

ENSEIGNANT À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE TIZI-OUZOU : de son sens par les nouvelles lois»

que les structures communales sont laminées par les hiérarchies verticales et horizontales de toutes sortes. Cela s'inscrit dans la philosophie de la Constitution algérienne et de la conception que le pouvoir algérien s'est fait de la centralisation et de la décentralisation. Nul doute, cette décentralisation, telle que visée par l'article 16 de la Constitution de 1996, apparaît visiblement comme un concept vague, flou et sans lien avec le principe de la liberté d'action ou de la libre administration. C'est un concept réducteur du fait qu'il ne porte que sur la dimension administrative.

La décentralisation, telle qu'énoncée par la Constitution algérienne, évoque un phénomène d'octroi ; c'est l'Etat qui donne, il ne s'agit pas d'une reconnaissance constitutionnelle d'une véritable liberté ou d'une véritable délégation de puissance publique mais d'une «concession émanant de la collectivité supérieure», pour reprendre les termes de Carré de Malberg. L'Etat n'accepte pas un partage de pouvoirs fondé sur l'indépendance et la légitimité des collectivités locales. La décentralisation algérienne, qui a évolué au gré des conjonctures, est conçue comme un instrument de transfert de problèmes au niveau local en l'assortissant d'un contrôle de tutelle aussi excessif que pernicieux et sans le doter, au préalable, de moyens juridiques et matériels nécessaires. Le but étant de le maintenir dans un état de dépendance et jeter l'opprobre sur les seuls élus locaux en leur faisant porter la responsabilité de la prise en charge des besoins de la population.

Des cycles de formation des P/APC ont été organisés par le ministère de l'Intérieur, les modules de formation insistaient sur l'initiation des élus à l'importance de ces concepts de bonne gouvernance, de démocratie participative afin de les amener à faire participer les citoyens à la prise de décisions sur des questions qui les concernent. Qu'en est-il exactement dans les faits ? A la lumière de ce que vous venez de dire, toutes ces propositions ne sont finalement que des vœux pieux ?

Hélas, ce ne sont que des vœux pieux. Des professions de foi qui n'ont aucun rapport avec la réalité socioéconomique. Le code communal ou de wilaya ne donnent pas aux élus locaux les attributions et les moyens nécessaires afin d'exercer leurs missions conformément à ces déclarations. Le tout est aggravé par la tutelle omniprésente et oppressante exercée aussi bien sur les élus – un réel pouvoir de discipline – que sur les assemblées qui va de l'annulation de leurs actes jusqu'à la substitution par l'autorité de tutelle à l'institution élue, voire à une pure et simple dissolution. Force est de constater que le rôle assigné aux élus communaux est quasi insignifiant. S'agissant de l'APW, sa mission relève de l'ordre folklorique et sert de paradigme décoratif au vu des joutes enregistrées lors des plénières, puisque l'application des résolutions adoptées dépend du bon vouloir du wali. Ce dernier, à titre d'exemple, reste l'acteur majeur de l'organisation de la wilaya et jouit d'amples pouvoirs, non seulement en tant que représentant de l'Etat, mais aussi, en dépit du bon sens, en tant que représentant de la wilaya et en tant qu'exécutif des délibérations de l'APW. En droit comme dans les faits, l'inscription des programmes structurants sont du ressort exclusif de l'administration centrale ;

l'APW ou les assemblées communales ne sont même pas sollicitées dans la répartition et la priorisation des projets sectoriels et les programmes financés par l'Etat sur le territoire de la wilaya ou celui relevant de leur commune.

Quelle place pour le citoyen et la citoyenneté dans cet échafaudage... ?

La décentralisation telle qu'elle a été annoncée, ou celle qu'on a voulu mettre en place en Algérie, se confond avec la déconcentration. C'est une délégation au profit des démembrements de l'Etat, et ce, au détriment des collectivités locales et régionales ; autrement dit, au préjudice de la représentation citoyenne. Cette déconcentration qui fut nourrie de dysfonctionnements, pour reprendre les justes mots du professeur C. Benakezouh, d'un modèle administratif suranné a fini avec le temps par être un processus de déni de la collectivité locale, voire de la décentralisation qu'on a tant proclamé. Ces problèmes sont subordonnés à la nature du système politique algérien. Ils sont liés aussi à la gouvernance telle qu'elle a été imposée depuis 1962 jusqu'à nos jours. Normalement, le rôle de l'administration centrale et de ses représentants au niveau des wilayas est de veiller à la légalité des actes entrepris par les élus locaux et non pas de les instruire en matière de développement économique ou de leur dire la façon dont ils doivent s'organiser. Le pouvoir de tutelle doit s'exercer dans le cadre de l'application de la loi et de l'Etat de droit. La philosophie qui sous-tend la bonne gouvernance suppose des préalables qui impliquent de nouveaux rapports de partenariat, de nouvelles solidarités et une démocratie de proximité. Ils sont sous-jacents à une administration transparente, structurée et responsable de ses actes. On ne peut pas avoir des walis potentats, ou même un président de la République qui va gérer et décider de tout et exiger de l' élu local une certaine performance ou transparence. Il faut d'abord être soi-même assez transparent pour exiger la transparence des élus locaux. Il faut également une fonction publique d'égal accès et de compétences. Un contrôle a posteriori strict des dépenses publiques. Un pouvoir judiciaire indépendant et impartial. La lutte contre la corruption et les concussions ne doit pas être un vain mot, ou si vous voulez une simple profession de foi. Un système de représentation qui ne doit pas s'accommoder de la cooptation et des interférences du pouvoir exécutif et un Etat qui garantit la liberté de la presse et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous sommes loin de ces considérants.

Les lois ne sont-elles pas les seules à être en cause dans ce blocage de la dynamique et de la participation citoyenne à la gouvernance des collectivités territoriales ? Il y a aussi la rareté des ressources, nous savons tous que les collectivités locales manquent de rentrées fiscales, elles ne maîtrisent pas la fiscalité... Je veux dire par-là que ce déficit de ressources constitue aussi une entrave à la participation des citoyens à la gestion des affaires qui le concernent, non ?

Il y a rareté des ressources, certes, mais qui est liée notamment à un modèle administratif obsolète et inadapté. L'Algérie est un pays riche mais qui ne sait pas distribuer solidairement ses richesses.

Cette question nous renvoie à la rente qui caractérise l'économie nationale et aux mécanismes de gestion de cette rente qui échappe au contrôle de la représentation nationale.

Justement, parlons du cas de l'APC de Tizi-Ouzou. C'est une municipalité qui génère des recettes fiscales. Est-ce qu'elles (ces ressources) sont mises à la disposition des élus pour les utiliser à bon escient ? Est-ce que les élus ont la possibilité de réinjecter ces ressources dans le développement local ?

Il faut savoir que les élus ont les mains et les poings liés par rapport aux pouvoirs et rôle prépondérant de la tutelle. Les ressources dont ils disposent sont maigres et se limitent aux fonds du ministère de l'Intérieur et quelques niches d'imposition qui font que certaines communes sont favorisées par rapport à d'autres. L'imposition est davantage centralisée et concentrée que distribuée à travers les APC. En outre, il y a un contrôle et une hégémonie administrative qui étouffent et brident toute initiative ou toute liberté d'action. Les élus font ce qu'ils peuvent en fonction de leurs moyens et font parfois face à une machine bureaucratique stérilisante qui ne tient pas compte des contraintes et des urgences pratiques. Aussi, les lois ne sont pas faites dans l'esprit de libérer l'initiative. Il y a comme une appréhension ou une crainte de la légitimité et de l'acte qu'on ne saurait contrôler. Il faut méditer et prenant l'exemple de la wilaya de Tizi-Ouzou pour comparer entre ce qui est réalisé dans le cadre des PCD et les PSD.

Il va sans dire que ce qui est octroyé dans le cadre du programme de développement local (les PCD) est quasiment insignifiant par rapport aux projets inscrits dans les PSD. De nombreux élus se sont bien acquittés de leur devoir en sachant gérer les petits projets qu'ils ont pu arracher, alors que des projets sectoriels, initiés et suivis par les directeurs «représentants de l'Etat» traînent des années durant, et sont parfois remis aux oubliettes sans que l'on dise quoi que ce soit. Autant identifier clairement les responsabilités et imputer à chacun ses propres turpitudes.

Les représentants des comités de quartier ou de village sont parfois sollicités dans certaines situations. Quel regard porte le juriste que vous êtes sur ce genre d'invitation ? Cela entre-t-il dans le cadre de la démocratie participative et de la gouvernance locale ?

Elle doit l'être. Nous appuyons cela de toute notre force. C'est le vœu de tous ceux qui aspirent à la gestion solidaire et transparente et qui s'inscrivent dans le partenariat et la concertation.

D'où la proposition du RCD pour une régionalisation de l'Etat algérien, qui doit désormais rompre avec le modèle hérité de l'ex-puissance coloniale et œuvrer à une redistribution des pouvoirs au niveau des régions pour les doter des moyens juridiques et matériels pour concrétiser ce qu'on vient de dire plus haut.

Durant les dernières assises sur l'environnement organisées à Tizi-Ouzou, on a donné la parole aux différents représentants des citoyens, comités de quartier et de village, aux associations... Des propositions et des éclairages précieux ont été apportés. Comment jugez-vous cet espace donné à la société civile et représentants des citoyens ?

Je vous le dis en toute franchise, sans vouloir polémique ou juger des actes qui sont faits par d'autres. Tant qu'il n'y a pas une refondation de l'Etat, ce genre d'initiatives, au-delà de leur générosité et de l'objectif escompté, reste plus qu'un exutoire, une manœuvre démagogique sans impact sur le vécu social. C'est bien de libérer la parole. Mais faudrait-il donner les moyens à ces jeunes et aux élus pour pouvoir agir de manière concrète. Or, je le dis, dans la perspective de la bonne gouvernance, les institutions ne peuvent plus s'appuyer sur le modèle algérien tel qu'il a été imposé depuis 1962, conçu à travers le prisme du tout-administratif et de l'assistanat qui rend les Algériens d'éternels mineurs et des exclus de la décision, mais à travers celui de la territorialité bien comprise où le pouvoir local doit trouver ses lettres de noblesse.

Donc en définitive, il faut briser le carcan institutionnel actuel pour libérer les élus et permettre une interaction entre eux et les citoyens, il y a nécessité de créer un encadrement juridique spécifique qui permettrait la participation du citoyen à la gouvernance de la collectivité ?

Absolument. Il urge de concevoir des institutions qui restituent l'administration à sa vocation d'instrument de l'épanouissement de la société et non à son contrôle. La redéfinition des missions de l'Etat au plan local pour donner un sens à la bonne gouvernance et à la décentralisation s'impose avec la mise en place du pôle wilaya-région, tel que développé par notre Rassemblement, mais aussi par la consolidation d'un deuxième pôle axé sur les communes-partenariat ou la solidarité intercommunale pour en faire un cadre approprié où ces processus d'organisation repensés trouveront leur efficiente mise en mouvement et de synergie : au plus près de l'Etat, des proximités et des citoyens. La région doit être consacrée aussi bien comme un espace d'expression de la démocratie locale que comme un pôle de développement économique et socio-culturel.

Beaucoup de partis politiques revendiquent l'instauration d'un conseil consultatif. Est-ce les élus qui représentent leurs partis qui ne mettent pas leurs promesses en application ou est-ce la loi qui ne le permet pas ?

Il faut nuancer. La loi en vigueur le permet. Le problème c'est que la loi ne prévoit pas les moyens relatifs à la mise en place et au fonctionnement de ces conseils consultatifs et ne précise ni le modus operandi, ni ses prérogatives et la portée de ses décisions. Sont-elles exécutoires ? Qu'en est-il si l'assemblée refuse de les appliquer ? Autant de questions sans réponse. Il faut signaler que certaines communes de notre région, particulièrement les APC du RCD, ont installé ce type de conseil et introduit de nouvelles mœurs politiques jamais connues par les présentations de bilans et des évaluations suivies de débats publics. Ces initiatives généreuses et singulières, et qui restent isolées à un seul parti, ne sont, hélas, pas accompagnées d'effets parce que précisément le droit algérien ne prévoit pas la faisabilité et l'adaptabilité de ces nouvelles données dans la pratique quotidienne. Une hirondelle peut-elle faire le printemps ?

S. A. M.