

LA DEMOCRATIE A L'EPREUVE DE LA DECENTRALISATION

L'exemple de la commune en Algérie

M. Essâïd TAIB ()*

Les rapports entre l'administration et le citoyen se tissent généralement dans un climat antagonique, voire conflictuel. Forte de la détention d'une souveraineté dérivée, l'administration poursuit une mission grandiose : sauvegarde de l'ordre public et satisfaction de l'intérêt général. Dès lors, elle dispose des attributs de la puissance publique et bénéficie de prérogatives exorbitantes de droit commun. Le droit administratif légitime et organise une relation foncièrement inégale au détriment du citoyen, et plus précisément de l'administré. Ceci sur le plan des principes.

A cela s'ajoute, dans les pays du Maghreb la tradition d'une administration forte, centralisée, étroitement soumise-contrôlée par le pouvoir politique. L'idéal étatique hegelo-weberien se mue en appareil bureaucratique, pénalisant fortement le citoyen d'autant plus qu'il évolue dans un système monopartisan ou de démocratie formelle. Ceci sur le plan de la pratique.

(*) Maître de conférence à l'ENA d'Alger, Communication présentée au colloque "Administration et droits de l'homme" Tunis 26, 27, 28 Juin 1991.

Cependant cette relation n'est pas fatalement frontale. La décentralisation, et particulièrement au niveau de la commune (1), permet de renouer le dialogue, d'instaurer des virtualités de communication et de concertation.

La définition traditionnelle et juridicisante de la décentralisation territoriale exige l'élection des dirigeants locaux issus de la collectivité locale, comprise comme communauté quasi-naturelle d'intérêts et de solidarité, nécessairement intégrée autour d'un référent identitaire, qu'il soit géographique, historique, culturel, tribal ou autre. C'est dire que l'élection, et par conséquent une certaine forme de démocratie, est une condition sine qua non de la décentralisation. Et à l'opposé, la démocratie est une exigence de la décentralisation. Le couple démocratie-décentralisation permet à la population locale de gérer les affaires locales et de se prendre en charge elle-même, c'est à dire de défendre ses droits, y compris les droits de l'homme. En son temps, Tocqueville s'est fait le chantre de la décentralisation comme impératif de la démocratie (2), il est vrai influencé négativement par le modèle napoléonien d'administration mais aussi séduit par l'expérience américaine.

Or ceci n'est pas une évidence. D'abord, la centralisation peut fort bien s'accomoder de la démocratie, puisque la décentralisation suppose implicitement le contraire. Ensuite, la décentralisation ne s'exerce pas nécessairement et automatiquement dans un cadre démocratique (3) : les dirigeants locaux peuvent être nommés (4), l'élection comme choix libre et responsable peut être vidée de son contenu (5).

(1) Objet de la présente étude, la commune étant le lieu d'une décentralisation / démocratie plus forte que la wilaya, instance déconcentrée.

(2) MONCONDUIT François, Tocqueville : la décentralisation impératif démocratique in sous la direction de Lucien SFEZ, l'objet local, Paris UGE 10-18, 1977, p. 28-36.

(3) ESCLASSAN christine et BOUVIER Michel, "La décentralisation : — éléments de la tranformation d'un débat," Toulouse, Revue "Pour", N° 83-84, 1982, p. 7-16.

(4) Ce qui est le cas de certains pays africains, voire le numéro spécial de l'Annuaire du Tiers-Monde (1984) consacré à la démocratie locale.

(5) Par la manipulation du système électoral qui peut minoriser la majorité ou déposséder l'électeur de sa souveraineté au profit des partis politiques ou d'un parti unique, à fortiori.

La problématique de la décentralisation comme processus démocratisant renvoie d'une part à l'examen du droit positif, d'autre part à situer ce même droit positif par rapport à la nature du régime politique, autrement dit le traitement accordé à la décentralisation est révélateur de la perception que se donne le pouvoir de la société civile et des droits de l'homme en dernière instance.

A cet égard, l'Algérie offre un exemple intéressant à examiner de par son expérience historique : ayant pratiqué la démocratie socialiste monopartisane, elle tente actuellement de construire une démocratie libérale pluraliste (6). La démocratie socialiste monopartisane telle que pratiquée jusque là est historiquement condamnée à l'image de l'expérience des pays de l'est. Il est aujourd'hui un fait acquis que la démocratie doit s'accompagner d'un pluralisme politique crédible. En ce sens la démocratie révèle une exigence de liberté, elle est un droit de l'homme qui implique la reconnaissance de droits politiques garantissant la protection et l'autonomie de l'individu face au pouvoir, si besoin est de dire que celui-ci est le principal, sinon l'unique, transgresseur de ces droits.

L'expérience de l'Algérie est également intéressante car, tout de suite après la reconnaissance de la démocratie pluraliste, elle met en place une réforme des collectivités locales (7) donnant plus d'autonomie à la commune. Enfin, des élections locales se sont tenues dans un contexte de compétition politique le 12 Juin 1990 (8).

Dans l'ancien système, c'est à dire d'avant la constitution de 1989, la commune était conçue comme un instrument, relais local d'un projet imposé par le sommet (9). Dans l'actuel système, la commune est davantage appréhendée comme communauté de responsabilité autonome. A cet égard, elle peut conforter la démocratie, et plus précisément la démocratisation naissante (10).

(6) Constitution algérienne du 23 Février 1989.

(7) Loi 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune JORA, N° 15, p. 420.
Loi 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya, JORA, N° 15, p. 434.

(8) BURGAT François et LECA Jean, La mobilisation islamiste et les élections algériennes du 12 juin 1990, Maghreb. Machrek, N° 12, 1990.

(9) TAIB Essaid, Bibliographie sur la commune algérienne, Bulletin du CDRA, N° 3, 1990 ENA, Alger.

(10) Processus encore fragile comme le montrent les événements actuels, quasi-insurrectionnels, provoqués par le Front Islamique du Salut, précisément au départ des communes qu'il contrôle.

L'expérience est intéressante pour s'interroger sur la démocratie-représentation (1er partie) qui permet à la population de désigner des délégués à la tête de la commune comprise comme collectivité locale, de choisir des représentants qui vont satisfaire ses besoins, régler ses problèmes, défendre ses droits. Cela signifie également que la population va, par l'intermédiaire des élus, participer à la gestion des affaires locales au sein de la commune comprise comme organisation étatique (2e partie). En somme le démos (athénien) autorise le citoyen à pénétrer l'administration par l'élection, à la dominer par la participation.

Mais le couple décentralisation-démocratie fait toujours courir un risque à la sécurité centralitaire, risque toujours nécessaire pour plus de liberté, une liberté locale perçue par le centre comme anarchisante et destabilisatrice. L'Etat central entretient avec la commune une relation contrastée, partagé entre la nécessité de reconnaître la commune comme collectivité locale autonome et la volonté d'instrumentaliser la commune relais bureaucratique; entre l'intégration sociale par la démocratie (11) et le contrôle social par l'encadrement administratif. Ainsi, la relation à l'Etat central est constamment présente, elle traverse l'hypothèse de la décentralisation comme facteur de démocratie.

(11) ALLIES Paul, La démocratie décentralisée, Revue de l'Institut de Sociologie, N° 4, 1978.

I — La démocratie — Représentation au sein de la commune comme collectivité locale

La définition de la décentralisation territoriale, et donc au niveau de la commune, suppose l'élection de représentants chargés de gérer, au nom de la collectivité, les affaires locales. L'élection, c'est à dire, le droit de voter est un droit de l'homme, droit politique reconnu par le droit positif algérien (A). Cependant, la mise en œuvre du droit de voter n'implique pas pleinement tous les effets juridiques de ce droit politique tant il est trivial de dire que le régime électoral peut autoriser des restrictions (12) à un droit posé comme principe, (B) qui, lui-même est déterminé par les conditions socio-politiques de son exercice, pouvant déboucher sur une dégradation de la démocratie (C).

A. La démocratie comme droit de l'homme.

La démocratie est le pouvoir souverain du peuple ou de la nation, notions, s'il en est, abstraites, tautologiques et globalisantes.

1. La reconnaissance d'un droit ...

Le droit d'être électeur et éligible est un droit politique car il engage l'individu dans la vie de la cité. Il constitue également un droit individuel — ou un droit de l'homme — en ce sens qu'il détermine l'autonomie et la sécurité du citoyen face au pouvoir (13). Le droit de voter participe pleinement à la démocratie — autonomie (14).

(12) DUVERGER Maurice, Institution politique et droit constitutionnel, Paris, PUF, 1966.

(13) ROCHE Jean, Libertés publiques, Paris, Memento Dalloz, 1974, p. 4.

(14) BURDEAU Georges, La démocratie, Paris, Le Seuil, Collection points, 1966.

Ainsi, il est associé étroitement à l'idée de liberté afin que le citoyen puisse "choisir et réaliser pleinement les conditions de sa libération" (15).

En sus de sa qualité de droit individuel, ce droit politique est qualifié également de liberté fondamentale (16) car il conditionne et prédétermine les autres libertés : de pensée, d'association, de presse ... Les droits politiques ont été énoncés de manière principielle (17) par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il a fallu une longue pratique sociale et des luttes politiques pour que ces droits reçoivent une plus grande effectivité et connaissent une consécration internationale (18).

Les textes constitutionnels algériens reprennent dans leur corpus le droit d'être électeur (19). Ce qui peut apparaître comme étant, aujourd'hui, une évidence n'en rencontre pas moins des limitations sérieuses (20). Ainsi dans les pays de la périphérie, particulièrement ceux ayant opté pour une option socialiste, l'élection est la matérialisation de la mise en œuvre de la souveraineté populaire, un peuple mythifié et survalorisé au motif que la notion d'individu est d'essence capitaliste et bourgeoise. Or les droits du peuple ne trouvent pas un prolongement dans les droits de l'homme, de l'individu. Justification commode que celle des masses populaires pour ignorer, voire bafouer les droits de l'homme sans pour autant que soient respectés ceux du peuple. "La liberté du peuple ne sert qu'à camoufler la servitude des hommes". (21).

(15) ROCHE Jean, op-cit.

(16) Ibid.

(17) Puisque non respectés pendant longtemps dans le pays même où ils sont nés.

(18) Déclaration Universelle des droits de l'homme, 1948.

(19) Article 58 de la Constitution de 1976
Article 47 de la Constitution de 1989.

(20) Voir infra à propos du régime électoral

(21) GHOZALI Na cerdine, A la recherche de la démocratie comme un droit de l'homme, Annuaire du Tiers-Monde, 1985-86, p. 101.

Dans la nouvelle constitution algérienne de 1989, l'individu est réhabilité. Si dans le préambule de la constitution de 1976, le terme le plus utilisé est celui de peuple — et son substantif populaire — celle de 1989 insiste lourdement et fréquemment sur celui de liberté, terme le plus utilisé.

Le pluralisme démocratique réconcilie le droit de voter avec l'individu, et partant avec l'idée des droits de l'homme. Ce droit de voter trouve à mieux s'exprimer au niveau de la commune.

2. ... appelé à être mieux exercé au niveau de la commune...

Il est habituel de dire que la commune est le cadre d'organisation étatique qui favorise le plus l'exercice de la démocratie. "Les institutions communales sont à la liberté ce que sont les écoles primaires à la science : elles la mettent à portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habitude à s'en servir" (Tocqueville). Certes, cette thèse peut aisément être contredite (22), mais il n'en demeure pas moins que la décentralisation communale est indéniablement l'espace d'organisation étatique qui offre les meilleures opportunités d'enracinement de la démocratie, qui se prête le plus facilement à la pratique de la participation populaire.

D'un point de vue sociologique, le plus souvent la commune constitue une réalité naturelle, regroupant des individus unis par des liens géographiques, historiques culturels ... Des liens, communautaires et solidaires sont à la base d'une entité homogène que le droit vient consacrer (23). Tel n'est pas le cas quand la commune est artificiellement créée par le législateur dans les grandes villes ou à la suite d'un redécoupage territorial. Cependant, la vie dans un territoire administratif propre, le partage de problèmes communs (24) et le temps finissent par cristalliser un sentiment d'identification à un être collectif spatialement homogène qui lutte pour une "communauté de commodité" (25). Le droit produit du social intégré, suscite une solidarité agissante.

(22) Plusieurs, voire la majorité, des expériences africaines se situent dans ce cadre, voir annuaire du Tiers-Monde, 1984.

(23) Et qui est à l'origine de la définition que donne CONSTANS de la personne morale corporative.

(24) Logement, transports, loisirs, qualité de la vie ...

(25) PISANI Edgar, Rapport général au 21^{ème} congrès de l'IISA, "une administration plus proche du citoyen" (Marrakech 24-28 juillet 1989), publié par les Ed. Guessous, Rabat 1990.

Juridiquement, la décentralisation, dans sa dimension la plus forte, consiste en un transfert (système français) ou en un partage (système britannique) du pouvoir entre le central et le local. Quelque soit le contenu et la portée de la décentralisation, elle implique l'idée de l'existence d'affaires locales qu'il s'agit de prendre en charge à la base et par la base. En somme, le droit légitime et institutionnalise dans un cadre étatique une micro-société.

Sur le plan politique, la commune constitue le lieu de réception d'une partie du pouvoir détenu par l'Etat central, seul détenteur de la puissance publique. Le citoyen dispose d'une parcelle de souveraineté qu'il actionne par l'intermédiaire des représentants, portés par lui au niveau de l'assemblée communale. Ainsi, le pouvoir local est détenu et exercé par la collectivité locale.

Enfin, en termes de management territorial, la commune est l'administration la plus proche du citoyen, elle se trouve en première ligne du rapport Etat-société. Le citoyen s'adresse d'abord à la commune pour régler ses problèmes, demander un bien ou un service. De par sa proximité de la base, le résultat de l'action communale est immédiatement visible, toujours apprécié en bien et en mal par l'usager, rapide dans ses manifestations (26). Plus la décentralisation est forte, plus la démocratie est crédible, plus l'intérêt de la population est grandissant. Le citoyen se désintéresse d'une institution qui ne peut grand chose pour lui, ni répondre à ses sollicitations ou s'adapter à ses besoins. Le pouvoir central est toujours trop loin pour réagir à une demande locale.

En définitive, la démocratie est "palpable", en quelque sorte, au niveau de la commune. Le pouvoir détenu par les élus est direct, exercé sans médiation. Le citoyen peut même y accéder (27). De toutes les administrations, la commune est celle où la distance existentielle est la plus réduite (28). Cependant le droit

(26) GIBERT Patrick, Le management communal; ses spécificités, Institut de Management Public, Paris, Octobre 1983, docronéo. p. 10.

(27) En intervenant au niveau des différentes commissions communales soit personnellement, soit par le biais d'associations; au niveau de certaines structures, par exemple l'agence foncière ou le conseil communal sportif.

(28) Et même si combler cette distance, n'est pas toujours facile, voir TAIB Essaid, la figure de l'administré dans le discours administratif algérien, communication présentée à la journée d'études sur les "rapports administration-administré", Alger ENA (CDRA), 6 mars 1991 –
– CURAPP, La communication administration-administrés, Paris, PUF, 1983, 161 p.

– MENTRI Messaoud, L'administration en question, Alger, OPU, 1988, 208 p.

de voter pour élire des représentants qui vont agir dans le cadre de la commune serait incomplet s'il ne s'exerce pas dans un cadre pluraliste.

3 et dans un cadre pluripartisan.

La démocratie implique la capacité de désigner des représentants. Et comme l'idée de démocratie est associée à celle de liberté, elle suppose la possibilité de choisir les élus. Elle est également liée à la qualité de citoyen exerçant un droit politique au sein de la commune comme espace politique, qualité qui permet de contrebalancer le statut d'administré en face de la commune comme organisation bureaucratique.

Le plus souvent la représentation est matérialisée à travers un parti politique, lieu de médiation entre le politique et la société civile. La démocratie ne saurait se suffire d'un énoncé de principe. Associée à l'idée de liberté et de choix elle suppose la reconnaissance du multipartisme. Le système de parti unique a montré ses limites en Algérie et dans d'autres régions du monde.

Le citoyen ne dispose pas de la liberté de choisir ses représentants. Les candidats sont représentés par le parti et l'électeur n'a de choix qu'entre personnes (29) et non entre projets de société. L'élection est la manifestation de l'adhésion, voire de l'allégeance à une vision du monde imposée par le sommet. L'intégration sociale est provoquée par la mobilisation populaire, le plus souvent assortie d'un étroit encadrement du social (30).

La constitution algérienne de 1989 consacre dans son article 40 le pluralisme politique. Formellement, la démocratie comme instrument de protection des libertés fondamentales est présentée avant la protection de l'unité nationale. Les premières élections de l'ère démocratique ont précisément concerné le renouvellement des élus locaux le 12 juin 1990. Ces élections ont été âprement disputées et ont suscité un réel engouement auprès de la population à tel point que la campagne électorale a escamoté le débat sur la réforme des collectivités locales, pourtant combien utile.

(29) BEKHCHI M.A. Contraintes et limites de la décentralisation comme mode d'organisation de la participation populaire au développement à travers l'expérience de la commune algérienne, Annuaire du Tiers-Monde, VIII, 1984, pp. 95-103

(30) TAIB Essaid, Les cadres de la nation en Algérie, thèse d'état en droit, Montpellier, 1985, 595 pp.

Le pluralisme politique amène le citoyen à s'intéresser davantage à la vie locale (31). Il a voté pour le parti vainqueur et il place de réels espoirs dans la démocratie décentralisée. Il se trouve dans un parti d'opposition, auquel cas il s'intéresse à la gestion du parti vainqueur pour dénoncer ses carences (32). Enfin, il dispose d'une arme absolue : le retrait de la confiance au parti majoritaire déficient à l'échéance du mandat électoral.

Une démocratie "réelle", effective renforce la décentralisation, encore faudra-t-il s'interroger si le régime électoral permet une telle effectivité au regard des enjeux qui se nouent lors d'une compétition politique.

B – Des restrictions apportées par le régime électoral

L'organisation de la représentation politique révèle des limites qui peuvent porter ombrage à l'idéal démocratique tant il est tributaire de la conjoncture politique et des rapports de forces en présence car ayant pour enjeu l'accès ou/ et le maintien au pouvoir. Tout pouvoir en place tend à s'assurer le contrôle avantageux du droit électoral. Pour être crédible, le droit électoral doit s'assurer une certaine "honnêteté" si besoin est de l'invoquer, peut-être naïvement, dans la lutte sans merci du combat politique (33). Mais on constate que "L'organisation méticuleuse de la représentation par le droit électoral éloigne considérablement des théories de la représentation" (34) et que nous verrons à travers deux exemples :

1. Les conditions d'exercice du droit de voter.

Les conditions requises restent classiques (35) :

- avoir 18 ans révolus
- ne pas être frappé d'une incapacité
- ne pas être condamné pour crime
- ne pas être condamné pour un délit dont la sanction entraîne une peine d'emprisonnement accompagnée d'une interdiction d'être électeur (36)

(31) L'expérience de la période ante-pluraliste le montre amplement

(32) La presse publie régulièrement des lettres de lecteurs satisfaits ou mécontents des nouvelles équipes municipales.

(33) Le citoyen peut réagir par le vote sanction, se réfugier dans l'abstention et les partis politiques prôner le boycott, voire décréter une grève politique illimitée (cas du FIS) avec des risques insurrectionnels.

(34) ROCHE Jean, OP.Cit., p. 139.

(35) Article 5 de la loi 89.13 du 7 août 1989 portant loi électorale, JORA p. 718.

(36) En France, la petite délinquance représente 2% du corps électoral. in Paul ALLIES, *Eléments de droit politique*, Montpellier, Les éditions du Faubourg, 1982 p 124.

- Les internés et interdits sont déchus de ce droit
- non inscription sur une liste électorale
- adoption d'une conduite contraire aux intérêts de la patrie pendant la guerre de libération nationale.

Pour classiques qu'elles soient ces conditions appellent quelques observations. D'abord le principe d'égalité est particulièrement compromis pour la femme, atteinte flagrante (37) et caractérisée aux droits de l'homme, sous couvert de coutumes et de traditions, surtout quand on sait que la femme constitue plus de la moitié de la population. En effet l'homme peut voter par procuration pour "certains membres de la famille" (38), doux euphémisme pour désigner en fait la femme. Fixe d'abord à cinq procurations, il est ramené à trois par la loi 90.06 du 27 mars 1990, modifiant la loi 89-13 précitée, ce qui reste quand même encore excessif. En outre, la procuration est validée sur simple présentation du livret de famille alors que les autres cas de procuration exigent une formalité à accomplir devant le président de l'assemblée populaire communale (APC)

Ensuite, seconde observation, l'inscription sur les listes électorales est sujette à des manipulations pouvant aller de la non-inscription, par exemple quand les délais d'inscription sont courts et que le citoyen est mal ou pas informé, à la double inscription. Dans une circonscription, cette opération concerne des milliers, voire beaucoup plus, d'électeurs, aussi il est difficile, sinon impossible, de procéder à une vérification matérielle des inscriptions, que ce soit par le citoyen ou par les partis politiques.

Les conditions présentes pour exercer le droit d'être électeur sont sensés définir un électorat sain (39), apte à accéder au scrutin.

(37) SAADI Nouredine, La femme et la loi en Algérie Alger, Bouchene, 1991, 169 p., pour une vision globale du statut juridique de la femme.

(38) Article 50 de la loi 89-13, Op. Cit.

(39) De nombreux cas sont intervenus dans l'histoire pour ôter le droit de vote à une certaine catégorie de citoyens dont le plus connu est le suffrage censitaire. En grande Bretagne, les catholiques en sont exclus jusqu'en 1829, les juifs en 1859, aux USA en 1965 pour les noirs, en France en 1944 et en Suisse en 1971 pour les femmes.

2. Le mode de scrutin

Le mode de scrutin retenu n'est jamais neutre car il joue un rôle déterminant sur les résultats. Les gouvernements s'ingénient à contrôler, voire manipuler le suffrage.

En Algérie, le mode de scrutin retenu pour les élections locales du 12 juin 1990 est le scrutin de liste proportionnelle avec prime à la majorité à un tour (40) avec des calculs complexes pour départager les restes (41), dans le but d'imprimer une orientation favorable au parti gouvernant, en l'occurrence le FLN. Ici, il s'agit d'un panachage entre le principe proportionnel et le principe majoritaire avec une dominante pour ce dernier puisque la liste qui obtient la majorité absolue des voix, se voit octroyer la totalité des sièges. En clair majoriser la minorité, sur-représenter le parti arrivé en tête.

Les sièges restants sont répartis entre les listes ayant obtenu au minimum 7% des suffrages. Ce seuil est excessif, pénalisant quand on sait que la majorité des partis est créée moins de six mois avant les élections et que beaucoup n'ont pas eu le temps de s'implanter localement, de même qu'ils ne disposent ni de moyens matériels, ni de ressources financières suffisants (42).

Le mode de scrutin retenu avantage les "grands" partis comme il défavorise également l'électeur en le rendant tributaire de ces mêmes partis. Les candidats sont eux-mêmes dépendants des partis politiques, et le citoyen ne peut voter pour une personne car il s'agit d'un scrutin de liste. La distance est accentuée entre le citoyen et ses représentants par une sorte de dénaturation ou de confiscation du droit de voter librement. Le FLN s'impose parce que parti historique et surtout gouvernant, le FIS parce que parti islamiste.

La problématique du mode de scrutin se pose entre la recherche d'une véritable légitimité démocratique et que permet la règle proportionnelle d'une part, et la recherche d'une efficacité du scrutin et que permet la règle majoritaire d'autre part (43).

(40) Article 61 de la loi 89-13, op., cit.

(41) Pour plus de détails, Voir TAIB Essaid, Le nouveau statut de la commune, IDARA (Revue de l'ENA d'Alger), N° 1 1991.

(42) Sauf le FLN parce qu'il est soutenu par le pouvoir et le FIS, en jouant sur la fibre religieuse, a pu s'assurer les bonnes grâces des commerçants et des fidèles par l'intermédiaire des mosquées.

(43) ALLIES Paul, Eléments de droit politique, op. cit., p. 129.

Le choix est déterminé par la conjoncture politique et le rapport de forces en présence. Le principe majoritaire, n'étant ni a-historique, ni universel (44), est le produit d'une histoire politique visant à faire admettre l'idée que le parti majoritaire reflète la volonté générale dans sa globalité.

Effectivement, si la décentralisation tend à renforcer la démocratie, il n'en demeure pas moins que les conditions d'exercice de la démocratie tendent à rendre, à leur tour, la décentralisation plus effective. La recherche d'une certaine crédibilité n'est pas sans impact sur la population sous peine d'aboutir à une dégradation de la démocratie.

C – La dégradation de la démocratie

Elle peut être déjà le résultat de la nature du droit électoral mis en place. La démocratie-représentation ne produit pas tous ses effets par la seule vertu du droit dont les limites se nichent au cœur même de la théorie juridique de la représentation, à fortiori dans un pays comme l'Algérie où la démocratie en est à ses premiers balbutiements. C'est dire que la culture démocratique demeure à l'état embryonnaire.

1 . L'illusion juridique de la représentation

Le droit électoral tend à montrer que la démocratie réalise "le consensus par la supériorité de ses procédures de formalisation du vouloir social en respectant l'espace du pouvoir (45), en prenant pour présumé un citoyen, sorte de "saint laïc", (46), abstraitement défini et juridiquement égal.

Plus fondamentalement, le problème est posé au niveau même de la théorie du mandat représentatif. Montesquieu va prendre le pas sur Rousseau et la démocratie représentative supplanter la démocratie directe alors que l'idée du contrat social peut prendre corps au niveau, notamment, des petites communes.

(44) FAVRE P., La décision de majorité Paris, PFNSP, 1976.

(45) ALLIES Paul, La démocratie décentralisée, op. cit. 394

(46) BURDEAU Georges, Encyclopédia Universalis, entrée démocratie, corpus 5, 1985.

La théorie du mandat représentatif ou – démocratie indirecte – instaure une coupure entre l'électeur et le représentant. "La représentation est l'écho d'une présence perdue" (Heidegger). L'élu n'est pas un mandataire, mais il est désigné pour occuper une fonction, en l'occurrence la fonction électorale et il n'est pas rare de voir des élus faisant carrière dans cette fonction. Peu importe les causes qui ont guidé le choix de l'électeur, toujours est-il qu'une fois élu, le citoyen n'a plus de prise sur son représentant. La représentation s'autonomise et passe pour être la réalité d'un pouvoir effectivement exercé par le peuple (ou la nation), peuple abstrait chargé d'élire des représentants capables de décider (Sièyes) (47).

La démocratie représentative n'est pas tempérée par quelques procédés de démocratie directe, parfaitement réalisables au niveau de la commune. Ainsi dans certains pays, le droit de veto est reconnu aux électeurs quand 5 à 10% du corps électoral s'oppose au vote d'une loi (Suisse, Italie, certains Etats des USA). Le droit d'initiative autorise, quand un certain pourcentage du corps électoral est requis, à proposer le vote d'une loi (USA, Suisse). Dans la commune française de 1871 dans certains cantons suisses et certains Etats des USA, l'électeur dispose du droit de révocation des élus, individuellement ou collectivement. Dans certains pays africains, c'est la population qui siège dans sa globalité au sein de l'assemblée locale (48). En Algérie, la possibilité de révoquer le président de l'APC existe mais elle n'est ouverte qu'aux ... élus eux-mêmes. En effet, en cas de retrait de la confiance de l'assemblée à son président, celle-ci le démet de ses fonctions par un vote de défiance public à la majorité des deux tiers de ses membres" (49). La théorie du mandat représentatif confisque à l'électeur son pouvoir de contrôle, hormis le cas de renouvellement de l'assemblée aux échéances électorales normales (50). Si la démocratie énonce que le peuple est le fondement du pouvoir, la représentation donne l'illusion que le peuple exerce sa souveraineté, qu'il détient le pouvoir.

(47) ALLIES Paul, *Eléments ...*, op. cit. p. III
En outre le président de l'APC n'est pas élu par les citoyens mais par les membres de l'assemblée.

(48) Le village ujamaa en Tanzanie, le Fokontany à Madagascar, les structures d'éducation de masse en Mauritanie.

(49) Article 55 de la loi 90-08, op.cit.

(50) Le choix d'une démocratie semi-directe aurait peut-être évité à ce que la population en vienne à occuper certaines APC-FIS dont elles sont mécontentes.

2. L'illusion politique de la culture démocratique

La démocratie "n'est pas seulement un aménagement des institutions mais aussi un esprit des mœurs, une pratique : la décentralisation les rend possible et les développe" (51). Parce que proche du terroir, la commune est encore plus fortement déterminée par le climat socio-culturel dans lequel elle évolue.

Sur le plan juridique et constitutionnel, la démocratie connaît déjà une certaine dégradation (52) et qu'elle ne fait pas l'objet d'un consensus général (53). Au plan culturel, les valeurs véhiculées par la démocratie, sous-tendues par un modèle weberien d'administration, ne sont pas totalement intériorisées, contredites en cela par des pratiques sociales encore dominantes notamment dans les communes rurales. L'Etat, la démocratie, le droit tendent à instaurer une légitimité rationnelle-légale dans une société encore travaillée par des normes segmentaires (54). En outre, pendant longtemps, l'Etat et ses démembrements, y compris l'entreprise publique, ont constitué l'unique pôle de redistribution des biens et services (55) dans une société marquée par une économie de pénuries. Le fonctionnaire dispose d'un redouble pouvoir par sa capacité à distribuer des prébendes, à satisfaire des besoins.

Pour affronter une administration froide et bureaucratisée, contourner des normes abstraites et impersonnelles, l'administré n'a de solution que de recourir aux rapports de clientèles pour personnaliser et humaniser l'administration et accéder ainsi à la satisfaction de ses besoins (56).

Officiellement occulté pendant longtemps bien que secrètement et activement pratiqué par ceux-là même qui le dénoncent, le clientélisme apparaît au grand jour avec la démocratie : il a même

(51) MONCONDUIT François, op. cit., p. 22

(52) A cause du droit électoral, voir supra, mais aussi en raison des insuffisantes garanties dans le déroulement des opérations électorales, les partis n'ont ni les mêmes moyens ni les mêmes chances, etc...

(53) Le FIS, par exemple, ne reconnaît pas la démocratie qu'il prend pour une hérésie.

(54) DARBON Dominique, pour une socio-anthropologie administrative en Afrique, RFAP, N° 35, 1985, 71-82.

(55) La commune, par exemple, gère les réserves foncières, distribue les matériaux de construction, contrôle les entreprises publiques locales, etc...

(56) TAIB Essaid, Approche clientélaire de la relation fonctionnaire-citoyen, RASJEP, N° 2, 1990

droit de cité (57). Qu'il soit à caractère népotique, tribale, régionale ou autre le clientélisme a massivement investi le champ électoral. L'électeur est dépossédé une seconde fois de sa liberté de choix en raison des pressions symboliques qui pèsent sur lui : l'acte de voter prend la marque d'un soutien, d'une allégeance portée à une famille, un clan ou une tribu (58). Ce n'est pas la collectivité locale qui est démocratisée, c'est la commune qui est tribalisée. "Le traditionnalisme par excès de modernité" (59) permet de se réapproprier le pouvoir.

La démocratie en Algérie demeure encore faiblement enracinée pour modifier ce genre de pratiques dans le cadre d'un Etat de droit. Pendant trois décennies un projet centraliseur et autoritaire autour du couple Etat/ Droit a poussé la société à se réfugier dans ce qu'elle a de plus profond. "Les systèmes de représentation locale ne prédisposent pas à utiliser les virtualités des institutions" (60). La culture locale — à base sociologique ou religieuse, ne s'est pas encore autonomisée pour intérioriser l'idée d'une conscience politique. Le droit opère comme si le citoyen est porteur d'une culture démocratique au sens moderne du terme.

La double problématique de la décentralisation et de la démocratie dépasse les seules considérations d'ordre juridique et institutionnel. Bien que la démocratie-représentation connaisse des limites, elle n'en demande pas moins à être complétée par la démocratie-participation. Une fois élus, les représentants sont appelés à gérer les affaires locales au nom de la population.

(57) Un congrès des zaouïas vient de se tenir à la veille des élections législatives prévues pour le 27 juin 1991. Des ministres ayant longtemps vécu à Alger n'hésitent pas à se présenter pour ces mêmes élections dans leur douar d'origine.

(58) Voir l'enquête faite par Algérie-Actualité, N° 1335 du 16 au 22 mai 1991, lors de la campagne électorale.

(59) Pour reprendre le titre d'un article de J. FAVRET, Archives Europ. de Sociologie, VIII, 1967, 71-93.

(60) BEKHCHI, M.A., Introduction au problème, Annuaire du Tiers-Monde, 1984, p. 13.

II — La démocratie — participation dans la commune comme organisation d'Etat administrative

Les élus agissent au sein de l'APC en tant que matérialisation de la volonté souveraine des habitants de la collectivité. La décentralisation pose la question du contenu et de la portée des pouvoirs détenus par la commune. Or la décentralisation ne peut être mesurée que par rapport à la centralisation (droit), le local défini que par rapport au national (politique), la périphérie par rapport au centre (géographie) : la commune ne peut être appréhendée en soi. Toute interrogation sur la décentralisation pose la question de la déperdition de pouvoir qu'est prêt à concéder l'Etat central tout en s'assurant des modalités de contrôle de cette déperdition. Plus cette déperdition est forte, plus la population s'intéressera à la vie locale. Ce qui est en jeu, c'est la place et le rôle du citoyen face à l'Etat. Aussi faudra-t-il savoir quelle organisation (A) et quelles compétences (B) permettent à la population de participer à la gestion des affaires locales sous la surveillance, bien entendu, de l'Etat central et de ses représentants (C). Si la commune est le lieu d'un vouloir être de la population, ce lieu occupe aussi une position importante dans la stratégie du pouvoir central pour dominer l'Etat (61). La décentralisation dépend du consensus idéologique (62), des enjeux politiques et des enjeux économiques, pour apprécier quel degré d'autonomie (de démocratie) il faudra tolérer.

(61) CROZIER Michel, *Décentraliser les responsabilités*, Paris, La Documentation Française, 1976, 133 p.

(62) MODERNE Franck, *Les collectivités locales et le pouvoir central (aspect politique et administratif) Rapport Général*, in *Annuaire du Tiers-Monde*, 1984, p. 28.

A — Une capacité d'auto-organisation plus large

La commune dispose de la personnalité morale, disposition classique de la reconnaissance de cette collectivité comme sujet de droit, ce qui ne préjuge pas automatiquement de l'existence d'une réelle autonomie administrative et financière. En tant que démembrement de l'Etat, elle constitue également un cadre d'action de celui-ci. "Parler de décentralisation, c'est désigner une tendance dominante dans le phénomène étudié" (63). Le nouveau code de la commune (64) va dans le sens d'une plus grande autonomisation-démocratisation du local.

1 — La structure de la commune

La structure externe ou globale de la commune, c'est-à-dire la réalité du découpage territorial (65), pose la question de l'adéquation d'un espace administratif avec son ancrage sociologique. Respecter cette adéquation c'est tenir compte de la volonté de matérialiser un vouloir social en un être juridique. Un découpage administratif n'est ni une simple opération technique, ni un processus neutre. L'administration produit du territoire (66) et par conséquent un pôle d'identité local (67). La difficulté apparaît dans les grandes villes où, à la suite de la croissance urbaine, il faut créer de nouvelles circonscriptions administratives qui épousent une homogénéité sociologique; dans les zones rurales quand l'Etat crée de toutes pièces de nouvelles collectivités pour effacer les communautés traditionnelles, villageoises ou tribales (68). L'Etat ne consulte les APC concernées qu'en cas de modification des limites territoriales des communes (69), et uniquement dans ce cas.

(63) ROIG C. Théorie et réalités de la décentralisation, RFSP, N° 3, 1966.

(64) Loi 90-08 op. cit.

(65) BURGAT François, Territoire de l'Etat et espaces civils : Perspectives sur la décentralisation en Algérie, Annuaire de l'Afrique du Nord, 1983, 165-174.

(66) ALLIES Paul, L'invention du territoire, Grenoble, PUG, 1980, 184 p.

(67) Par exemple, dans certains endroits la population a manifesté pour que sa localité soit érigée en chef-lieu de daïra ou de wilaya.

(68) BELHADJ Merghoub, Le développement politique en Algérie, Paris, FNSP, 1972
— Ainsi dans la wilaya de Tizi-Ouzou, il existe 1367 villages pour 67 communes. Certains villages acceptent mal la prééminence d'autres villages parce qu'érigés en chef-lieu de commune.

(69) Article de la loi 90-08 op. cit.

La structure interne, c'est-à-dire l'organigramme, n'est plus arrêté de manière uniforme par le centre qui fixe un organigramme-type, variable seulement en fonction du nombre d'habitants. Dorénavant l'organisation interne de la commune sera modulée en fonction de sa taille et des missions qui lui sont imparties. Mais la commune ne dispose pas d'une totale autonomie en la matière puisqu'une fourchette fixe la catégorie et le nombre de postes en fonction du nombre d'habitants de la commune. Les dirigeants locaux disposent d'une autonomie relative à l'intérieur de cette fourchette.

2 — La gestion des ressources humaines.

Naturellement le personnel communal est soumis au statut de la fonction publique. La nouveauté apportée par l'actuelle loi, par rapport au régime précédent, est qu'elle donne au président d'APC la possibilité de recruter, nommer et gérer les agents de la commune (70) alors que jusque là il n'avait pour prérogatives que la seule gestion du personnel.

Pour que la décentralisation soit plus effective, le président d'APC dispose aussi du pouvoir de recruter le secrétaire général de la commune (71), hormis dans celles de plus de 100.000 habitants où sa nomination relève du ressort du ministre de l'intérieur (72). A l'image de ce qui se passe pour les hauts-fonctionnaires et dans le cadre du multipartisme, le président d'APC peut disposer de cadres loyaux pour mener à bien le programme sur lequel il a été élu, avec le risque, cependant réel, d'assister à un spoil-système débridé en raison de l'absence ou de l'insuffisance des traditions relatives à la "neutralité" de l'administration, mais aussi de la prégnance des normes segmentaires.

3 — Les ressources financières.

Il est un fait admis que sans autonomie financière, il est vain de parler d'autonomie des collectivités locales. Seulement 7% des ressources financières de la commune proviennent du produit

(70) Article 127 de la loi 90-08.

(71) Décret exécutif 90-08 du 27 mars 1990 relatif au pouvoir de nomination et de gestion administrative des fonctionnaires et agents des administrations centrales, des wilayas et des communes, JORA p.383.

(72) Décret exécutif 91-27 du 2 février 1991 fixant la liste des fonctions supérieures du titre de l'administration communale, JORA, p.212.

des services locaux (73) et plus de 90% des communes sont tributaires de la subvention de l'Etat. Du fait de la collecte centrale de la totalité de la fiscalité locale et de sa redistribution, tout aussi centralisée, pour les besoins de la péréquation, la commune n'est même pas intéressée à prélever l'impôt.

La loi de finances pour 1991 vient apporter une bouffée d'oxygène puisque, désormais, certains impôts sont prélevés directement au profit des wilayas, des communes et du fonds commun des collectivités locales. Et en ce qui concerne la commune, ce sont la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe d'assainissement (74). Ces mesures allègeront sans nul doute la dépendance financière des communes vis-à-vis de l'Etat, reste à savoir dans quelle proportion ces entrées vont couvrir le budget communal.

La loi 90-08 apporte un plus grand assouplissement dans la gestion de la commune. La décentralisation doit aussi être appréciée à l'aune du pouvoir de décision qui est reconnu à la commune.

B — Une capacité décisionnelle plus réduite.

La décentralisation comme ancrage de la démocratie est tributaire des latitudes décisionnelles de l'APC. L'énoncé de principe que l'assemblée règle par ses délibérations les affaires de la commune ne doit pas faire illusion quant à la portée de la souveraineté locale. L'Etat lui assigne une place déterminée dans l'ordre administratif.

1 — L'effacement devant l'économique

A la suite des réformes économiques de 1988 (75), l'Etat, d'une manière générale et y compris la commune, se désengage d'une gestion directe de l'entreprise publique, contrairement au modèle, d'inspiration Yougoslave (76), en vigueur jusque là. La commune intervient en tant qu'actionnaire par l'intermédiaire de fonds de participation, en prenant des participations dans le capital social des entreprises publiques locales. (77), ce qui lui ouvre droit à des dividendes en cas de résultats financiers positifs.

(73) ZITOUNI Taieb, Le financement des collectivités locales, El Moudjahid du 24 Octobre 1989.

(74) Article 197 de la loi de finances pour 1991, JORA p.1604.

(75) Le N° 1, 1988 de la RASJEP consacre un dossier spécial aux réformes économiques.

(76) MAHIOU Ahmed, cours d'institutions administratives, Alger, OPU, 1981, 3ème édition.

(77) TAIB Essaïd, Les relations entre l'Etat et les fonds de participation, Bruxelles, RIDE, N° 1, 1990.

De même qu'elle a été dépossédée de ses compétences en matière de gestion des réserves foncières compétences qui donnait des pouvoirs importants aux élus, très sollicités sur ce plan en raison de la forte pénurie de logement (78).

En somme, la commune est appelée à assumer une mission plus classique de développement économique en suscitant, encourageant et soutenant par divers moyens l'investissement local.

2 — Le recentrage sur le service public

En effet, l'état-civil, l'hygiène, l'assainissement, la voirie, l'équipement, les infrastructures... (79) seront les principales préoccupations de la commune ainsi que, naturellement, celles relatives à l'ordre et à la sécurité publics (80). Et comme ces préoccupations génèrent des charges coûteuses ou nécessitent des investissements improductifs, elles ne font qu'accroître la dépendance financière vis-à-vis de l'Etat.

On est loin du "communalisme coopératif" (81) soutenu par une vision socialisante de la société et qui va jusqu'à s'occuper de tâches de commercialisation. D'ailleurs la population comprend mal que la commune ne puisse plus répondre à toutes ses attentes.

La commune dispose de plus d'autonomie mais moins de champ décisionnel. Au demeurant, la traditionnelle compétence générale de principe est assortie d'une clause restrictive dans la mesure où l'assemblée règle par ses délibérations "les affaires découlant des compétences dévolues à la commune" (82), bien entendu, par le pouvoir central.

(78) Ce qui n'a pas manqué d'ailleurs de provoquer, en raison de fortes pressions, des dévoiements d'élus : attributions de complaisance, corruption, patrimonialisme.

(79) Pour plus de détail sur les compétences de la commune, voir TAIB Essaid, *Le nouveau statut de la commune*; op. cit.

(80) Une nouvelle disposition (article 75) de la loi 90-08 souligne qu'elles interviennent dans le respect des droits et libertés du citoyen.

(81) BOCKEL Alain, *Les expériences de participation populaire et de démocratie locale*, *Annuaire du Tiers-Monde*, 1984, p. 24.

(82) Article 85 de la loi 90-08.

C — L'infléchissement de la décentralisation.

Dans le code de la commune de 1967, en vigueur jusqu'en 1990, l'Etat central a exercé une forte tutelle sur la commune, justifiée par les récurrences du wilayisme (83), la nécessité de construire un Etat puissant et les impératifs du développement économique; justification amplifiée aussi par l'absence de cadres et la volonté d'une gestion centralisée de moyens insuffisants.

Aujourd'hui, certaines contraintes sont levées mais la tutelle demeure encore assez forte et elle intervient par les habituels contrôles sur les personnes et les actes pour orienter, canaliser, voire empêcher l'action communale.

1 — Le contrôle sur les personnes disparaît.

Le Wali ne peut plus suspendre, comme cela se faisait auparavant, un élu qui aurait failli à ses obligations ou exclure celui qui se serait absenté trois fois. La suspension n'intervient plus que lorsqu'un élu fait l'objet d'une poursuite pénale. L'exclusion est prononcée à la suite d'une condamnation pénale. La décision de suspension est prise par arrêté motivé du wali à la suite d'un avis donné par l'assemblée sans que la loi ne précise s'il s'agit d'un avis conforme (84). En outre, celle-ci ne précise pas également ce qu'il est entendu par infraction pénale, disposition vague qui place l'élu sous le coup d'une menace perpétuelle.

Au plan collectif, il n'est pas prévu, cette fois ci de possibilités de suspension de l'assemblée dans son intégralité. Par contre, elle peut être dissoute par décret pris en conseil des ministres sur rapport du ministre de l'intérieur quand le nombre d'élus est inférieur de moitié à l'effectif légal pour cause de décès, de démission ou d'exclusion. Elle peut également être dissoute, et c'est une disposition nouvelle (85), quand il existe des dissensions graves entre les élus de sorte que l'assemblée ne puisse plus fonctionner normalement. La question est de savoir ce qu'il est entendu par dissensions graves (86), et à qui appartient le pouvoir d'apprécier une telle situation si ce n'est certainement le wali qui va adresser un rapport à la tutelle.

(83) En référence aux troubles qui se sont produits au lendemain de l'indépendance.

(84) Quand la condamnation pénale est définitive, l'exclusion est prononcée de droit par l'APC, le wali ne faisant que la constater par arrêté.

(85) Article 34 de la loi 90-08.

(86) En France, ces cas visent l'empêchement de voter le budget primitif ou l'impossibilité de dégager une majorité au sein de l'assemblée, in CARON Jean-Claude, Le nouveau guide de l'élu municipal 1988-1995, p. 57 (sans indication d'éditeur ni de date).

2 — Le contrôle sur les actes est allégé

Allégé dans la mesure où les délais d'exécution des délibérations sont écourtés, et que, surtout, le contrôle d'opportunité est considérablement réduit puisqu'il ne concerne plus que l'approbation préalable du budget et la création de services ou d'établissements publics. La commune dispose de plus d'autonomie sous réserve de constater que le budget, principal acte de gestion, est précisément soumis au contrôle.

Par ailleurs, un contrôle systématique est exercé sur toutes les délibérations de l'assemblée par le biais du contrôle de légalité contrôle pouvant aboutir à l'annulation d'une décision de l'assemblée. C'est un contrôle quotidien et permanent qui frappe l'action de la commune en tant que collectivité locale.

Cette prégnance du contrôle est encore renforcée par le statut du président d'APC quand il agit également en qualité d'agent de l'Etat par le truchement du dédoublement fonctionnel. Dans ce cas, il obéit non plus à un contrôle de tutelle mais hiérarchique du wali et avec toutes les rigueurs qui l'accompagnent. Dans l'ancien système (87), cette caractéristique a fait du président d'APC davantage un représentant de l'Etat que de la collectivité. Cette distanciation par rapport à la population peut se perpétuer aujourd'hui quand les élus appartiennent au parti gouvernant et que le wali est nommé par le pouvoir central.

Certes la commune peut intenter un recours devant la justice contre un refus d'approbation ou l'annulation d'une délibération mais pour des raisons psychologiques ou politiques, la jurisprudence est rare en la matière, la commune n'osant pas user de ce droit (88). Il en est de même quand les délais de réponse du wali sont forclos, ce qui équivaut à une approbation tacite, le président d'APC n'ose pas exécuter une délibération, s'entêtant à demander un accord express de la tutelle.

(87) De parti unique d'avant la construction de 1989.

(88) A la faveur de la démocratisation, ces verrous psychologiques tombent surtout de la part des communes appartenant à des partis d'opposition qui n'hésitent pas à attaquer la tutelle en justice ou à solliciter la presse pour dénoncer des blocages dressés par cette même tutelle.

3 – Le contrôle indirect par la réglementation

La commune est soumise au principe de légalité et agit dans le cadre d'un Etat de droit. A cet égard un contrôle invisible, sournois, pernicieux peut s'installer. Au demeurant, bon nombre de dispositions de la loi 90-08 renvoient à des textes réglementaires d'application.

Par le biais du pouvoir réglementaire, le pouvoir central dispose de la capacité à rendre plus difficile l'exercice de la décentralisation en multipliant les formalités et les procédures, entraves qui conservent tout de même un caractère légal. L'un des exemples significatifs est le contrôle technique, surtout quand l'on sait que la commune est fortement dépourvue en techniciens et ingénieurs. A cet égard, en matière de construction, d'urbanisme ou de grands travaux, par exemple, l'accord est parfois donné au niveau ministériel. Sur le plan technique et économique, la distinction entre centralisation et décentralisation perd de plus en plus de sa valeur (89).

La tutelle est omniprésente même si l'actuel code apporte des assouplissements et des allègements. S'il donne plus d'autonomie à la commune, il lui laisse moins de capacité décisionnelle. Avec la dépendance financière, l'Etat central dispose de possibilités pour inspirer et contrôler l'action de la commune qui se borne parfois à une simple exécution de la volonté centrale. La déperdition d'une partie du pouvoir central est compensée par la tutelle exercée par le wali et le chef de daïra (90).

(89) CADOUX Charles, L'avenir de la décentralisation territoriale, Paris, LGDJ, 1963.

(90) La loi 90-08 ne fait aucunement référence au chef de daïra au mieux comme intermédiaire entre la commune et la wilaya, au pire comme palier supplémentaire de tutelle.

CONCLUSION

Cette étude a démarré à la base par une analyse de la démocratie, elle s'est achevée au sommet par un examen de la tutelle. Ce détour par la tutelle est inévitable dans la mesure où il rentre dans la définition même de la décentralisation, détour qui renvoie en dernière instance au positionnement de la démocratie locale face au pouvoir central. La décentralisation comme perspective de renforcement de la démocratie pose la question du dosage entre pouvoir central et pouvoir local, du compromis entre groupes dirigeants et forces politiques locales (91). C'est dire que le concept de décentralisation territoriale recoupe en son sein une thèse (la démocratie) et son contraire (la tutelle).

Le pluralisme politique ne signifie pas nécessairement démocratie, il en est un gage supplémentaire. La démocratie pluraliste implique la reconnaissance de forces politiques légitimées par l'élection et organisées dans des partis, le passage du laos au démos.

La décentralisation peut aider à franchir ce pas en amenant la population à s'intéresser effectivement à la vie de la collectivité, en passant d'une intégration forcée par la mobilisation à une adhésion volontaire par la responsabilisation, en respectant les formes de vie traditionnelles qu'on a tenté de soumettre ou d'éliminer (92). Elle peut favoriser une culture participante dans un Etat considéré traditionnellement comme allogène.

Les centres de décision locaux doivent être soutenus par l'Etat sans quoi la décentralisation risque de n'être qu'un transfert des problèmes au niveau local, compris comme lieu de résolution des crises (93) et n'apparaître ainsi que comme écran de protection du pouvoir central (94). L'Etat est toujours en porte-à-faux avec la décentralisation, et partant avec la démocratie locale, il ne peut les admettre que s'il les contrôle. (95).

Certes l'Algérie a connu un progrès par rapport à la situation antérieure, mais la modernisation politique reste encore à parfaire pour parler de pouvoir local au lieu de décentralisation, de démocratie au lieu du pluralisme partisan. Le pouvoir demeure encore fragile car insuffisamment institutionnalisé et assez fortement subjectivé.

(91) Sans aller jusqu'au compromis, est-il possible de parler d'un simple consensus autour de la démocratie quand le FIS remet en cause le principe même de la légalité constitutionnelle au nom d'une légitimité d'essence divine.

(92) Le recours aux normes segmentaires est une réaction de défense pour rompre l'atomisation de l'individu face à l'administration.

(93) CHEVALLIER Jacques et LOSCHAK Danièle, *Science administrative* tome 1 Paris, LGDJ, 1978, p.322 et suivantes.

(94) Après un an de gestion communale dans le cadre du pluralisme politique, la population perçoit le FIS comme étant incapable de régler ses problèmes, de n'avoir proposé que des promesses.

(95) BOCKEL Alain, op. cit. , p. 26.