : ouest, centre, est, ce qui donne au total neuf régions.

Le projet de développement et d'aménagement de ces wilayas constitue une région de planification et elles sont couvertes par un schéma régional d'aménagement du territoire. Les schémas régionaux d'aménagement du territoire visent précisément à éliminer les déséquilibres régionaux et à développer la complémentarité interrégionale. Et pourtant, la région n'est même pas institutionnalisée<sup>73</sup> même si elle constitue un enjeu fondamental et inévitable dans les politiques d'aménagement du territoire. Elle reste au stade d'un schéma régional d'aménagement du territoire et le choix du terme «schéma»<sup>74</sup> n'est pas innocent.

L'élaboration de ce schéma est conduite par les structures centrales chargées de l'aménagement du territoire en relation avec les administrations et les collectivités locales concernées. En effet, l'assemblée populaire de wilaya participe aux procédures de mise en œuvre du plan d'aménagement du territoire de portée régionale ou nationale<sup>75</sup>. La région de planification reste un instrument de coordination pour la planification et l'aménagement du territoire, de cohérence et d'intégration intersectorielle, un cadre<sup>76</sup> de concertation et de coordination intrarégionale.

Certes, la région est reconnue mais uniquement comme instrument de planification et à des fins d'intégration intersectorielle, autrement dit comme un assemblage de secteurs et non pas comme un espace régional homogène. Elle est étroitement encadrée par le Centre. Elle reste déterminée par une définition géoéconomique, et qui fait l'objet d'une triple neutralisation : géographique par les ressources naturelles, politique par la prédominance du centre et fonctionnelle par la relégation à un simple instrument.

Au même titre que pour l'aménagement du territoire, sous l'angle de l'économie, la région n'est pas un tabou, elle est même une nécessité pour des raisons évidentes de développement. Malgré cela, la région n'a pas été retenue comme échelon de planification, et il incombe paradoxalement à la wilaya de combattre les inégalités régionales. En 1969, le secrétaire d'Etat à la planification a suggéré la création d'une structure régionale pour mettre en œuvre le plan national mais c'est la wilaya qui l'a emporté. Il faut attendre la loi 88-02 relative à la planification<sup>77</sup> mais elle ne fait que citer la région dans un sens très vague quand les

---

73. Au moins à l'image de ce qui s'est fait pour le COMEDOR.

74. Loi 90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, JORA n° 52.

75. Article 62 de la loi 90-09 sur la wilaya ;

76. Le législateur ne dit pas en quoi consiste ce cadre.

77. Du 12 janvier 1988, JORA n° 2.

articles 4 et 8 parlent de la valorisation des potentialités humaines de toutes les régions. Et quand on passe à la matérialisation de la planification, seuls trois types de plans sont retenus : le plan national, le plan des collectivités locales (le plan de wilaya et le plan communal), le plan d'entreprise. A l'évidence, il y a un paradoxe, voire une contradiction entre l'aménagiste et le planificateur quand le premier parle de région de planification et le second qui ignore ce niveau territorial en excluant totalement le plan régional.

Seulement, il faut donner un contenu à la région économique. Par exemple, le plan quadriennal de 1974 en a défini six :

- wilayas du littoral,
- zones de transition ; vallées intérieures, piémonts et petites plaines côtières,
- montagnes,
- hautes plaines de l'est et de l'ouest,
- steppe et atlas saharien,
- Sahara et steppe de l'est.

Certains auteurs<sup>78</sup> parlent de régionalisation économique dans le but de créer un pôle de croissance en invoquant des facteurs régionalisants : de villes, pôles de développement, plaines et vallées agricoles, matières premières, oasis habitées, réseaux hydriques, axes routiers et ferroviaires, ports et aéroports, équipements lourds, forte densité de la population.

Seulement, toutes les politiques de développement, les programmes spéciaux<sup>79</sup> et les différents plans quadriennaux, au lieu d'atténuer les déséquilibres régionaux n'ont fait que les accentuer ; le constat est unanime tant du point de vue officiel<sup>80</sup> que chez les universitaires<sup>81</sup>. Le secrétariat d'Etat à la planification déclarait déjà en 1974<sup>82</sup> que «l'aménagement du territoire conçu comme une politique d'assistance aux régions déshéritées est une politique négative qui aboutit à n'apporter des correctifs que de manière non durable, à taire les initiatives des populations en entravant la naissance d'une dynamique proprement régionale, à freiner la croissance globale de l'économie nationale».

---

78. Mohamed Dahmani, *Economie et société en Grande Kabylie*, Alger, OPU, 1987, p. 11.

79. De 1966 à 1973 ont en bénéficié les Aurès, la Kabylie, les Oasis, Batna, Tizi Ouzou, Médéa, Tlemcen, Sétif, Saida, El Asnam, Constantine, Annaba.

80. Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire, *Demain l'Algérie*,

81. Marc Raffinot et Pierre Jacquemot, *Le capitalisme d'Etat algérien*, Paris, François Maspero, 1977 ; Boukerzaza, *El Watan* du 29 août 1990.

82. Analyse spatiale, ITPEA, 1974, volume III, p. 90, in Raffinot et Jacquemot, op. Cit., page 203.

C'est l'Algérie du nord, et uniquement certains pôles<sup>83</sup>, en continuation du Plan de Constantine<sup>84</sup>, qui a profité de la majorité des investissements. L'écrasante majorité de la population (90%) est cantonnée dans le nord, l'écrasante majorité des richesses (90%) provient du sud. Le développement régional officiellement enclenché au lieu de créer un effet d'entraînement s'est plutôt traduit par un effet d'enclavement<sup>85</sup>. L'orientation vers une économie de marché, et plus exactement vers un libéralisme sauvage, risque d'aggraver dramatiquement et de manière irréversible la tendance. Déjà du temps du capitalisme d'Etat, les grandes sociétés nationales appliquaient une politique de valorisation du capital à tout prix

D'un autre côté, les politiques de développement ont exacerbé le régionalisme, dans le mauvais sens du terme, quand elles n'ont pu réduire les inégalités régionales. La population en ressent un sentiment d'abandon et de frustration, voire d'injustice<sup>86</sup>. L'identité régionale est paradoxalement renforcée par le jacobinisme étatique. Etant obligé de s'appuyer sur un ancrage territorial, les différentes politiques de développement n'ont fait que consolider les métropoles régionales même si administrativement elles ont été réduites à n'être qu'un chef lieu de wilaya. Devenues par la force des choses pôles de développement économique, leur aura s'est accentuée en bénéficiant d'un rayonnement administratif, économique et culturel. Malgré eux, le planificateur et l'aménageur sont venus au secours de la région. Ce que le politico administratif s'est appliqué à détruire est reconstitué par l'économiste aménageur. La région n'est pas seulement un problème identitaire mais également économique, les deux n'étant pas inconciliables.

## **2.4. L'acceptation de la région comme circonscription administrative**

L'Etat est également présent à l'échelon régional mais sous une autre forme. Pratiquement chaque administration centrale dispose d'un prolongement territorial sous forme de circonscription administrative régionale pour des raisons de déconcentration et de bonne gestion administrative, mais aussi, il faut le dire de quadrillage du territoire. L'acceptation d'une circonscription administrative de niveau régional est devenue un fait banal même si le terme de région encore demeure sulfureux au niveau politique.

---

83. Trois pôles, Alger, Oran et le triangle Skikda Annaba Constantine ont bénéficié de 75% des investissements et de 60% des créations d'emplois, in Raffinot et Jacquemot, page 202.

84. «Le deuxième plan quadriennal ressort des archives coloniales les projets d'aménagement du territoire», Tahar Benhouria, *L'économie de l'Algérie*, Paris, François Maspero, 1980, page 371.

85. Marc Raffinot et Pierre Jacquemot, op. Cit. Page 203.

86. Ce ne sont pas les populations du Sud qui ont le plus tiré profit des richesses pétrolières. Leur ressentiment à l'égard du Nord est fort.

En arrière plan, se pose en fait le problème de la wilaya comme niveau territorial inopérant, du moins sur le plan économique et de l'aménagement du territoire, encore plus aujourd'hui avec le fractionnement du territoire en 48 wilayas. Seulement, la circonscription administrative régionale n'obéit ni à une organisation cohérente de l'espace, ni à une gestion administrative rationnelle.

#### 2.4.1. La projection territoriale

Les services régionaux d'avant l'indépendance ont été soit supprimés, soit maintenus<sup>87</sup> ou ont fait l'objet d'une reconversion<sup>88</sup>. Le décret 62-16 supprime les trois préfets inspecteurs régionaux d'Alger, Oran et Constantine. L'IGAMIE disparaît en tant qu'administration horizontale, dès lors, les services extérieurs régionaux n'auront que des compétences sectorielles ou verticales. Des structures régionales nouvelles ont été créées après 1962, et le mouvement ne s'est pas arrêté depuis<sup>89</sup>, c'est dire qu'il s'agit d'une pratique ancienne.

Certains ministères ne sont pas représentés au niveau régional comme c'est le cas pour la culture et l'intérieur, c'est ce qui est quand même curieux. Dans le premier cas, pour la culture, serait-ce pour ne pas poser les problèmes de l'identité régionale et que l'Etat est obligé de prendre en charge même si c'est de manière administrative mais qui ouvrirait la boîte de Pandore. Dans le second cas, pour l'intérieur, serait-ce pour ne pas permettre l'émergence d'une espèce de circonscription administrative à compétence générale qui encadrera les wilayas et qui serait le prélude à une décentralisation de type régional.

Les ministères sont représentés de façon inégale, variable et instable. Pour éviter une inflation de services régionaux, la question se pose s'il n'est pas nécessaire de procéder à des regroupements fonctionnels, surtout quand les administrations centrales exercent des missions voisines ou complémentaires.

Issu du découpage colonial, et antérieurement du découpage turc<sup>90</sup>, les trois grandes métropoles régionales sont habituellement Alger, Oran et Constantine. Avec les découpages successifs qu'a connu le pays, et principalement en 1974 et 1984, d'autres métropoles régionales se sont affirmées : Annaba, Ouargla et Bechar. Ce qui limiterait le nombre de régions à cinq, six tout au plus.

---

87. Le service régional du plan, le service de coordination des transports.

88. Le centre interdépartemental administratif et technique est devenu service extérieur de la Direction générale de la sûreté nationale.

89. Abderahmane Remili, op. Cit. Page 85 ; Ahmed Mahiou, Cours d'institutions administratives, Alger, OPU, page 182.

90. Sauf Médéa pour le beylik du Titteri, et Mascara pour le beylik de l'Ouest lors de l'occupation d'Oran par les espagnols.

Mais, le nombre de circonscriptions administratives régionales est bien plus important, il s'est même considérablement élevé, sans que l'on sache exactement quelles sont les raisons qui ont déterminé tel ou tel choix. Le nombre de circonscriptions administratives régionales varie suivant le cas de 3 à 20. Dans certains cas, et au sein d'un même ministère, par exemple les finances, le nombre de circonscriptions régionales n'est pas harmonisé : 8 pour l'inspection générale des finances et les impôts, 9 pour les domaines, 10 pour les douanes.

Si des considérations d'aménagement du territoire, de rationalisation de la gestion administrative, de développement économique ou d'équilibre régional sont légitimement présentes, il ne fait pas de doute aussi que des considérations politiques, régionalistes ou plus prosaïquement carriéristes<sup>91</sup> soient également présentes dans la création des circonscriptions administratives régionales. On imagine les gaspillages faramineux qui résultent du nombre excessif de régions sans que leur efficacité ne soit avérée. Ces administrations sont budgétivores en personnel, locaux, équipements, logement de fonction et autres dépenses.

Par ailleurs, et sachant que le wali est la plus forte autorité au niveau local, avec des pouvoirs très étendus, de surcroît représentant du gouvernement et de l'Etat, il a la haute main sur les services extérieurs par le truchement du conseil de wilaya. On peut se demander si la multiplication des services régionaux n'a pas un moyen recherché par les ministres pour échapper à l'autorité et au contrôle du wali.

Initialement, les métropoles régionales chefs lieu de région se sont imposées pour différentes raisons. Si certaines d'entre elles paraissent comme étant évidentes ; par contre, le choix d'autres villes peut paraître contestable, et rien apparemment ne vient justifier une telle option. Là, également, on note une grande disparité et une incohérence certaine dans l'adoption de certaines villes comme siège d'une circonscription régionale, parfois au sein d'un même ministère<sup>92</sup>. A titre d'exemple, les villes suivantes sont tour à tour retenues comme chef lieu d'une circonscription régionale :

A l'est : Constantine, Annaba, Sétif, Batna, Mila, Tébessa,

Au centre : Alger, Blida, Tizi-Ouzou, Médéa, utilisation,

---

91. Avoir accès à des postes classés fonction supérieure, pourvus par décret, avec tous les avantages afférents sur le plan salarial et matériel. A propos des académies universitaires, certains se sont demandés " pourquoi il n'y aurait que trois académies ", Voir El Watan du 28 octobre 1993, page 7.

92. Au ministère des finances, les inspections régionales des domaines et de la conservation foncière sont : Alger, Annaba, Oran, Bechar, Blida, Constantine, Ouargla, Relizane, Bejaia (Arrêté du 30 avril 1991, JORA n° 29, page 917). Les directions régionales des impôts sont : Alger, Blida, Annaba, Constantine, Oran, Ouargla, Chlef, Sétif (arrêté du 16 octobre 1995, JORA n° 12).

A l'ouest : Oran, Chlef, Tlemcen, Tiaret, Mostaganem, Relizane, Saida,

Au sud : Ouargla, Laghouat, Biskra, Ghardaïa, Bechar, Adrar, Tamanrasset.

Parfois, une ville reconnue pour être une capitale régionale, une métropole économique ou une cité historique n'est même pas retenue comme chef lieu d'une circonscription régionale. Cela pourrait être compréhensible pour Alger en raison de sa saturation<sup>93</sup>, mais cela l'est moins pour d'autres villes qui sont éliminées dans certains cas : Ghardaïa, Tlemcen, Tiaret, Médéa, Bejaia.

Mais plus fondamentalement, la multiplication de capitales régionales, et plus exactement de chefs lieux services régionaux (et non pas de régions), peut être comprise comme une volonté de casser les polarités régionales fortement marquées, et même de créer une espèce de concurrence régionale en direction du Centre pour demander plus d'avantages en matière d'investissements ou d'équipements publics, perpétuant ainsi, sous d'autres formes, la dépendance du local vis-à-vis du Centre, et, d'une certaine manière, le clientélisme régional en faisant du Centre le seul pourvoyeur de richesses qu'il va négocier en fonction des allégeances régionales.

La prolifération du nombre des circonscriptions, ainsi que les redécoupages fréquents, l'absence d'harmonisation des circonscriptions et l'anarchie qui règne dans le choix des chefs lieux de régions se traduisent par des conséquences graves au niveau de la bonne administration : mauvaise coordination entre les services extérieurs quand des activités et des prestations sont complémentaires ou interdépendantes, gaspillages d'argent, perte de temps, désagréments causés aux citoyens quand ils sont appelés à se déplacer, souvent plusieurs fois, parfois sur des centaines de kilomètres et dans des villes différentes.

#### **2.4.2. Le statut de la circonscription régionale**

Le statut, le mot est trop fort, de la région varie d'un ministère à l'autre tant en ce qui concerne la création, l'organisation que les attributions. Force est de constater qu'une certaine anarchie règne également à ce niveau.

La création des collectivités locales est du ressort de la loi. La circonscription régionale est considérée comme un simple découpage interne à l'administration centrale, en somme une simple opération de déconcentration d'actes de gestion. La région est créée par une procédure simple, à savoir par la voie décrétole, sauf dans certains particuliers où c'est la loi qui intervient mais dans le cadre d'un texte de portée plus générale<sup>94</sup>. Ceci peut expliquer en partie l'inflation des structures

---

93. En sa qualité de capitale, elle concentre en son sein les services nationaux politiques, administratifs, économiques et les représentations étrangères.

94. Voir les textes sur l'organisation de la justice, l'inspection du travail, l'aménagement du territoire, etc.

régionales et l'anarchie qui y règne tant en ce qui concerne le nombre des circonscriptions régionales que le choix des chefs lieux de région. Par contre le nombre de circonscriptions régionales est parfois fixé par arrêté. A titre d'exemple, on peut citer : la concurrence et les prix, les inspections générales du travail, les douanes, les impôts, les domaines et la conservation foncière, les chambres de commerce et d'industrie, les enquêtes économiques et la répression des fraudes.

L'organisation de la région est variée tant en ce qui concerne la nature des structures que leur nombre. On y trouve des directions, des inspections, des délégations, des offices, des académies universitaires, des conférences régionales<sup>95</sup>, des chambres régionales, des instances collégiales de concertation et de coordination<sup>96</sup>. Les régions sont généralement dirigées par un directeur régional, parfois assisté par des directeurs régionaux adjoints ou par des sous directeurs. Leur statut est aligné sur celui des fonctions supérieures<sup>97</sup> de l'administration centrale, mais l'équivalence n'est pas systématique, et les hauts fonctionnaires régionaux ne bénéficient pas toujours du régime avantageux appliqué aux titulaires d'une fonction supérieure. Les structures régionales, surtout celles de création récente, sont indigentes en personnel<sup>98</sup>, moyens matériels et équipements ; les mieux outillées sont les plus anciennes telles que celles relevant des finances, de l'éducation ou de l'équipement.

### **2.4.3. Des attributions faibles**

La circonscription administrative régionale est un simple service déconcentré non doté de la personnalité morale, soumise à une forte tutelle. Les tâches qui sont confiées à la circonscription administrative régionale sont nombreuses mais qui n'instaurent pas une réelle déconcentration.

---

95. Qui ont pour objet de débattre de problèmes communs, consulter la base, faire des recommandations. On trouve des conférences régionales universitaires, des conférences régionales des élus, des conférences régionales des wilayas.

96. Décret exécutif 97-262 du 14 juillet 1997 portant création, organisation et fonctionnement des conseils régionaux de la santé, JORA n° 47.

97. Décret exécutif n° 90-227 du 25 juillet 1990 fixant la liste des fonctions supérieures de l'Etat au titre de l'administration, des institutions et organismes publics, JORA n° 31. Ce texte vise expressément les directeurs des services extérieurs de wilaya, mais la liste n'est pas exhaustive.

98. Par exemple, les inspections régionales de l'environnement rencontrent des difficultés pour recruter du personnel qualifié, Voir Le Matin du 8 juin 1993, Inspecteurs de l'environnement, la mission impossible ?

Suivant les cas, les attributions des services régionaux sont les suivantes :

- mettre en œuvre la réglementation, les normes, les procédures, les méthodes de travail,
- appliquer les décisions et les instructions ministérielles,
- réaliser certaines opérations est parfois confiée à des services extérieurs,
- accorder un visa ou une autorisation, c'est le cas de l'environnement,
- assurer une mission d'information descendante et ascendante,
- établir des bilan, synthèses et évaluations
- proposer pour l'administration centrale les voies et moyens d'amélioration de la gestion.

Les principales tâches de gestion sont celles relatives à la gestion du personnel<sup>99</sup>. Sur le plan financier, les responsables régionaux n'exercent pas tous les mêmes fonctions, certains ont la qualité d'ordonnateur secondaire<sup>100</sup>, gèrent les crédits d'équipements et de fonctionnement<sup>101</sup>, effectuent des prévisions budgétaires<sup>102</sup>. Certains services se voient confier des attributions contentieuses comme l'inspection de l'environnement qui suit les actions engagées au niveau des juridictions en ce qui concerne l'application de la réglementation en matière de protection de l'environnement.

Rares sont les services régionaux qui disposent d'un réel pouvoir de décision, et de surcroît dans des domaines de portée limitée comme la gestion du personnel. Au total, les services régionaux sont généralement confinés dans des tâches d'exécution ou accomplissent des missions de contrôle. Etant le pendant de la décentralisation, la déconcentration doit normalement viser un allègement de la centralisation dans le but d'améliorer la gestion et le fonctionnement de l'administration.

#### **2.4.4. La coordination des services régionaux**

A défaut de créer la région comme collectivité locale, l'Etat aurait pu commencer par mettre en place une circonscription régionale à caractère général, sinon une instance de coordination régionale à l'image de ce qui s'est fait pour la

---

99. Sauf pour ce qui est des postes supérieurs.

100. Postes et télécommunications, sûreté nationale.

101. Sûreté nationale.

102. Postes et télécommunications.

daïra et la wilaya, dotés respectivement d'un conseil technique de daïra et d'un conseil de wilaya qui regroupent tous les services implantés dans leur circonscription. Ainsi, il n'existe aucune instance régionale de coordination entre les différents services qui sont alors enfermés dans une relation verticale avec le Centre. Il en résulte des cloisonnements et des pertes de temps car il faut remonter au sommet de l'Etat pour que la coordination régionale se fasse au niveau des administrations centrales ou du gouvernement.

La question du statut de l'administration régionale est caractérisée par une grande incohérence tant au niveau du nombre de circonscriptions régionales, du choix du chef lieu, du statut, de l'organisation que des attributions. Il n'y a pas une structure centrale chargée de la rationalisation du statut des administrations régionales. Le problème a été posé depuis longtemps déjà puisqu'en 1964<sup>103</sup> le problème a été confié à la direction générale de la fonction publique puis au ministère de l'intérieur. La question se pose de savoir s'il n'existe pas actuellement une instance de contrôle au niveau du secrétariat général du gouvernement, des services du chef du gouvernement ou de la présidence de la république, au moins lors de la soumission des textes réglementaires au contrôle de légalité. La déconcentration régionale supposée être faite pour une meilleure efficacité de l'action administrative risque d'aboutir certainement au résultat inverse.

### **3. Vers la région comme collectivité locale**

Un siècle et demi de colonisation et quatre décennies de centralisme administratif, de monopartisme politique et d'uniformisation culturelle n'ont pas empêché les identités régionales de se maintenir<sup>104</sup>. Au contraire, elles n'ont fait que l'exacerber puisque la Guerre de libération nationale s'est appuyée sur le régionalisme, et les pratiques politiques post-indépendance l'ont nourrie, relayée en cela par la société civile.

#### ***3.1. Une réalité sociale : L'attachement pour la région***

L'attachement pour la région, et qui se manifeste par le régionalisme, investit différents champs sociaux.

##### **3.1.1. Au niveau des pratiques politiques**

Il n'est un secret pour personne que les équilibres au sommet sont également fondés, entre autres, sur des équilibres régionaux, sinon, pourquoi les lieux de

---

103. Missoum Sbih, *L'administration publique algérienne*, Paris, Hachette, 1973, page 84.

104. Ali Guennoun, *Chronologie du mouvement berbère*, Alger Editions Casbah, 1999.

naissance des dirigeants ne sont pas donnés quand leur biographie est publiée dans la presse. Il est connu également que certaines administrations centrales sont peuplées en fonction de la région d'origine de leurs dirigeants. Conscient de cette donnée, le pouvoir a pris pour règle de ne jamais nommer un wali dans sa région d'origine<sup>105</sup>.

Les candidats à un mandat électif, notamment national, mobilisent largement et presque exclusivement leurs relais régionaux, et à un niveau plus bas leurs relais tribaux et familiaux<sup>106</sup>. Le pluralisme politique n'a pas effacé ces pratiques, bien au contraire. Les chefs de parti se présentent dans leur région d'origine même s'ils l'ont quitté depuis longtemps<sup>107</sup>, parfois depuis plusieurs décennies. Ce ne sont pas des partis régionalistes mais des partis à ancrage sociologique régional<sup>108</sup>. Dans une certaine mesure, cela est inévitable du fait de l'insuffisance ou de l'absence de culture démocratique

Les différentes élections ont montré également un ancrage profond du sentiment régional qui s'apparente à un vote ethnique. Le FFS et le RCD, malgré la défense d'une ligne nationale<sup>109</sup>, sont cantonnés malgré eux dans le résidu kabyle. L'élection présidentielle de 1996 a montré que les candidats ont obtenu de très faibles scores hors de leurs bases régionales, moins par régionalisme que par atavisme des électeurs.

### **3.1.2. Au niveau de la contestation politique**

Depuis l'indépendance, de nouvelles oppositions que l'on qualifierait a priori de régionalistes se sont manifestées. En fait, il s'agit d'oppositions politiques ayant des bases sociologiques régionalistes. Outre la permanence du fait régional comme dimension constitutive de l'identité locale d'un groupe d'habitants, l'emprunt de cette voie comme mode de contestation politique est aussi le résultat de l'absence de démocratie, ou du verrouillage de champ politique, qui ne permet à des crises politiques de se résoudre de manière pacifique.

---

105. Leca et Vatin, op. Cit. p. 300.

106. Voir par exemple, les élections sénatoriales de décembre 2000 où on a assisté à d'âpres luttes au niveau local et dont la presse a fait largement écho.

107. Par exemple, Belaid Abdeslam s'est présenté aux élections législatives de 1991 dans région d'origine, à Ain El Kebira, près de Sétif, qu'il a quitté dans les années quarante, il a d'ailleurs été battu. Comme chef du gouvernement, Mouloud Hamrouche s'est présenté à Ksar Chellala ; n'occupant plus cette fonction, il s'est présenté dans sa région d'origine, Skikda.

108. Salem Chaker, La voie étroite : la revendication berbère entre culture et politique, Annuaire de l'Afrique du Nord, 1989.

109. Et qui ont atténué leurs revendications culturelles.

L'histoire post indépendance est riche de mouvements politiques de contestation pour diverses raisons du pouvoir dans le dénominateur commune réside dans la recherche d'une base sociologique régionale qui confère une légitimité politique suffisamment puissante pour s'opposer au pouvoir central. On peut citer la guerre des wilayas durant l'été 62, le soulèvement du FFS en 1963, le mouvement du Colonel Chabani en 1964, le mouvement de Krim Belkacem en 1965, le coup d'Etat Z'bri en 1967. Tous ces mouvements s'appuient sur une base régionale.

Depuis ces dernières années, les émeutes et les soulèvements populaires<sup>110</sup>, parfois violents, sont devenus des pratiques courantes pour se faire entendre du pouvoir dans le but d'obtenir des emplois, des logements et parfois des services publics de base tels que la route, la santé, l'eau ou l'électricité<sup>111</sup>. Le pouvoir, dans sa volonté de maintenir son hégémonie sur la société a progressivement grignoté les quelques acquis démocratiques qui ont été arrachés à la suite des événements d'Octobre 88. En effet, tous les canaux de représentation ou de médiation de la société ont été mis sous le boisseau ; les partis politiques, les associations, la presse privée et les syndicats autonomes. Le seul contact de l'Etat avec la société reste ses démembrements administratifs locaux. Ces émeutes et ces soulèvements se sont particulièrement multipliés ces dernières années comme une espèce de répétition du bled essiba contre le bled el makhzen. Ces soulèvements n'ont épargné aucune région. Les émeutiers demandent à négocier directement avec des représentants du pouvoir central, parfois au plus haut niveau, l'absence d'acteurs politiques locaux légitimes et crédibles met en première ligne le pouvoir central.

A aucun moment, la région n'a essayé de supplanter la nation, ni les leaders n'ont exprimé de velléités séparatistes. En ce sens, il n'y a pas d'opposition entre la région et la nation, mais plutôt complémentarité. Le recours au régionalisme, actionné comme instrument de rébellion, est l'expression d'une demande d'une plus forte intégration dans la nation<sup>112</sup> et cela au nom de l'égalité sans pouvoir être accusé de régionalisme, la région s'estimant être exclue de la nation. Le centralisme et le jacobinisme nourrissent le régionalisme.

---

110. Mohamed Messai, Emeutes, régionalisme et non- gouvernance, El Watan du 17 mars 2004, page 10.

111. Parfois, on assiste en Europe à l'émergence d'un nationalisme régional tiers-mondiste essentiellement pour des raisons économiques quand des régions, par le fait de la géographie ou de la géologie, sont mal dotées, cas de la Lozère en France, du sud de l'Italie ou de l'Andalousie en Espagne. En effet certaines régions dominent la vie économique dans leurs pays respectifs comme la Catalogne, l'île de France et la région Rhône Alpes, la Bavière.

112. Jeanne Favret, Le traditionalisme par excès de modernité, Archives européennes de sociologie, 1967, n° 8.

### **3.1.3. La revendication culturelle en Kabylie**

L'autorité de l'Etat a fait l'objet d'une forte contestation de la part de mouvements à caractères culturalistes, se traduisant par des conflits entre l'Etat central et sa périphérie. Les régions à forte identité culturelle et linguistique sont les premières à s'élever contre la volonté centrale d'imposer une culture nationale hégémonique fondée sur une langue dominante : l'arabe, le français ou le castillan<sup>113</sup>. Dans certains pays, les régions ont renoncé à leur volonté de créer leur propre Etat en échange de la reconnaissance de leur identité culturelle. Le pouvoir central a fini par admettre les langues régionales, avec un statut plus ou moins fort, allant dans certains cas à leur reconnaître un statut officiel : le catalan en Espagne, l'allemand dans le Haut Adige italien. Le gouvernement italien a été obligé de reconnaître les Tyroliens comme étant des italiens de culture autrichienne. Il y a une fragmentation de la culture nationale.

Le premier mouvement de masse de contestation du régime est venu de la Kabylie avec le Printemps d'avril 1980, en réaction non pas contre l'unité nationale mais contre la centralisation culturelle et le déni identitaire. Au point où le régime a été obligé de faire des concessions en créant un département des langues et cultures populaires à Tlemcen, et plus tard avec la création d'instituts de cultures et langue amazighe à Tizi Ouzou et Bejaia et l'installation d'un Haut commissariat à l'amazighité.

Avec le libéralisme politique introduit par la Constitution de 1989, c'est sur le plan culturel que les énergies se sont le plus fortement exprimées, on ne compte plus le nombre d'associations culturelles qui se sont créées.

Au régionalisme d'alliance, de compromis et d'équilibre politique qui se pratique dans les sommets de l'Etat, cohabite un régionalisme de solidarité et d'entraide au niveau de la société civile.

## *3.2. Une perspective : la région comme collectivité locale*

L'accroissement démographique, la complexification de la société, une urbanisation de plus en plus forte, la démocratisation de la vie politique, l'uniformisation culturelle, la crise économique et la raréfaction des ressources ont fait qu'il est impossible de gérer la société selon le modèle construit durant les années soixante, à savoir un modèle administratif centralisateur et jacobin.

---

113. Le Tyrol et le Haut Adige en Italie, la Catalogne et les Pays basques en Espagne, la Corse et la Bretagne en France, les Wallons et les Flamands en Belgique, la Kabylie et les Aurès en Algérie.

### **3.2.1. Pour des raisons économiques**

La wilaya est une collectivité trop petite pour les besoins d'aménagement du territoire et de développement économique. La wilaya ne peut contribuer à la résorption des disparités régionales, et comment pourrait-elle agir à une échelle qui la dépasse et pour laquelle elle n'est pas compétente. Le fractionnement de la région en plusieurs wilayas fait perdre des moyens de pression légaux et démocratiques sur le pouvoir central, le seul recours reste la rébellion. Du point de vue de l'aménagement du territoire, la région est le seul niveau qui permet d'avoir une action globale sur une portion du territoire national.

De par le monde, la crise économique des années quatre vingt a durement frappé les économies nationales. C'est sans doute le facteur le plus déterminant qui a obligé l'Etat central à aller vers davantage de décentralisation, et notamment de régionalisation. Appelé aussi subsidiarité, ce processus de désengagement de l'Etat du local, comme il le fait d'ailleurs au niveau de l'économie, a été fortement porté par le vent d'ultralibéralisme qui a soufflé à l'échelle de la planète. Le moins d'Etat a touché aussi le local où l'Etat central a laissé aux collectivités locales des pans entiers de ses attributions traditionnelles : développement économique, solidarité locale, création d'entreprises. Sauf que ces désistements n'ont pas toujours été accompagnés par les ressources correspondantes.

### **3.2.2. Pour des raisons institutionnelles**

La wilaya est bien plus une administration déconcentrée dont les pouvoirs sont concentrés entre les mains du wali, lui-même soumis à un double contrôle, hiérarchique et de tutelle. Comme niveau de gestion administrative, la région soulagerait à la fois le wali surchargé et l'administration centrale encombrée. Elle autorise une coordination entre les différents services extérieurs de l'Etat, caractérisés par une certaine anarchie. La tenue de conférences régulières entre le gouvernement et les walis est le signe de la nécessité d'un relais supra départemental entre le Centre et la périphérie.

L'engorgement, voire l'étouffement du pouvoir central ont poussé certains pays à s'engager, parfois depuis longtemps, dans un mouvement de régionalisation., Italie (1970), Grande Bretagne (1972), Belgique (1974), Espagne (1978), France (1982). Des transferts importants de pouvoirs ont été opérés dans les domaines :

Économiques : développement local, aide aux entreprises en difficultés, pouvoir fiscal local,

Internationales ; jumelage, coopération décentralisée, présence régionale à l'étranger,

Administratifs : création d'une fonction publique territoriale,

Sécuritaires ; perte du monopole de la violence par la création de polices régionales (Allemagne, Italie, Espagne)

### **3.2.3. La démocratisation de la vie politique**

Créée de manière artificielle pour les plus nombreuses d'entre elles, le plus souvent avec un territoire recomposé, la wilaya ne constitue pas une instance de représentation légitime et crédible pour la population. Trop éloignée de l'Etat, trop enracinée dans le local, elle ne permet pas l'émergence d'élites ayant une certaine envergure. Elle ne contribue pas à la démocratisation du système politique et au renouvellement du personnel politique.

La région comme collectivité locale, dirigée par des instances élues et légitimes est plus difficile à contrôler qu'un simple service extérieur géré par des fonctionnaires nommés. De plus, elle risque de permettre l'émergence d'élites locales ayant une dimension quasiment nationale. Mis à part la tribu, c'est l'espace territorial le plus cohésif qui donne une unité et une identité à la population. L'existence de la région précède celle de l'Etat. C'est une réalité vivante, proche du citoyen alors que l'Etat est abstrait et lointain. La région menace le monopole de la représentation politique, longtemps concentré entre les mains d'un parti unique ou d'une oligarchie étatique. Comme collectivité locale décentralisée, la région remet en cause la concentration du pouvoir. Le polycentrisme va le disputer au monocentrisme.

### **3.2.4. Le discours politique**

Pour toutes ces raisons, le discours politique, s'est emparé de la question régionale, d'abord au niveau de l'opposition politique puis au niveau du pouvoir.

Le FFS, le RCD, El Fadjr, sont autant de partis politique qui militent pour la régionalisation. Boubnider, ancien chef de la wilaya III, membre du CCDD, est également un partisan de la régionalisation. L'idée régionale est allée encore plus loin avec la naissance du Mouvement pour l'Autonomie de la Kabylie qui demande l'autonomie de la Kabylie dans un cadre fédéral<sup>114</sup>.

La question régionale constitue un thème tabou dans le discours politique officiel, si elle est évoquée, c'est pour jeter l'anathème sur elle comme élément déstabilisateur et dangereux en s'en tenant aux textes officiels et à une longue tradition discursive. En réunissant les quinze walis de l'est du pays, le chef du gouvernement, Ali Benflis, a cassé un tabou et a franchi le pas en parlant de

---

114. Ferhat Mehenni, La question Kabyle, Paris, Editions Michalon, 2004.

régionalisation<sup>115</sup> même si elle est contenue dans le cadre étroit de la solidarité régionale, du développement de l'intérieur du pays pauvre par rapport au nord riche et d'un mode de gouvernance approprié. Le chef du gouvernement reste néanmoins muet sur la forme juridique de la régionalisation. En parler, même à l'occasion d'une campagne électorale, et plus particulièrement présidentielle, c'est quelque part lui reconnaître une certaine légitimité.

### **3.2.5. Conclusion**

Pour le pouvoir politique, la région occupe une place embarrassante dans le dispositif institutionnel, à la fois niée et reconnue, parfois légitimée pour les besoins de l'aménagement du territoire et du développement économique, souvent acceptée comme simple circonscription administrative.

La région gêne car le système s'appuie sur les implications négatives de la région, comme si la région était décrétée une fois pour toutes ennemie (potentielle) de la nation, menace permanente contre l'unité du territoire ; ce qui n'empêche pas le régionalisme d'être pratiqué de manière active essentiellement pour des raisons d'accès, de maintien et de reproduction au pouvoir, subsidiairement comme forme de redistribution sociale.

La région comme collectivité décentralisée risque administrativement d'être un contrepoids à la wilaya, lieu de concentration du pouvoir central au niveau local. Politiquement, elle risque de concurrencer le monopole du pouvoir central en agrégeant des centres locaux (les wilayas) autour de centres intermédiaires (les régions), certainement plus cohésifs et plus légitimes. La région permet une meilleure identification à un espace local même s'il s'appuie sur un espace administratif, de ce fait elle rend l'Etat plus visible et donc susceptible d'appropriation.

Au lieu de diaboliser la région, le renversement de la problématique consiste à se demander comment pourrait-elle constituer un facteur de cohésion sociale, de développement économique, de démocratisation politique, et en dernière instance, de modernisation de l'Etat. La région n'est pas opposée à l'unité de l'Etat, elle est un instrument de contestation contre le monopole du pouvoir central, et pour demander davantage d'intégration dans la nation.

---

115. Liberté du 19-20 octobre 2001, page 3.