

Les collectivités locales algériennes et les nouvelles institutions de l'Etat

Première réforme administrative effective depuis l'accession de l'Algérie à l'indépendance, la réforme communale du 18 janvier 1967 (1) fut d'emblée conçue par le législateur comme devant ouvrir la voie à une restructuration complète de l'appareil d'Etat.

« La remise en question radicale d'un ensemble d'institutions impose que l'on commence par celles qui sont les plus concrètes, les plus proches du peuple et des données réelles du pays, afin d'assurer d'abord solidement les fondations sur lesquelles reposera tout l'édifice.

« La refonte des institutions communales est donc le point de départ d'une refonte plus vaste, celle de l'Etat » (2).

De fait, deux années plus tard, la réforme de l'institution départementale du 23 mai 1969 (3) vint transposer en grande partie la philosophie de la commune nouvelle, au niveau de la *wilaya*. Quoique à vocation provisoire, et dépourvu de Constitution, le régime né du coup d'Etat du 19 juin 1965 entendait donc réformer peu à peu les institutions étatiques, ce qui permit de voir en lui « un régime qui s'institutionnalise progressivement » (4).

La dernière phase de la restauration de l'Etat fut annoncée par le Président Boumediene le 19 juin 1975 — dixième anniversaire du coup d'Etat — et dès lors les opérations furent menées tambour battant.

Après avoir fait l'objet de larges discussions populaires, la Charte nationale fut adoptée par référendum le 27 juin 1976. Toute une série

(1) Ordonnance n° 67-24 portant code communal.

(2) Charte communale, introduction.

(3) Ordonnance n° 69-38 portant code de la *wilaya*.

(4) G. SOULIER, Le droit constitutionnel algérien, in *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, Faculté de Droit et des Sciences économiques d'Alger, 1969, n° 3.

de scrutins fut ensuite organisée, pour approuver la nouvelle Constitution (19 novembre), élire le Président de la République (10 décembre), puis les députés à l'Assemblée populaire nationale (25 février 1977).

Voilà donc l'édifice achevé et l'Etat enfin doté de ses institutions politiques centrales.

S'il serait prématuré de tenter d'analyser l'impact socio-politique profond de ces réformes, il n'en reste pas moins que les nouvelles institutions bouleversent profondément la physionomie de l'Etat algérien. L'élection du chef de l'Etat, certes, mais surtout celle des députés à l'Assemblée populaire nationale viennent mettre un terme à onze années d'un régime aconstitutionnel ignorant tout processus électif à l'échelon national. Or ce régime provisoire si longtemps prolongé avait eu pour conséquence de maintenir vivaces en Algérie certains blocages dont l'origine remonte au régime colonial et dont les implications sur la vie des collectivités locales s'avéraient déplorables.

Les collectivités locales et le « pouvoir administratif »

L'une des particularités essentielles — maintes fois observées (5) — du système colonial, résidait dans l'hypertrophie de la fonction administrative et l'atrophie corrélative de la fonction politique. Une structure administrative, gonflée jusqu'à occuper à elle seule tout l'espace étatique et revêtir l'efficace et le prestige d'une structure politique, fait partie de l'héritage collectif de l'Algérie indépendante. Or cet héritage est repris et d'une certaine manière utilisé par l'équipe du 19 juin 1965 : à côté d'institutions politiques réduites à très peu de choses (le Conseil de la Révolution et le Conseil des Ministres) et dont le fonctionnement demeure à peu près occulte, les institutions administratives prolifèrent, notamment en matière socio-économique. La formation des décisions apparaît ainsi comme un domaine réservé à une élite détenant les clés du développement économique, une administration multiforme incarnant à elle seule dans la vie quotidienne, l'Etat (6). L'un des buts poursuivis par le régime unanimitaire — dépassionner la vie publique au profit d'engagements concrets plus affirmés — se mue alors en sa caricature : toute participation active à la vie de la collectivité laisse place à une attitude d'attente envers l'Etat-administrateur (7). Le citoyen s'efface der-

(5) Cf. notamment Ch. DEBBASCH, *Pouvoir et administration au Maghreb*, CRESM, Paris, CNRS, 1970, p. 7.

(6) Cf. Jean LECA, *Parti et Etat en Algérie*, in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS, 1968, p. 22, 30 sq.

(7) Cf. notamment Elbaki HERMASSI, *Etat et société au Maghreb*, *Anthropos*, Paris, 1975, p. 182.

rière l'administré. Dépourvu de toute institution associant le peuple aux choix politiques, l'Etat n'est plus guère perçu que comme un « pouvoir administratif ».

Cet état de choses affectait jusqu'à présent la vie des collectivités locales de manière notable, y induisant des blocages de diverses natures qui viciaient la décentralisation proclamée d'une large part de son contenu. Peut-on escompter des institutions constitutionnelles récemment mises sur pied qu'elles désamorcent ces blocages et rendent aux collectivités locales leur pleine signification ?

Il ne semble pas que la nouvelle Constitution ait modifié notablement le statut juridique des collectivités locales, mais il devrait au contraire découler des nouvelles institutions une assez nette évolution du statut socio-politique des assemblées locales.

Un statut juridique peu modifié

La Constitution du 22 novembre 1976 vient-elle réformer le statut des collectivités locales au sein de l'Etat, tel que le législateur l'a conçu en 1967 et 1969, ou bien les confirme-t-elle dans la place qui leur a été attribuée ?

La décentralisation proclamée par les chartes et codes de la commune et de la *wilaya* est reprise et réaffirmée à plusieurs reprises dans le texte constitutionnel. L'Assemblée populaire est l'« assise fondamentale de la décentralisation » (art. 7), décentralisation qui, fondée sur la « participation effective des masses populaires à la gestion des affaires publiques » (art. 34), et sur une « division rationnelle de la responsabilité dans le cadre de l'unité de l'Etat » vise à « donner aux collectivités territoriales les moyens humains et matériels et la responsabilité de promouvoir elles-mêmes le développement de leur région » (art. 35).

Commune et *wilaya* sont les collectivités territoriales, mais la commune est « la collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base » (art. 36).

Enfin, le peuple participe à l'élaboration du plan national « par l'intermédiaire de ses assemblées élues à l'échelle de la commune, de la *wilaya*, et du pays » (art. 31).

Rien dans ces dispositions ne vient élargir ou restreindre la décentralisation reconnue aux collectivités locales par les textes antérieurs. Mais rien n'indique non plus que les contrôles dits « de tutelle » ne seront plus exercés avec l'extrême rigueur qui les caractérise jusqu'à présent et qui rapproche singulièrement cette « décentralisation » d'une simple déconcentration.

Une disposition pourtant s'avère nouvelle et originale, celle de

l'article 150 qui stipule : « Les assemblées populaires communales et les assemblées populaires de *wilayas* peuvent saisir d'un vœu le gouvernement qui jugera de l'opportunité d'en faire un projet de loi. » Emettre des vœux sur des problèmes d'importance nationale, initiative le plus souvent expressément interdite aux élus locaux, deviendrait donc au contraire l'une des attributions des assemblées locales algériennes. Certes le gouvernement reste maître d'apprécier l'opportunité de ces vœux et de les convertir, ou non, en projets de loi ; certes, les présidents d'APC (maires) avaient déjà, depuis 1967, la latitude de s'exprimer lors de leur Conférence annuelle à Alger : il n'en reste pas moins que le statut juridique des assemblées locales se trouve rehaussé par les possibilités qui leur sont ainsi ouvertes.

Un statut socio-politique nettement revalorisé

L'institution d'une Assemblée nationale élue au suffrage universel devrait avoir des implications plus nettement favorables sur le statut socio-politique des élus locaux. Jusqu'à présent en effet ceux-ci n'étaient guère que les otages d'un « pouvoir administratif » sans lequel ils n'étaient rien. Or la restauration d'institutions politiques publiques permettant la montée des idées et des hommes vers le pouvoir central devrait résorber — au moins à terme — des déséquilibres institutionnels qui engendraient maints blocages au niveau local. La physionomie de l'Etat lui-même se trouve en effet rééquilibrée car les masses populaires reçoivent enfin avec l'Assemblée populaire nationale un moyen d'expression politique leur permettant de faire pièce — au moins dans une certaine mesure — au « pouvoir administratif » donc d'estomper ce que son mode de fonctionnement a d'exclusivement unilatéral.

La décentralisation devrait être la grande bénéficiaire de cette situation neuve. Les élus locaux, renforcés dans leur dialogue avec l'Etat par la simple existence mais aussi par le soutien même implicite des députés à l'APN, devraient pouvoir faire peu à peu échec aux puissantes tendances centralisatrices de l'Administration algérienne, et recouvrer les moyens d'un minimum d'autonomie.

Jusqu'alors privés de ressources politiques propres, les élus locaux tiraient tout leur prestige de leur investiture par l'administration, l'armée et le parti — qui sélectionnent les candidats et « font » les élections — comme les délégués du Gouvernement au plan local. La possibilité désormais donnée à certains d'entre eux de se faire élire à l'Assemblée nationale — donc de devenir des élites politiques — désenclave les assemblées locales, leur fournit une ouverture sur les choix politiques nationaux. APC et APW pourront dès lors sortir de

leur actuel confinement dans un morne enregistrement des directives du chef de *daïra* (8) ou des décisions du *wali* (9) et faire preuve d'un dynamisme jusqu'ici bien rare.

Ce désenclavement des assemblées locales se concrétisera enfin d'une autre façon : alors que leur attrait repose jusqu'ici entièrement sur leur fonction de créneaux d'accès au « pouvoir administratif », on peut escompter que désormais leur fonction politique — la gestion de la cité — deviendra prééminente aux yeux de l'administré qui, de simple consommateur de prestations administratives, se muera un peu plus en citoyen.

D'une manière générale, l'Etat central devrait pouvoir être rapidement ressenti comme moins lointain, moins extérieur, moins étranger à l'univers quotidien de l'Algérien, dont il susciterait donc moins la méfiance (10). Le consensus, base même du régime unanime, pourrait alors se développer, entraînant une adhésion moins réticente aux institutions de l'Etat moderne, dont la vie locale serait la première bénéficiaire.

Thierry MICHALON,

Assistant docteur

à la Faculté de Droit de N'Djaména.

(8) Sous-préfet.

(9) Préfet.

(10) Sur l'importance du sentiment de méfiance dans la vie politique algérienne, cf. William B. QUANDT, *Revolution and political leadership in Algeria*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 1969, p. 268.