

Décentralisation et démocratie locale

La décentralisation constitue la meilleure voie pour desserrer le pouvoir en vue de créer des liens de solidarité, de coopération et de complémentarité entre l'Etat et la société.

Ali Sedjari

Décentralisation et démocratie sont deux thèmes récurrents au Maghreb et ailleurs. Certes, depuis l'indépendance des trois Etats (Algérie, Maroc, Tunisie), des efforts importants ont été réalisés au niveau de l'aménagement des rapports entre le centre et la périphérie et de la démocratisation du pouvoir au niveau territorial, ne serait-ce que par l'extension des compétences au profit des collectivités territoriales. Mais une chose est sûre, les trois pays du Maghreb ne parviennent pas à sortir des logiques de l'Etat-nation initiées depuis l'indépendance sous-tendant des objectifs de centralité et de monopole de l'action publique. Par delà les divergences d'options idéologiques qui s'affirment dans le volontarisme des gouvernants, l'objectif est le même : s'affirmer en tant que puissance légitimante sans l'existence de contre-pouvoirs autonomes pour assurer l'unité de la nation et affronter la double épreuve de la modernisation économique et du changement social.

L'Etat-Nation

La légitimation du pouvoir de l'Etat, ou plus exactement le renforcement de la position de celui-ci dans le tissu social et territorial, apparaît comme étant l'une des priorités dans cette phase de reconstruction politique entamée à partir de l'indépendance. Ceci va modifier les modalités et le contenu de l'exercice du pouvoir par rapport au territoire et à la politique. Aujourd'hui encore, face à la montée en puissance des radicalismes de toutes sortes et l'émergence des forces identitaires sous couvert d'ethnisme ou d'islamisme, les Etats du Maghreb poursuivent au ralenti les processus de décentralisation et de démocratisation. D'une part, l'appropriation du territoire par l'Etat est nécessaire pour sa survie ; d'autre part, vis-à-vis de la population, l'Etat-nation (qui est toujours opérationnel au Maghreb) apparaît comme le moyen le plus commode de mobiliser dans un mouvement solidaire les composantes sociales du pays. On attendait tout de la nation et bizarrement encore on attend tout de l'Etat aujourd'hui après des tentatives de décentralisation et de démocratisation inachevées ou non réussies.

Les pays du Maghreb sont restés fondamentalement marqués par l'influence du modèle colonial français ; modèle imposé par la « volonté de puissance » et entériné après l'indépendance par les trois pays. La conception du territoire-sujet va donc déterminer celle du territoire-fonction en ce sens où l'emprise de l'Etat va s'exercer sur l'espace considéré comme un support périphérique réceptacle de la volonté centrale.

Dans cette configuration, la décentralisation, à chaque fois qu'elle intervient dans les pratiques d'organisation et de réorganisation territoriale, ne fait que procéder au resserrement du pouvoir de l'Etat. Paradoxe ou démagogie ? Les réalités locales dans les trois pays du Maghreb sont complexes et les Etats n'ont fait que les complexifier en donnant à la décentralisation une conception creuse ou bien en phagocytant les processus de démocratisation par le bas par toute une série de pratiques et d'interventions malsaines ; les déboires des expériences électorales dans les trois pays du Maghreb sont connus et dans le cas de l'Algérie, c'est la guerre civile qui a éclaté ayant permis à l'Etat de verrouiller d'avantage le système au nom de l'urgence sécuritaire et de sa stabilité ; le projet de décentralisation et de démocratisation locale est alors bloqué en attendant des jours meilleurs.

Cette appropriation fonctionnelle du territoire par le pouvoir central a naturellement réduit sa dimension démocratique et entraîné une distance forte entre le territoire et la population. N'y voyant qu'un espace quadrillé et artificiellement créé, le citoyen ne se sent pas concerné par ce qui se passe au niveau local, d'autant plus que les textes organisant l'exercice du pouvoir local ne lui offrent aucune possibilité de participation ou d'engagement.

Ainsi, la participation se réduit à une simple fiction juridique. Cette crise de la représentation renseigne sur l'incompatibilité qui existe entre le système représentatif et la démocratie décentralisée. Tout au plus, si elle ont été plusieurs fois revisitée, la décentralisation et la démocratie locale sont, toutefois, restées au stade du discours politique et du bricolage juridique d'autant plus qu'il n'y a pas un gouvernement au Maghreb qui n'en a pas fait un fonds de commerce.

Ali Sedjari, professeur à l'Université Mohammed V Rabat, directeur de l'UFR des Sciences administratives et président du GRET.

Ce rappel est important pour mieux comprendre les fondements politiques de l'osmose et naturellement l'évolution du système dans ses contradictions et ses dynamiques. Bien que la décentralisation et la démocratie n'aient jamais fait défaut dans les discours politiques des dirigeants maghrébins, dans la pratique, les options de territorialisation et d'organisation du pouvoir local avaient comme vocation de renforcer l'emprise et la présence de l'Etat.

Les circonscriptions administratives

C'est dans cette perspective que se sont développés les différents types de circonscriptions administratives au détriment des collectivités locales et la primauté des agents d'autorité sur les élus. On notera à cet effet que même si très souvent les circonscriptions administratives sont doublées de collectivités locales, les éléments de centralisation l'emportaient sans conteste sur les éléments de décentralisation. A cet égard, si les trois pays du Maghreb ont fait montre d'une grande imagination dans leur organisation territoriale surtout à partir de la fin des années soixante-dix, en s'inspirant en même temps du système français, ils n'ont cessé d'insister sur la prévalence de l'unité sur la diversité ; la décentralisation, telle qu'elle a été organisée et pratiquée, n'a à aucun moment exprimé une autonomie quelconque des collectivités locales. Le cas marocain est édifiant à cet égard particulièrement durant toute la période du roi Hassan II où le territoire relevait du domaine du non-négociable puisque c'est l'autorité royale qui ajustait et régulait le territoire en fonction des contingences politiques. Aujourd'hui, les choses ont beaucoup évolué puisque la monarchie assure pleinement sa fonction d'unité nationale et, dans ce cas, la décentralisation et la démocratie locale ne peuvent que l'enraciner davantage dans la durée et on voit bien comment les monarchies modernes et particulièrement celle des espagnols ont fait de l'autonomie des collectivités locales un lieu d'expression des identités collectives et surtout de cohésion sociale, alors que dans l'Algérie et la Tunisie, régimes à caractère républicain, la décentralisation est sujette à des aléas de changement et d'équipes au pouvoir.

Ce débat sur le devenir de la décentralisation est réapparu dans un nouveau cadre, celui de la régionalisation dans les trois pays du Maghreb. Il est loisible de constater, qu'aujourd'hui encore, l'Etat maghrébin nourrit une suspicion à l'égard de la région. Des trois pays du Maghreb, aucun Etat n'est parvenu à installer réellement un contre-poids à la centralité et l'on se trouve aujourd'hui devant une contradiction de taille : comment accélérer les processus de régionalisation pour remédier à l'inefficacité de l'Etat ?

La centralisation semble avoir donc atteint un seuil qui permet aux Etats du Maghreb d'exercer une domination complète sur leur espace territorial. En effet, au début des années quatre-vingt-dix, la maîtrise de l'espace national semblait être définitivement acquise. Pour la première fois

dans l'histoire des trois pays, leur territoire est entièrement investi par une forte présence administrative. Les dramatiques événements d'Algérie montrent, cependant, que cette maîtrise est toute relative et peut être mise en cause avec l'approfondissement de la crise économique, sociale et politique qui sévit, inégalement, dans les trois pays.

Au Maroc, le conflit du Sahara a cet avantage de sonner le glas à une centralité qui a étouffé le pays et rendu le fonctionnement de l'administration inefficace et délétère. Dans ce contexte d'une gestion centralisée par le haut entraînant une sorte de gouvernance moribonde, les trois Etats ont développé, chacun à sa manière, une politique de libéralisme, sur le plan économique, par le biais de la privatisation et par l'abandon au privé de certains secteurs économiques qu'ils contrôlaient auparavant. A ce pluralisme s'oppose, paradoxalement, un double blocage : d'une part, l'incapacité à faire des territoires des pôles de développement et de compétitivité en mesure de contribuer directement au bien-être des populations ; d'autre part, la préférence d'une gestion technocratique au détriment d'une gouvernance démocratique locale.

Si la décentralisation au Maghreb apparaît comme une parodie, son corollaire, la démocratie locale, est un concept creux. Le refus permanent des gouvernements des trois pays de ne pas généraliser l'autonomie aux collectivités territoriales dénote leur volonté de réduire l'action des niveaux territoriaux et de donner à la représentation politique un caractère très théorique. Il ne suffit pas d'afficher du volontarisme dans ce sens, encore faut-il identifier les niveaux spatiaux de représentation et les doter de pouvoirs réels.

Au niveau territorial et institutionnel, deux niveaux significatifs manquent dans la hiérarchie des institutions qui structurent le territoire ; d'une part, la région dotée de réels pouvoirs économiques et politiques et, d'autre part, le niveau infra-communal qui permettra l'articulation entre la commune, structure démocratique de l'Etat et la communauté de base villageoise, lieu de développement local. Un système démocratique d'élections de l'ensemble des représentants des niveaux régional et communal est évidemment l'une des clés de la réforme des structures de gestion sociale et politique du territoire, dépassant les seules considérations d'encadrement, de commandement et de sécurité.

Les Etats du Maghreb ont conscience aujourd'hui que la démocratie locale ne peut être réduite à l'énoncé de quelques prérogatives ou compétences quelconques mais à un véritable partage des pouvoirs et des responsabilités. L'expérience maghrébine en matière de décentralisation et de démocratie ne peut être édifiante qu'à partir du moment où l'on reconnaîtra plus de liberté et plus d'autonomie au profit des collectivités territoriales. Pour l'heure, les gouvernements maghrébins parlent plus en termes de compétences et d'attributions mais jamais en termes de droits et de libertés des collectivités décentralisées.

En raison de leurs objectifs et de leurs finalités, la décentralisation et la démocratie locale nous concernent tous

directement en tant que citoyens, gestionnaires, usagers ou interlocuteurs de l'Etat. Elles représentent aujourd'hui des voies incontournables pour la modernisation de l'Etat en faisant des territoires des lieux d'innovation, d'expérimentation et d'initiatives populaires. Le territoire ne peut avoir une vocation exclusivement politique, c'est un lieu de vie, de promotion, d'innovation et de créativité ; c'est un espace de citoyenneté où des électeurs multiples apportent leur savoir-faire et leur génie créateur pour créer, produire, échanger, partager, développer et communiquer. Le territoire est le lieu d'expression d'une citoyenneté active et agissante ; c'est une valeur à connotation sociale ; il n'y a de décentralisation et de démocratie que par leur vocation sociale puisqu'elles constituent toutes les deux les voies incontournables d'une cohésion sociale forte émanant des territoires. Le territoire est source de stabilité et de développement durable.

Certes, le passage d'une conception centripète du pouvoir local à une approche polycentrique forge progressivement son chemin dans les trois pays du Maghreb, marquant une réelle volonté de part et d'autre de procéder à une réelle reconquête du territoire. Les relations entre l'Etat et la société prennent dans cette nouvelle dynamique une allure particulière puisqu'elles tournent le dos à la centralité pour dépendre de la richesse du tissu social, de la vitalité des médiations sociales et du dynamisme des acteurs sociaux et territoriaux.

Ainsi, à un double niveau, la technique de décentralisation est transposable. Au niveau national, le mouvement salutaire de décentralisation et de régionalisation devient un facteur déterminant dans la cohésion sociale, du développement économique, de la démocratisation politique et de la modernisation de l'Etat. Au niveau maghrébin, en dépit du fait que les politiques d'aménagement du territoire des trois pays s'opèrent en dysharmonie avec la construction de l'Union du Maghreb arabe (UMA), ce processus reste un facteur de rapprochement entre les trois Etats et constitue une voie privilégiée pour mettre en marche cette union qui vit une crise de démocratie et subit le contre-coup des attermolements politiques à travers les collectivités locales. Ces dernières sont de véritables acteurs de rapprochement et de construction maghrébine.

Ceci est d'autant vrai que l'examen d'expériences comparées nous enseigne que les pays qui appartiennent à un ensemble régional entreprennent des actions territoriales prospectives d'intégration à l'image de la France dont le schéma national d'aménagement et de développement du territoire tient compte des solidarités interdépartementales, interrégionales et européennes. L'avenir des pays du Maghreb sera démocratique ou ne le sera pas. La décentralisation, dans sa conception managériale, s'impose pour des considérations d'efficacité et elle constitue la voie salutaire pour desserrer le pouvoir en vue de créer des liens de solidarité, de coopérations et de complémentarité entre l'Etat et la société.

Peut-être n'a-t-on pas assez mis en tutelle le territoire au Maghreb afin qu'il n'y ait pas de contre-poids au pou-

Vers un forum des régions et des autorités locales euroméditerranéennes

Recommandations de l'Avis du Comité des Régions (Cdr 142/2005)

Dans son projet d'avis sur la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Dixième anniversaire du Partenariat euroméditerranéen : un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années* (COM (2005) 139 final), le Comité des Régions regrette que la Commission oublie de mentionner le rôle potentiel des collectivités locales et régionales sur le renfort du partenariat euroméditerranéen, et souligne que la contribution de ces acteurs est vitale pour garantir un progrès dans des domaines tels que les droits de l'homme et la démocratie, le développement économique et social ou le dialogue culturel.

En ce sens, il réitère sa demande de mesures favorisant une plus grande participation de ces collectivités dans le processus euroméditerranéen, puisque ces acteurs sont les mieux placés pour créer un espace de paix, de stabilité et de prospérité dans le bassin méditerranéen. Il souligne également que la coopération régionale aux niveaux politique, administratif et au sein de la société civile doit être complétée par des partenariats infra-étatiques, raison pour laquelle il est indispensable de créer un forum infra-étatique (régional et local) dans le cadre des institutions euroméditerranéennes, incluant les municipalités et régions des deux rives de la Méditerranée, promouvant la coopération territoriale et décentralisée, le développement de programmes conjoints et contribuant à analyser le fonctionnement des accords d'association entre les partenaires euroméd.

En ce sens, le Comité des Régions suggère à la Commission qu'elle prenne note de l'appel réalisé lors de la première séance de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne aux collectivités locales, les invitant à contribuer davantage à la construction de réseaux de contact pour la promotion du dialogue et de la compréhension mutuelle, ainsi que pour les échanges d'expériences et de bonnes pratiques.

Compte tenu que l'implication des acteurs sociaux et de la société civile constitue la clef du succès du partenariat, le Comité considère qu'il convient d'aller au-delà du cadre traditionnel de la coopération centralisée et que les collectivités locales et régionales constituent le niveau le plus approprié pour une coopération décentralisée. Il considère ainsi que la création d'instruments qui encouragent la coopération transfrontalière et transnationale contribuerait à promouvoir la coopération territoriale dans les régions du bassin méditerranéen. Les pratiques de coopération décentralisée mises en œuvre ces dernières années ont relevé la responsabilité des collectivités locales, qui jouent un rôle de catalyseur sur ces nouvelles formes de coopération. Et bien que ce rôle ait été reconnu par de nombreux Etats membres, il conviendrait de l'harmoniser et de mieux le définir à l'échelon communautaire, et d'établir que ses partenaires dans les pays méditerranéens sont les représentants des pouvoirs décentralisés, élus directement par les citoyens des régions, et non pas (ou pas uniquement) des fonctionnaires qui représentent le gouvernement central à l'échelon local.

Enfin, le Comité insiste sur sa suggestion que la Commission approfondisse ses connaissances sur les fonctions et les pouvoirs des institutions infra-étatiques dans les pays du sud de la Méditerranée, par le biais d'une analyse comparative des collectivités locales et régionales et des réformes en cours dans la région.

Lurdes Vidal-IEMed

voir central. Cette mentalité persistante, selon laquelle rien d'important ne peut se faire au Maghreb si ce n'est l'Etat qui en prend l'initiative, peut sembler définitivement aberrante. Cette réflexion montre cependant la force de la résistance des « corps intermédiaires » que sont les grands et moins grands corps de l'Etat. Le Maghreb, héritier spirituel de la France, pays de fonctionnaires... Mais c'est une autre histoire. ■