

LA RÉGION DANS LE PAYSAGE ADMINISTRATIF ALGÉRIEN (NÉCESSITE ET CONTRAINTES POLITIQUES)**

Mustapha KARADJI

Maitre de Conférences, Faculté de Droit,

Université Djillali LIABES, Sidi Bel Abbès

INTRODUCTION

L'éventuelle naissance de la région comme collectivité territoriale dans le paysage administratif algérien nous incite à une comparaison avec la naissance biologique. Cette naissance ne s'est pas opérée malgré certaines revendications régionalistes. Les planificateurs, les géographes, les économistes et les juristes s'étant largement fait l'écho des complications qui se sont fait jour au long de la gestation de l'embryon de la décentralisation, c'est-à-dire depuis l'indépendance et particulièrement en raison des difficultés que rencontrent les communes et les wilayas dans la gestion de leur développement. La gestation a été longue. Elle a été toujours interrompue par des considérations liées à l'unité de l'Etat et la naissance n'a pu se faire selon les voies naturelles ⁽¹⁾. Faut-il donc un référendum pour que le peuple se prononce sur la nécessité de la région ? En effet, la région n'est pas reconnue dans le système organisationnel algérien comme une collectivité territoriale. La Constitution algérienne du 28 novembre 1996 dispose dans son article 15 que " Les collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya. La commune est la collectivité de base " ⁽²⁾. Pourtant les nécessités de la conduite de l'économie exige sa création en raison de la vaste superficie de l'Algérie (2.381.741 km²) et l'étendue des programmes économiques qui y sont établis. La création d'une telle collectivité devient une nécessité organisationnelle qui répond à la bonne gouvernance (section I) mais les contraintes politiques constituent un motif valable qui justifie cette omission constitutionnelle (section II).

SECTION I - DE LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉGION

L'effort de centralisation qui était nécessaire pour réaliser et maîtriser l'unité de l'Etat après l'indépendance ne s'impose plus désormais. Le système structurel de la décentralisation tel qu'il se présente, malgré sa légitimation historique, ne peut être accepté comme une évidence. Au contraire, il est nécessaire de le remettre en question et de le corriger. Il est vrai que l'héritage n'est pas uniquement dans les formes et les normes institutionnelles mais existe dans la dimension culturelle de l'Etat. D'ailleurs, certains estiment que " la décentralisation est une culture politique où l'intérêt de chacun, de chaque groupe peut s'affirmer dans un esprit de tolérance et de respect réciproque, une culture qui aide à vivre la contradiction et à la gérer ⁽³⁾ ". De par cette prédominance de l'Etat en tant que structure qui monopolise la redistribution du pouvoir et l'attribution des ressources financières, s'est créée une centralisation excessive. Un tel système construit par l'Etat et pour l'Etat ne peut permettre l'émergence d'une collectivité de taille régionale. Celle-ci est la plus redoutée dans la mesure où elle constitue une menace, du moins sur le plan politique, pour l'unité nationale, particulièrement pour la cohésion des constructions politiques fondées sur l'intégration à la dimension nationale ⁽⁴⁾ . Le " local " lui-même est toujours suspect. Par cette tendance restrictive en matière de collectivité territoriale, la région n'a pas la préférence des gouvernants " pour des raisons qui tiennent au risque de la voir abriter des forces centrifuges qui menaceraient le pouvoir central " ⁽⁵⁾ . Cependant, cet Etat qui apparaît comme la structure la plus légitime et la plus représentative de l'autorité publique, subit malgré lui, des mutations induites par le phénomène de la mondialisation. Il ne peut être indifférent à ces turbulences. Au contraire, ne pas les subir nécessite de lui, une réforme globale de l'Etat et des collectivités territoriales. Or la réforme administrative en Algérie est le parent pauvre de cette stratégie. Certains estiment, à juste titre d'ailleurs, que " le volet de la décentralisation est celui qui connaît le plus de controverse, de résistance aux changements et d'absence de cadre institutionnel de concertation " ⁽⁶⁾ . En effet, le projet de révision du code communal et du code de wilaya apparaît, selon certains auteurs, comme une révision négative de l'actuel dispositif dans la mesure où les dispositions proposées limitent l'autonomie des collectivités locales existantes ⁽⁷⁾ . D'ailleurs, cette révision

législative, si elle peut renforcer la décentralisation, ne peut être axée que sur les échelons existants, ce qui risque " de reproduire la distance entre décideurs et acteurs " ⁽¹⁸⁾ . Pourtant, la création de la région en Algérie aurait pu être effectué depuis bien longtemps au moins pour des raisons liées à la planification. En effet, la région pouvait être " un instrument d'adaptation de l'Etat en données nouvelles de l'exercice de pouvoir ou de la planification de l'économie " ⁽¹⁹⁾ . Il suffit de revoir la nature des plans de développement instaurés depuis l'indépendance pour se convaincre de la nécessité d'une région. La stratégie de l'Etat central est devenue incapable à assurer un développement harmonieux de tout le territoire. Ceci nécessite " une redéfinition fondamentale du rôle de l'Etat, de son architecture et de la place de la société " ⁽²⁰⁾ dans la mesure où la conception de l'Etat, selon le rapport du Comité de réforme de l'Etat ⁽²¹⁾ , " renvoie à l'histoire de la société, à son développement et au contexte interne et externe dans lequel elle évolue. Elle a connu de ce fait les mêmes impératifs, les mêmes incertitudes et les mêmes ruptures que le procès de construction nationale " ⁽²²⁾ . Il est vrai que l'Etat a été amené à réduire les disparités régionales par des mesures financières à travers le fonds commun des collectivités locales ⁽²³⁾ . Cependant, cette institution ne peut constituer " une réponse satisfaisante " dans la mesure où la gestion du fonds relève des prérogatives du ministre de l'Intérieur ⁽²⁴⁾ . Aussi est-il nécessaire de dire que la région est devenue incontournable en raison du bouleversement du cadre politique et économique des Etats. Les modes d'interventions classiques en matière de développement ont perdu leur efficacité. La région doit être un moyen d'intégration économique et sociale et une institution qui prendra en compte les diversités régionales des territoires et des populations ⁽²⁵⁾ . Pour ces raisons, l'Etat est tenu de développer les techniques de négociation, de concertation et de communication. En aucun cas, il ne peut compter sur l'attribution autoritaire des ressources. Par ces moyens, la région devient un enjeu décisif dans la stratégie politique et économique. D'ailleurs, le système de partenariat ne peut être développé que par une politique territoriale où la collectivité locale, particulièrement la région, devient le noyau tournant de coopération sur le plan national et international. Dans ce sens et à titre d'exemple de cette évolution, le Premier ministre français a indiqué dans son intervention devant le Comité interministériel d'aménagement et de

compétitivité des territoires du 6 mars 2006, que les contrats Etat-Régions en cours jusqu'à la fin 2006 seront rebaptisés contrats projets dont le contenu portera sur trois axes essentiels : la compétitivité et l'attractivité des territoires, la promotion du développement durable, la cohésion sociale et territoriale et ceci pour répondre aux objectifs de l'Union européenne .⁽¹⁶⁾

Enfin, il faut noter que, dans son rapport présenté au Président de la République, le Comité de réforme de l'Etat et partant de son constat de l'état actuel de la décentralisation, préconise l'institutionnalisation de la région rendue nécessaire par l'émergence d'une réalité régionale. D'ailleurs, parmi les chantiers proposés à la réforme par le comité, celui consacré aux collectivités territoriales dans la mesure où il estime que la crise de l'Etat est plus manifeste au niveau des collectivités territoriales et qu'il y a lieu d'instituer " la région comme un espace de développement harmonieux et équilibré " ⁽¹⁷⁾ . S'agissant d'une structure régionale, celle-ci n'a pas encore fait de consensus politique, ce qui tarde cette réforme malgré son importance pour la relance économique. Or les programmes de développement économique qu'entreprend le pouvoir politique ne peuvent avoir d'effet positif que s'il consent à redistribuer son pouvoir politique et administratif.

SECTION II - LES CONTRAINTES POLITIQUES

Les relations complexes entretenues entre l'Etat et ses collectivités territoriales sont par essence de nature politique. Il ne suffit pas d'attribuer des compétences ou de les transférer, de distribuer des ressources mais également de définir la nature, la portée et l'intensité du pouvoir conféré aux structures territoriales. D'ailleurs, les collectivités territoriales en Algérie composantes d'un Etat unitaire ne disposent pas de compétences propres garanties par la Constitution ⁽¹⁸⁾ . Est-il possible de construire " un système politique et administratif moderne, reposant sur l'existence d'un Etat fort, exerçant pleinement ses responsabilités nationales et internationales et des collectivités territoriales puissantes, démocratiquement en charge du territoire " ⁽¹⁹⁾ sans un échelon intermédiaire infra-national mais supra-local qu'est la région ? Nous estimons que la création de la région en Algérie ne peut se faire sans un consensus politique qui doit prendre en compte les spécificités géographiques, économiques et surtout

culturelles des régions et renforcer ou élargir " les réseaux de soutien " du pouvoir politique tout en respectant les équilibres en place ²⁰ . En effet, il est difficile dans l'état actuel de la culture d'Etat dominante de diviser le pays en région. Cette difficulté peut être liée au critère dominant qui fera le consensus de chaque groupe, de chaque tribu... Quel serait alors ce critère dominant, géographique, social, culturel ou économique ou s'agit-il d'un faisceau de critères ? La création de la région est synonyme d'une redistribution du pouvoir étatique qui ne peut se faire sans heurts. Nous estimons que la création d'une telle structure ne peut être limitée à sa dimension structurelle mais doit intégrer en premier lieu la forme de gouvernance par l'implication des citoyens d'une façon effective dans la gestion des affaires régionales. Il ne s'agira alors plus d'une question organisationnelle mais d'une question d'éthique, celle de partager le pouvoir avec les citoyens. Certains auteurs estiment déjà que le refus d'aller vers la régionalisation trouve sa source dans " une conception de gestion non démocratique et n'accordant que peu de crédit à la participation des citoyens dans la gestion de leurs affaires " ⁽²¹⁾ . Il faut noter que l'héritage révolutionnaire a été un facteur déterminant dans les choix du modèle de décentralisation. Le choix de la notion de wilaya au lieu de département n'est pas fortuit. Ce choix trouve sa source dans la division du territoire algérien par le commandement de l'armée de libération nationale en wilayates. La première division territoriale après l'indépendance répondait à cette référence révolutionnaire. Mais si cette référence historique n'est plus de mise, la régionalisation politique est incertaine. Pour certains auteurs, les champs d'action liés à cette régionalisation politique constituent " les bastions les mieux gardés d'une classe politico-militaire qui rechigne à ce que de tels secteurs soient la cible de changements " . ⁽²²⁾

Malgré l'absence de volonté politique d'instituer la région comme collectivité territoriale, celle-ci comme espace intermédiaire plus vaste que l'espace local a une existence juridique dans d'autres domaines. Ainsi en est-il en matière militaire où le territoire algérien est divisé en sept (7) régions militaires dont les limites géographiques sont celles des wilayas qui les composent ⁽²³⁾ , en matière d'aménagement du territoire par l'institution de neuf (9) régions-programmes d'aménagement et de développement durable ⁽²⁴⁾ , en matière de prévention des risques majeurs par l'institution de plans de secours inter-wilayas . ⁽²⁵⁾

En matière de développement économique, la reconnaissance d'une nécessité régionale s'est affirmée dans le cadre du programme complémentaire de développement par l'institution d'un programme spécifique de la région des " Hauts plateaux " d'une enveloppe de 620 milliards de dinars dont 233 milliards consacrés à la promotion du développement économique. En outre et dans le cadre du programme quinquennal 2005-2009, les Hauts plateaux et le sud bénéficient d'une enveloppe financière de 1150 milliards de dinars en tenant compte des spécificités géographiques de ces régions . ⁽²⁶⁾ Le ministre de l'Intérieur quant à lui a déclaré, lors de l'installation de nouveaux walis à Blida et Tizi Ouzou, que la wilaya de Tizi Ouzou a bénéficié durant la période 1999-2005 de 75,6 milliards de dinars au titre d'un programme spécial " pour la région " et qu'une dotation de 75 milliards de dinars lui est consacrée dans le cadre du programme quinquennal 2005-2009 ⁽²⁷⁾ . Ceci pour dire que la nécessité régionale est prise en charge par le pouvoir public sans basculer vers la régionalisation territoriale. S'il est vrai que la régionalisation peut s'opérer par d'autres voies que " la création d'un nouvel échelon doté de la représentativité politique " , nous estimons que la région en tant que collectivité territoriale permet la promotion du territoire par la mobilisation de son tissu économique et le développement de son potentiel économique, social et culturel pour faire face à la globalisation qui tend à dissoudre " les références nationales et cherche à effacer l'autorité de l'Etat " ⁽²⁸⁾ . Cependant, cette reconnaissance de la région en tant que collectivité territoriale doit se faire par une révision constitutionnelle, ce qui est incertain, du moins dans l'activité politique actuelle dominée par la relance économique. Il faut rappeler que le législateur algérien, dans un souci de doter la capitale d'un statut particulier, a considéré la wilaya d'Alger comme une collectivité territoriale à statut particulier, celui de Gouvernorat du grand Alger ⁽²⁹⁾, administré par un ministre gouverneur du grand Alger et doté d'un conseil délibérant, dénommé le conseil du gouvernorat du grand Alger. Cependant, moins de trois ans après son institution, le Président de la République a, par lettre du 23 février 2000, saisi le Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la conformité de l'ordonnance du 31 mai 1997 avec la Constitution de 1996. Dans sa décision du 27 février 2000, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur en " créant de nouvelles collectivités territoriales dénommées " Gouvernorat du grand Alger

"...et en leur fixant des règles spécifiques d'organisation, de fonctionnement et d'action, a méconnu les dispositions de la Constitution, notamment les articles 15 (alinéa 1er), 18 (alinéa 2), 78-9, 79 (alinéa 1er) et 101 (alinéa 2)" ⁽³¹⁾. Se prévalent de cette décision, le Président de la République a promulgué une ordonnance par laquelle il a mis fin à ce statut particulier et soumet la wilaya d'Alger au même dispositif qui régit les autres wilayas ⁽³²⁾ au motif, selon certains, " des risques qu'elle fait peser : soit la constitution de féodalités locales difficilement contrôlables par le pouvoir central " . ⁽³³⁾

CONCLUSION

En conclusion, si la création de la région en tant que collectivité territoriale est devenue une nécessité organisationnelle et démocratique par la satisfaction d'une revendication régionaliste, celle-ci ne peut se faire qu'avec une révision constitutionnelle. Or le débat politique sur la Constitution aujourd'hui porte plus sur le régime institutionnel actuel, sur les rapports entre le pouvoir et les institutions ⁽³⁴⁾ que sur la redistribution du pouvoir territorial. De même que le ministère de l'intérieur qui devait mener à bien la réforme territoriale n'a pu le faire en raison des dossiers sensibles qui lui étaient assignés, à savoir la gestion des élections, du volet sécuritaire et la mise en oeuvre de la charte de la réconciliation nationale ⁽³⁵⁾. Aussi, est-il nécessaire que les politiques de décentralisation que préconise le Comité de réforme de l'Etat doivent apporter des solutions à l'équilibre entre l'exigence de la représentation politique au niveau régional et la gestion des affaires publiques. Mais ceci ne peut se réaliser que si l'Etat consent à jouer un rôle actif dans l'orientation et le soutien des entités territoriales et à réformer le système fiscal local pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle . ⁽³⁷⁾

notes:

****** Cet article a fait l'objet d'une communication au colloque international organisé par l'Association Marocaine de Droit Constitutionnel sur " Les enjeux constitutionnels et politiques de la Régionalisation. Perspectives marocaines et expériences étrangères ", Faculté de droit de Rabat- Agdal, 24 et 25 mars 20006.

- 1- Jean-marie PONTIER, Les nouvelles compétences de la région, A.J.D.A, n° 36, 25 octobre 2004, p. 1968.
- 2- Voir décret présidentiel n° 96-438 du 7 décembre 1996 relatif à la promulgation au journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 28 novembre 1996, (J.O.R.A, n° 76 du 8 décembre 1996, p. 3).
- 3 - Chakib Ennouar CHERIF, Décentralisation et développement local, IDARA, Volume 13, n° 26, 2003, p. 125.
- 4 - Mohamed Brahim SALHI, Présentations, in " Réalités, acteurs et représentation du local en Algérie ", Insaniyat, n° 16, janvier- avril 2002, p. 12.
- 5 - J.A. MAZARES, La région : espace du pouvoir ou espace de pouvoirs ? in Centre. périphérie, territoire, (collectif), P.U.F, Paris, 1978, p. 235.
- 6 - Mohamed Chérif BELMIHOUB, La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en oeuvre, Forum Euro-méditerranéen sur les innovations et les bonnes pratiques dans l'administration, Tunis, 15-17 juin 2005, p. 7.
- 7 -Nassr Eddine BENTIFOUR, Quelle autonomie pour les collectivités locales dans les projets de code communal et de wilaya de juin 1999 ? (en langue arabe), IDARA, Volume 11, n° 22, 2001, pp.5-23.
- 8 -Nachida BOUZIDI, La problématique du développement en Algérie : Le rapport Etat-Collectivités locales, IDARA, Volume 13, n° 26, 2003, p. 114.
- 9 - Y.MENY, Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969), L.G.D.J, Paris, 1974, p. 176.
- 10- Chakib Ennouar CHERIF, op. cit, p. 117.
- 11- Décret présidentiel n° 2000-372 du 22 novembre 2000 portant création du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, (J.O.R.A, n° 71 du 26 novembre 2000, p. 3). Parmi les attributions du comité, celles d'étudier les aspects relatifs à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement des collectivités territoriales.
- 12 - Rapport du Comité de réforme des structures et des missions de l'Etat 2002, non publié.
- 13 - Décret n° 86-266 du 15 novembre 1986 portant organisation et fonctionnement du fonds commun des collectivités locales, (J.O.R.A, n° 45 du 05 novembre 1986, p. 1838).
- 14 - Nachida BOUZIDI, op. cit, p. 114.
- 15 - Walid LAGGOUNE, La réforme administrative : Une approche par la décentralisation, IDARA, Volume 12, n° 23, 2002, p. 126.
- 16 - Communiqué du Premier ministre disponible sur www.premierministre.gouv.fr. Le rapport présenté au Parlement européen par le Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe indique clairement qu'il existe une tendance commune de l'évolution de l'organisation territoriale des Etats qui penche vers une " Europe des régions ", Voir Gérard MARCOU, La régionalisation en Europe, rapport disponible sur www/grale.uniparis.fr. Si l'action de l'Union européenne n'a pas d'incidence sur les structures institutionnelles des Etats, néanmoins, elle met les collectivités territoriales en rivalité par sa politique

financière régionale. Voir dans ce sens Marie-Claire PONTHEUREAU, La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire, A.J.D.A. n° 21, 7 juin 2004, pp.1125-1131.

17 - Rapport du Comité de réforme des structures et des missions de l'Etat précité.

18 - Les attributions qui relèvent des collectivités territoriales sont déterminées par le code communal et le code de wilaya du 7 avril 1990. Sur la notion de compétences propres en droit français, voir Lætitia JANICOT, Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français, A.J.D.A, n° 29 du 6 septembre 2004, pp.1574-1583

19 - Bruno REMOND, Loin du compte, Tribune, A.J.D.A. n° 29, 6 septembre 2004, p. 1561.

20 - Essaid TAIB, Les mutations de l'administration : Le regard de la science politique, IDARA, volume 12, n° 23, 2002, p. 121.

21 -Brahim LAHKLEF, L'amélioration de l'efficacité de l'administration : une condition de bonne gouvernance, Quotidien d'Oran, n° 3285 du 12 octobre 2005, p. 8.

22 - Rachid ZOUAIMIA, L'introuvable pouvoir local, Insaniyat, n° 16, janvier- avril 2002, p. 53.

23 - Décret n° 80-89 du 30 mars 1980 portant réorganisation territoriale des régions militaires, (J.O.R.A. n° 14 du 1er avril 1980, p. 365).

24 - Article 48 de la loi n° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, (J.O.R.A. n° 77 du 15 décembre 2001, p. 15). Il est entendu par région-programme " le territoire constitué par plusieurs wilayas limitrophes et présentant des caractéristiques physiques et des vocations de développement similaires ou complémentaires ", Voir article 3 de la loi n° 01-20 du 12 décembre 2001.

25 - Article 52 de la loi n° 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, (J.O.R.A, n° 84 du 29 décembre 2004, p. 13).

26 -Voir www.elmouradia.dz

27 -Quotidien d'Oran n°3415 du 18 mars 2006, p. 2.

28 - Gérard MARCOL, op. cit,

29 - Claudine CHAULET, Le " local ", l'origine et le terme, Insaniyat, n° 16, janvier- avril 2002, p. 28.

30 - Ordonnance n° 97-15 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier du Gouvernorat du grand Alger, (J.O.R.A, n° 38 du 4 juin 1997, p. 5).

31 - Décision n° 02/D.O/CC/2000 du 27 février 2000 relative à la constitutionnalité de l'ordonnance n° 97-15 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier du Gouvernorat du grand Alger, Idara, n° 1, volume 10, 2000, p. 215.

32 - Ordonnance n° 2000-01 du 1er mars 2000 relative à l'administration de la wilaya d'Alger et des communes qui en dépendent consécutivement à la décision du Conseil constitutionnel n° 02/D.O/CC/2000 du 27 février 2000 relative à la constitutionnalité de l'ordonnance n° 97-15 du 31 mai 1997 fixant le statut particulier du Gouvernorat du grand Alger, (J.O.R.A, n° 9 du 2 mars 2000, p. 3).

33 - Loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya, (J.O.R.A, n°15 du 11 avril 1990, p. 504).

34 - Rachid ZOUAIMIA, op. cit, p. 52.

35 - Voir déclaration de Monsieur Abdelaziz BELKHADEM. Ministre d'Etat et secrétaire général du Front de Libération Nationale, Quotidien d'Oran. n° 3417 du 19 mars 2006, p. 3.

36 - Ordonnance n° 06-01 du 27 février 2006 portant mise en oeuvre de la Charte pour la paix et la réconciliation nationale, (J.O.R.A, n° 11 du 28 février 2006, p. 3). Selon le Ministre de l'Intérieur, aucune date ne peut être avancée quant à la révision du code communal et du code de wilaya, Quotidien d'Oran, n° 3417 du 19 mars 2006, p. 2.

37 - Selon le Ministre de l'Intérieur, une commission mixte est à pie d'œuvre pour réformer les finances locales et le système fiscal pour aboutir à des prévisions par objectif, Quotidien d'Oran, n° 3417 du 19 mars 2006, p. 2.