

Saïd Benaïssa
chargé de cours à l'Université

**L'aide de l'État
aux collectivités locales**
(Algérie - Franco-Yougoslavie)

**Préface de
Mahfoud Ghezali**
professeur agrégé à l'Université d'Alger

Office des Publications Universitaires

573

65 82

© OPU - PUBLISUD 1983

ISBN : 2 - 86600 - 052 - 8

Edition : n° 79 OF 769

- A la mémoire de mon père, de mon oncle Abdelkader et de tous ceux qui, comme eux, ont fait le 1^{er} novembre 1954.
- A la mémoire de mon oncle Hadj Ahmed qui fut pour nous plus qu'un père

A paraître du même auteur

- Introduction aux finances publiques :
Les systèmes financiers islamique, libéral et socialiste
- Fiscalité et Parafiscalité Algériennes.
- Le contrôle des dépenses publiques en Algérie.

DU MEME AUTEUR

Etudes et travaux antérieurs

- L'évolution des ressources et des charges des communes de la wilaya du Titteri. Revue des collectivités locales n° 11, septembre 1969, p. 7.
- L'aide de l'Etat aux collectivités locales. Mémoire D.E.S. 1971, Institut de droit d'Alger.
- A propos de l'exécution de la loi de finances pour 1970. La revue financière n° 2, juin 1971.
- Les relations banques-entreprises, avril 1973, Institut de droit d'Alger.
- A propos de l'exécution des budgets communaux en 1969 et 1970. La revue financière n° 2, juin 1973 et n° 3, septembre 1973.
- La liaison marché des émissions et marché boursier. Février 1974, Institut de droit d'Alger.
- Modification de la parité des monnaies : les raisons, mars 1974, Institut de droit d'Alger.
- Le crédit à moyen terme d'investissement mobilisable : étapes d'évolution et signification, mai 1974, Institut de droit d'Alger.
- La déconcentration financière. Revue algérienne n° 2, 1974.
- Gestion socialiste : Application aux services, établissements publics et entreprises relevant des collectivités locales, 1975, Institut de droit d'Alger.
- Brève note technique sur la décentralisation et la bureaucratie, 1975, Institut de droit d'Alger.
- Budgets, comptes et bilans de la puissance publique : Finances publiques algériennes, éléments de cours, 4^e semestre 1976, Institut de droit d'Alger.
- Les aspects financiers dans la gestion de la ville d'Alger. Séminaire O.N.R.S., wilaya d'Alger, 15-16 mai 1977, Institut de droit d'Alger. V. aussi Publication spéciale de la wilaya d'Alger.
- L'intéressement des travailleurs aux résultats des entreprises socialistes : les leçons d'une première expérience, 1977, Institut de droit d'Alger.
- La décentralisation et l'autogestion dans le contexte yougoslave. Institut de droit, 1977, Revue algérienne n° 2, 1979.
- La participation des entreprises socialistes au budget de l'Etat, 1^{re} partie, mars 1978, Revue financière n° 1, 1980.
- Les œuvres sociales dans l'entreprise socialiste. Octobre 1978, Institut

de droit d'Alger.

— L'application de la gestion socialiste des entreprises à la communauté universitaire : une extension qualitative. *Revue Université* n° 10, 1979, p. 147 à 167.

· Le contrôle des dépenses publiques en Algérie, octobre 1979, *Revue intégration* n° 13, 1980, p. 9 à 57.

Les collectivités locales et régionales comparées : éléments de cours, 7^e semestre, 1979-1980, Institut de droit d'Alger.

Modernisation et rationalisation de la gestion dans les entreprises et les services publics en Algérie. Communication au XVIII^e Congrès international des sciences administratives. Madrid, juillet 1980, Institut de droit d'Alger.

PREFACE

Le débat sur l'aide de l'Etat aux collectivités locales est aussi vieux et aussi permanent que celui qui porte sur l'Etat lui-même. A plusieurs égards, il constitue le prisme souvent déformant des rapports qui lient l'Etat aux collectivités locales et il apparaît alors comme l'écume déjà altérée du véritable débat qui secoue, en profondeur, la conception de l'Etat moderne.

La doctrine classique reprenant le discours des collectivités locales qui contestant moins les fondements et les mécanismes de l'aide étatique que son montant ou sa structure, a tendu à réduire la question de l'aide à sa seule dimension financière et à occulter ainsi les problèmes de fond : la conception de l'organisation de l'Etat et des rapports avec les collectivités locales, l'organisation économique et sociale, le statut de la planification... étaient relégués au second plan lorsqu'ils figuraient au débat. Autant dire que la vision téléologique de l'aide s'inscrivait dans cette projection de l'autonomie locale, en fonction du degré d'indépendance financière.

M. Saïd BENAÏSSA écartant cet obstacle méthodologique, renouvelle l'approche de l'aide étatique et lui donne un champ d'action systématique. D'emblée l'auteur situe son propos : son introduction s'ouvre par le constat d'une triple crise qui affère les collectivités locales : celle des finances des structures et des compétences. Il souligne comment à partir de la définition malaisée des concepts « d'affaires locales », « d'économie locale », « de fiscalité locale », les autorités centrales ou déconcentrées ont pu se donner le « bon droit » de renforcer leur emprise sur les collectivités locales en concevant celles-ci comme de simples relais de leur intervention.

Le « maître-mot » de la décentralisation peut alors constituer, dans le langage officiel, l'un des pôles d'ambiguïté qui, dans le cadre des instruments politico-juridiques mis au service de l'Etat permet à l'autorité centrale de développer son emprise sur les collectivités locales, dans le souci apparent d'en aménager l'autonomie même simplement fonctionnelle : la force de l'Etat se manifeste aussi dans la solidité de ses assises locales. La décentralisation en tant que technique d'aménagement du pouvoir central peut aussi bien « améliorer l'Etat, le restreindre, le détruire ou le renforcer » selon l'heureuse expression du Professeur BENOIT.

C'est sous cet éclairage que l'auteur analyse à travers les deux parties de son étude, le processus d'emprise de l'Etat sur le double plan de la procédure de détermination des besoins locaux et des fonctions conférées à l'aide. Mais la voie choisie par M. BENAÏSSA n'est pas celle de la facilité. Dilatée en effet à la dimension des trois Etats à systèmes politiques aussi

différents que peuvent l'être ceux de la France, de la Yougoslavie et de l'Algérie, la problématique prend toute sa signification et la méthodologie de l'approche sa redoutable complexité.

Entre d'une part la France, à vieille tradition étatique de souveraineté et de centralisation effrénées; d'autre part, le modèle autogestionnaire yougoslave qui, depuis la fin de la période de la « gestion administrative » a renforcé le processus de dépérissement de l'Etat, avec pour corollaire l'autonomie et l'égalité de droit des communautés socio-politiques et enfin, l'expérience algérienne de décentralisation territoriale dans le cadre de l'Etat unitaire empruntant à la première certains instruments de l'arsenal juridique présidant au système de relations Etat-Collectivités locales et au second les fonctions essentielles de la commune articulées à une organisation socialiste de production. L'étude prend alors l'allure d'une véritable gageure.

C'est une telle gageure que M. Saïd BENAÏSSA a choisi de tenir scrupuleusement. En chercheur averti des problèmes des collectivités locales dans le monde et particulièrement attentif à l'évolution la plus récente de la science politique et des finances publiques, l'auteur a pris « à bras le corps » son sujet en faisant valoir un impressionnant appareil scientifique de notes, tableaux, enquêtes...

Sans perdre pied le lecteur pénètre avec l'auteur dans le maquis obscur des procédures de l'aide étatique et il en mesure avec lui les enjeux, en démontant les mécanismes officiels ou occultes de l'emprise de l'Etat dont l'aide consitue, par son existence même et par son acceptation, même résignée, par les collectivités locales l'un des ressorts les plus rigoureux et les plus commodément mis en œuvre.

Au demeurant en Algérie, la conception de l'aide étatique est à replacer dans le cadre tout à la fois des significations conférées à la décentralisation et des pratiques sociales qui en découlent.

En effet, dans le cadre des objectifs assignés à la mise en place des collectivités décentralisées, le pouvoir politique qui entend traduire concrètement l'instauration d'une double infrastructure politique et administrative se propose de :

- créer les assises locales et modernes du développement économique, social et culturel;
- susciter la mise en place et le développement des communautés politiques locales, susceptibles de se substituer aux communautés traditionnelles;
- assumer les nécessités du développement et d'acquérir progressivement les capacités de concevoir, de formuler et d'exiger les transformations locales nécessaires.

Les collectivités décentralisées devront ainsi devenir de véritables entités autonomes, dans le cadre de l'unité de l'Etat, capables de dégager en leur sein, une conception propre de l'intérêt général en même temps que des hommes appelés à la mettre en œuvre. Affirmée avec force dans les textes fondamentaux (Chartes et Codes de la Commune et de la Wilaya, Charte Nationale et Constitution) la volonté politique de décentraliser est incontestable.

Toutefois, les pratiques sociales sont loin de conforter pareille volonté. La décentralisation est conçue comme un processus de longue haleine, devant pédagogiquement permettre aux collectivités décentralisées de se rompre aux techniques de gestion et d'assumer elles-mêmes les impératifs de leur propre développement. Mais un tel processus teste souvent figé pour une série de raisons qui mettent en cause les relations Etat/Collectivités locales. Le transfert des compétences et des responsabilités au niveau local étant conçu comme un phénomène graduel, lié au degré d'acquisition des aptitudes nécessaires par les élus pour les assumer, les autorités centrales et déconcentrées tendent à conserver — l'accoutumance aidant — l'essentiel des attributions qui auraient dûes être transférées légalement aux élus régionaux et locaux : ces mêmes autorités peuvent même parfois fonder la rétention de ces attributions sur le faible niveau culturel des élus ou, plus simplement, le souci de ne pas livrer le développement local à des assemblées dont le profil ne peut accepter le changement ou la diffusion des transformations dans l'optique du développement socialiste : « la substitution d'action » conçue juridiquement comme une exception, devient ainsi politiquement un principe nécessaire à sauvegarder.

En ricochet, les élus prennent également l'habitude de s'en remettre, pour l'essentiel, aux autorités déconcentrées pour la solution des problèmes locaux, transformant ainsi le cadre juridique de la tutelle et stérilisant par conséquent, de leur propre chef, les responsabilités que la loi leur a conférées.

Le concept de l'aide prend, dès lors, une signification particulière, articulée aux implications de ce curieux dilemme : l'acceptation de la « substitution d'action » conduit inévitablement à la marginalisation des cadres politiques de dialogue et de concertation (Parti - Assemblées - Organisations de masse) et à l'hypertrophie bureaucratique : l'Etat ne pourra alors se résoudre à voir dans l'administration la seule expression du pouvoir d'Etat.

En sens contraire la tolérance d'entités locales dont le profil résiste aux transformations locales nécessaires et auxquelles les autorités centrales et déconcentrées accepteraient de confier en bloc l'essentiel des compétences nécessaires, conduirait à remettre en cause, de proche en proche, les signi-

fications du développement socialiste.

Entre ces deux attributs, la voie paraît bien étroite et elle met en cause encore une fois la place de la commune dans l'Etat, conçue comme cellule de l'Etat, de la Nation et de la Révolution, ainsi que le rôle éminent qui doit être celui du Parti dans l'Etat.

L'étude de M. BENAÏSSA s'inscrit ainsi au carrefour des problèmes essentiels que vit l'Etat dans ses relations avec la commune ou la région. A ce titre, notamment, elle interpelle le juriste, le politologue, le financier, l'économiste ou plus simplement le citoyen préoccupé du devenir de sa cité.

Saluons donc la contribution éminente de M. BENAÏSSA à ce débat toujours actuel sur l'aide de l'Etat aux collectivités locales.

MAHFOUD GHEZALI

Professeur Agrégé
à l'Université d'Alger

INTRODUCTION

1 - On se condamnerait à verser dans un lieu commun si l'on s'attachait, pour introduire cette étude, à souligner l'actualité du débat concernant les collectivités locales dans leurs relations — financières notamment — avec l'Etat (1). Les appels et les cris d'alarme des élus sont trop nombreux et trop répétés pour que l'on puisse, un instant, leur faire la sourde oreille (2). Depuis leur première réunion annuelle, les Présidents des Assemblées Populaires Communales (A.P.C.) en Algérie, n'ont pas cessé d'appeler « l'attention du gouvernement sur la distorsion qui existe entre les ressources financières dont disposent les communes et les besoins sans cesse croissants que ces dernières ont l'obligation de satisfaire » (3). Dans le même sens, la réflexion suivante du Président de l'Association des Maires de France (A.M.F.) exprime en termes très nets l'état des relations qui existent entre l'Etat et les communes dans ce pays, c'est-à-dire l'état de dépendance de celles-ci par rapport à celui-là : « Nous, maires nous devons nous transformer en quémandeurs, en clients, en solliciteurs, en pèlerins, mendiant à toutes les portes des services de l'Etat; chacun de ces services sait qu'il nous tient à sa merci, puisque nos finances délabrées nous interdisent toutes velléités d'indépendance » (4). Cette constatation désabusée contient, en les résumant, les éléments caractéristiques du processus de l'aide étatique aux collectivités locales. On apprend ainsi que l'Etat peut en toute quiétude exercer son emprise sur les communes puisque leurs finances sont en crise et que sans moyens financiers l'autonomie de celles-ci est impossible.

Cette crise, à vrai dire, est ancienne et permanente. Elle concerne tous les pays. Déjà, en 1912, J. Gérolami notait l'intérêt attaché à une étude des finances locales algériennes et il écrivait : « s'il est un problème d'actualité passionnant au premier chef c'est bien celui qui a trait à la situation financière des communes. Ce problème est pour ainsi dire mondial. A l'heure actuelle, chose étrange, une sorte de gêne atteint les communes de tous les pays » (5). Ce jugement reste parfaitement vrai aujourd'hui car la crise des finances locales n'a jamais cessé d'être, depuis 1912, d'une actualité permanente, en Algérie (6), en France (7), et ailleurs. Ce n'est pas sans raison que l'union internationale des villes et pouvoirs locaux a choisi pour thème, pour ses congrès de 1955 et 1969, celui des finances communales (8), soulignant ainsi l'actualité réellement mondiale du problème. A son tour, la recommandation 615 par laquelle l'Assemblée du conseil de l'Europe a demandé aux gouvernements membres d'adopter la déclaration de principes sur l'autonomie locale, rappelle d'une part, que « l'autonomie des collectivités locales implique la libre disposition de ressources financières propres,

distinctes de celles de l'Etat » (point 8) et d'autre part, que « l'attribution des ressources aux collectivités locales et leur répartition entre ces collectivités doit se faire en proportion des tâches qu'elles assument » (point 9) (9).

2 - Cette crise est aggravée, par une surabondance (10) — ou inversement par une absence (11) — de définitions de la collectivité locale, et en même temps par l'insuffisance des garanties constitutionnelles (12) ou juridictionnelles (13) accordées à celle-ci.

Selon les traditions de chaque pays, des types et des niveaux d'administration locale très divers, avec des appellations non moins variées, ont été créés à travers le monde (14). La variété des structures, la terminologie employée (15), les définitions officielles ou légales retenues, tout cela ne nous facilite pas la tâche si nous voulons cerner la notion de collectivité locale (16).

En France pendant longtemps un consensus fut autoritairement imposé sur le mot « commune » par un décret de la convention (17). Aujourd'hui l'uniformité législative de la loi de 1884 a disparu (18). « De nouveaux vocables sont apparus, d'anciens ont été ressuscités : métropoles d'équilibre, pôles de développement, secteurs ruraux, districts, communautés urbaines, syndicat communautaire, ensemble urbain, municipalité de canton, pays pour ne citer que les expressions les plus fréquemment utilisées (19). »

Selon qu'il est utilisé par les géographes, par les statisticiens ou par les juristes chacun de ces mots a une signification précise. Alors que le juriste se référant à la constitution (20) ne dénombre comme collectivités locales que la commune et le département, le technicien de l'économie, lui, s'en tient à une définition conventionnelle et plus large des collectivités locales. Ainsi dans les comptes de la nation de la France, les collectivités locales comprennent « les départements, les communes, les districts, les groupements interdépartementaux et intercommunaux assurant un service public (essentiellement les syndicats intercommunaux ou interdépartementaux) ainsi que les établissements locaux à compétence fonctionnelle spécialisée, comme les bureaux d'aide sociale, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture et leurs services annexes.

« Les hôpitaux, les hospices, les offices d'H.L.M. qui ne répondent pas au critère général des administrations sont rangés parmi les entreprises non financières, à l'exception de ceux ou de celles dont les comptes ne peuvent être isolés de la comptabilité des collectivités locales correspondantes (21). »

Avec la création d'autres catégories d'établissements publics (que celles mentionnées ci-dessus) — les établissements publics territoriaux (districts, communautés urbaines... régions) — constitués en vue de regrouper les collectivités locales (principalement les communes), la confusion, au plan organique, entre collectivité territoriale et établissement public devient totale.

La notion de collectivité locale entre en crise dès lors que l'organisation locale fait coexister « deux hiérarchies parallèles, l'une formée des collectivités classiques, l'autre conçue sous l'apparence fonctionnelle d'établissements publics et chargée de l'ensemble des problèmes économiques et sociaux... (22) »

Cette crise ouvre la voie à différentes conceptions de la collectivité locale (23) et notamment à la conception fonctionnelle (24) qui affecte d'abord les fonctions exercées par cette collectivité, puis, fatalement, par le jeu des transferts des fonctions à différents niveaux d'administration (25), ses structures (26). Finalement l'ambiguïté fondamentale qui marque la notion de collectivité locale est surtout due à une altération et au « flou » du domaine de compétence des différentes structures — anciennes ou nouvelles — d'administration locale.

Dans le nouveau contexte marqué par un certain nombre de mutations (27) les collectivités classiques — la commune et le département — n'ont plus la même vocation. Elles restent celles qui retiendront davantage notre attention. Mais dans la mesure où le budget départemental est principalement un « budget de péréquation des charges entre les communes » (28) son étude ne sera ici que d'un intérêt accessoire, la commune et le département n'ayant de malentendu qu'avec l'Etat.

3 - On est bien en présence d'une triple crise — celle des finances, celle des structures et celle des compétences — et pourtant l'insistance avec laquelle sont traités par la doctrine (29) ou évoqués par les élus et par les autorités officielles (30) les problèmes financiers des collectivités locales, a pu faire croire que LE PROBLEME des collectivités locales c'est celui de leurs finances.

Il est, en effet, frappant et étonnant de constater combien les revendications des élus privilégient la résolution du problème financier : on répète sans cesse qu'« il faut d'abord résoudre le problème financier... » et qu'« il n'y aura pas de miracle si l'on ne fait pas un grand effort du côté des finances » (31). Cette dernière affirmation a de quoi surprendre, et on est en droit de s'interroger si, effectivement, l'insuffisance des moyens financiers des collectivités locales est la source de tous leurs maux et si le problème de leurs finances est réellement fondamental.

Deux hypothèses peuvent aider à comprendre cette manière de voir des élus. Ces hypothèses peuvent être formulées en une double interrogation :

1°) Est-ce réellement une inclination à se décharger sur l'Etat de tous leurs maux ?

Ceux qui veulent culpabiliser les collectivités locales le prétendent. Ainsi, selon M. A. Peyrefitte les communes, à l'instar des citoyens, pensent avoir une créance sur l'Etat puisque « ce sont les communes elles-mêmes qui réclament à grands cris des subventions dont l'octroi va restreindre leur liberté de décision; la maîtrise d'ouvrage par l'Etat, qui les débarrassera de tout tracés; la « nationalisation » et l'« étatisation » de leur collège, pour n'avoir plus à s'en occuper ». (32)

De fait et à toutes occasions, les appels des élus attestent leur qualité de « clients » et de « solliciteurs ». Les résolutions prises lors de leurs congrès sont un chapelet de telles revendications. Enfin, les programmes des partis traitent invariablement de l'insuffisance des ressources locales et de la nécessité de les renforcer.

Cette revendication généralisée a, pourtant, des fondements objectifs. La nécessité d'un réaménagement des finances locales est ainsi analysée par un responsable des collectivités locales : « Devant une évolution qui conjugue l'accroissement du coût du fonctionnement des communes, l'augmentation massive des charges de la dette et la nécessité de suppléer par l'autofinancement au crédit parfois insuffisant, la recherche d'un meilleur aménagement des ressources fiscales des communes est primordiale » (33). Le même réquisitoire est dressé par un député de l'opposition : « au moment où nos charges s'accroissent, nous voyons s'aggraver notre situation financière parce que l'Etat plafonne les subventions et parce qu'il opère un transfert de charges à notre détriment ». Cet élu a, en effet, fait remarquer qu'entre 1967 et 1973 les pourcentages des subventions sont tombés de 29 % à 25,8 % pour le budget de fonctionnement et de 22,3 % à 15,7 % pour les investissements (34). Enfin, les mêmes constats sont contenus dans le livre blanc remis au premier ministre français par une délégation présidée par M. Poher, ministre de l'A.M.F. : « Les communes sous la pression de besoins grandissants que l'Etat ne voulait pas ou ne pouvait pas prendre en charge se sont vues assigner progressivement la responsabilité de réaliser les deux tiers des équipements collectifs. De 1967 à 1972, leurs dépenses ont crû à raison de 15 % en moyenne annuelle, alors que les dépenses civiles de l'Etat n'augmentaient que de 10 % » (35).

Nous voyons ainsi que le reproche fait aux collectivités de s'en remettre constamment à l'Etat et de lui rendre la main n'est guère fondé si l'on veut y voir seulement la marque d'une « mentalité d'assistés ». Au con-

traire, la revendication des élus, parfaitement justifiée lorsque nous considérons l'alourdissement de leurs charges, apparaît beaucoup plus une revendication de responsabilité, notamment en matière d'équipement.

Alors pourquoi les collectivités locales ne lient-elles pas toujours le problème des finances avec celui de leurs attributions ? Y-a-t-il quelque tabou à évoquer ce deuxième paramètre ? — Une deuxième interrogation doit, en effet, être posée.

2°) Est-ce la crainte de poser le problème autrement, en termes de pouvoir et donc de « conflit avec l'Etat et partant en France (et ailleurs) se condamner à la défaite » (36).

Les attributions des collectivités n'ont rien de moins naturel ni de moins intangible que leurs ressources et pourtant celles-ci en captant l'attention jettent le trouble sur la nature de la crise des collectivités locales, déplacent les problèmes, et, partant, faussent les solutions. Dès lors il n'y a rien d'étonnant à constater la CRISE PERMANENTE.

4 - Qu'elle soit une attitude passive ou une attitude tactique, la revendication des élus peut, de toute façon, se justifier. C'est, en effet, la nature des rapports établis depuis longtemps entre l'Etat et les collectivités locales, qui a « façonné » un tel comportement des élus, et M. A. Peyrefitte, lui-même, reconnaît qu'« une fois qu'on a donné aux citoyens et aux élus une mentalité d'assistés, il ne faut pas s'étonner qu'ils ne veuillent plus rien entreprendre sans assistance » (37) car, d'une part, « le système centralisé a affaibli l'esprit d'initiative et renforcé l'esprit de revendication » (38) et d'autre part, « l'inclination à se décharger sur l'Etat est fort bien accueillie par lui : elle satisfait sa volonté de puissance » (39). C'est à la même conclusion que parvient un autre auteur lequel pense que ses concitoyens ont « surtout été habitués à (la) centralisation, et qu'ils réagissent encore en s'adressant toujours à l'Etat » (40).

Cette double attitude qui a une influence néfaste certaine sur la mentalité des élus, peut, à la longue, faire de ceux-ci les complices d'un amoindrissement progressif de l'autonomie locale. Des courants de pensée en ont heureusement perçu les dangers et ont créé une « dichotomie fondamentale » dans les discussions sur les finances locales : « il y a, d'une part, ceux pour qui l'autonomie locale équivaut au degré d'indépendance financière des autorités locales et, d'autre part, ceux pour qui l'étendue du financement à partir des sources locales n'est pas une panacée en la matière » (41). Cette différence d'approche, en permettant de poser les problèmes de fond, est susceptible de lever l'obstacle méthodologique qui réduit le problème des collectivités locales à sa seule dimension financière.

5 - Deux types de comportement — qui correspondent à deux types de collectivités radicalement différentes — sont, en effet, possibles : ou bien

la collectivité locale a une ambition et entend jouer un rôle tout en conservant son indépendance financière, ou bien elle n'en a pas, se contente d'être secourue et se satisfait des subventions étatiques (42). Selon l'alternative adoptée et le type de collectivité en vue ses rapports avec l'Etat sont ou non susceptibles de modification.

Dans le premier cas, la collectivité locale entend s'ériger au rang de l'Etat, assumer une fonction éminente dans le cadre qui est le sien et maîtriser les impératifs de son développement. ELLE DOIT AVOIR LES MOYENS DE SA POLITIQUE. ELLE DOIT EVOLUER NORMALEMENT EN AYANT LES MOYENS DE CETTE EVOLUTION. EN TANT QUE PARTIE PRENANTE SUR LE PLAN NATIONAL ELLE EST APPELEE A DEFINIR ELLE MEME A LA BASE -- moyennant une concertation avec les instances nationales -- LA NATURE, L'ETENDUE ET LES OBJECTIFS DE L'AIDE. Nous pouvons identifier ce premier type de collectivité dans la commune yougoslave.

Dans le second cas, LA COLLECTIVITE LOCALE VOIT SA POLITIQUE DEFINIE EN FONCTION DE SES MOYENS. ELLE N'INTERVIENT DONC QU'ACCESSOIREMENT. A L'ETAT SONT RESERVES -- DE DROIT OU DE FAIT -- UN CERTAIN NOMBRE DE DOMAINES. L'ACTION SECONDAIRE DE LA COLLECTIVITE LOCALE NE FAIT QUE COMPLETER CELLE DE L'ETAT. LE CADRE D'ACTION DES COLLECTIVITES EST FIXE PAR L'ETAT ET L'AIDE ACCORDEE PAR CELUI-CI S'INSCRIT NECESSAIREMENT DANS CE CADRE. LES COLLECTIVITES LOCALES N'INTERVIENNENT QU'EN TANT QUE GESTIONNAIRES DES FONDS. ELLES GERENT L'AIDE DE L'ETAT MAIS C'EST CELUI-CI QUI DEFINIT, A LA FOIS, L'AFFECTATION ET LES OBJECTIFS ASSIGNES A CETTE AIDE. DANS CE CADRE, L'AIDE DE L'ETAT ASSUME ELLE-MEME UNE FONCTION PRECISE. C'est le cas de très nombreux pays où la centralisation est encore assez forte et particulièrement de LA FRANCE. C'est encore, malgré l'évolution récente, le cas de L'ALGERIE.

Vue sous ces deux angles, l'aide apparaît donc de caractère dualiste :

Ou bien il appartient au pouvoir politique qui représente la collectivité nationale de définir le concept de l'aide de l'Etat et ses conséquences : il appartient alors à la loi de fixer elle-même les modalités de cette aide. C'est précisément ce qui se passe en Algérie et en France où « seule la loi peut intervenir pour déplacer entre l'Etat et les collectivités locales les responsabilités et les moyens de les exercer » (43).

Ou bien il appartient aux collectivités décentralisées de procéder elles-mêmes à une telle définition. C'est le type de débat qui a eu lieu à partir de 1952 en Yougoslavie -- et qui a abouti à la « dé-étatisation » et au renforcement de l'autogestion dans ce pays -- et qui est déjà engagé en

France depuis ces dernières années. C'est également le type de débat qui ne saurait tarder à être abordé chez nous puisqu'aux termes de la Charte Nationale « l'Etat socialiste en Algérie base... sa conception et son organisation sur la décentralisation » (p. 59).

Il y a, cela est évident, un rapport dialectique entre l'Etat et les collectivités locales. Quelle est la nature des responsabilités de l'Etat ? Quelle place occupent dans l'Etat les collectivités locales ? Quelles sont leurs attributions et quels sont leurs moyens ? C'est finalement le problème de la décentralisation qui est posé !

6 - De fait, une appréciation de l'aide de l'Etat aux collectivités locales renvoie inévitablement au problème de la décentralisation. Une évaluation de cette aide n'aura de sens que par référence au type de décentralisation appliqué dans tel ou tel pays. Or chacun sait, que la notion de décentralisation est un sujet très « complexe (et très) controversé », que l'utilisation de ce concept à différentes latitudes et sous différents régimes conduit, inévitablement, à donner au même mot des significations et portées, à la limite, très éloignées. Puisque « l'orientation idéologique est variable suivant les pays, les traditions et les systèmes de valeurs » (44)... le sens, les implications, le contenu idéologique de la décentralisation ne peuvent pas être les mêmes » (45), ni dans le temps, ni dans l'espace. La décentralisation peut produire des effets tout à fait opposés comme le souligne le professeur F.-P. Benoit pour qui « décentraliser c'est aménager l'Etat, pour le renforcer, l'améliorer, le restreindre ou éventuellement le détruire » (46).

7 - Nous avons dans une étude antérieure (47) déjà apprécié la portée de la décentralisation qui a été mise en œuvre en Yougoslavie. Les conclusions de cette étude méritent d'être rappelées et résumées ici, car la solution yougoslave représente un cas extrême où la décentralisation, ou plus exactement l'autogestion, a altéré définitivement une certaine image de l'Etat et des collectivités locales en même temps qu'elle a fait disparaître l'idée même d'une aide de celui-là à celles-ci.

La Yougoslavie a commencé à appliquer dès 1950 sa propre conception de la décentralisation. Tirant les leçons de l'expérience malheureuse de l'Etat centralisé et bureaucratique vécue par leur pays entre 1944 et 1950, les Yougoslaves découvrent une décentralisation conçue comme un droit naturel des collectivités de base qui s'oppose totalement à toute forme de décentralisation « octroyée ». Ils abordent ainsi le problème fondamental de la décentralisation à travers la disparition de l'Etat laquelle doit permettre un accroissement naturel et sans frein des attributions et compétences de toutes les collectivités de base.

Dans la conception yougoslave la décentralisation est globale : c'est le régime de l'autogestion. Ceci signifie que le self-government du peuple travailleur dans la commune est l'un des principes de base de l'organisa-

tion sociale et politique du pays. La commune devient aux termes de la constitution « l'organisation politique et territoriale de base du self-gouvernement du peuple travailleur et la collectivité sociale et économique de base de la population sur son territoire ». Avec la transformation autogestionnaire continue du système politique, la commune reçoit tous les pouvoirs en matière de gestion des affaires publiques sur son territoire. Grâce à une « dé-étatisation » sans cesse accentuée et au renforcement parallèle de la place du travail associé, on aboutit à une transformation progressive de la conception générale des communautés socio-politiques : fédération, républiques, provinces autonomes, communes et grandes villes possèdent le statut de communautés socio-politiques particulières. La décentralisation et le développement de l'autogestion se sont concrétisés par une réduction progressive des pouvoirs des communautés socio-politiques supérieures à la commune, c'est-à-dire la province, la république et la fédération. Les modifications subies par les différentes constructions yougoslaves (1953, 1963, 1968, 1971, 1974) ont consisté à renforcer toujours davantage les pouvoirs des républiques et des communes. Au terme de l'évolution, l'autogestion est introduite dans les communautés socio-politiques elles-mêmes et principalement dans la commune. Ceci permet d'assurer leur intégration. Il n'y a plus dès lors d'opposition irréductible entre l'Etat (la fédération), la république, la province et la commune. L'intégration de toutes ces collectivités repose sur les trois principes fondamentaux suivants :

Autonomie de toute communauté socio-politique sur les bases de l'autogestion;

— Egalité de droit dans les relations entre les différentes communautés socio-politiques;

— Coopération dans l'exercice de leurs fonctions (48).

Ces trois principes définissent le contenu de l'autonomie de chacune des collectivités socio-politiques. En ce qui concerne les fonctions et compétences de chacune de ces communautés nous devons souligner avec le Professeur Najdan Pasic qu'elles « ne sont déterminées ni par l'ampleur d'un « transfert » des attributions du pouvoir des organes « supérieurs » à d'autres organes « inférieurs » ni par un schéma quelconque de « partage du pouvoir » (49). Il existe une présomption générale de compétence en faveur des communes. Celles-ci sont chargées de toutes les affaires sociales et politiques, sauf celles qui, de par la constitution et la loi, sont du ressort de la république ou de la fédération, le principe étant que chaque communauté socio-politique n'exerce que les fonctions qu'elle pourra exercer le plus efficacement du point de vue du travail associé.

L'intégration autogestionnaire a transformé le système politique et donc le statut des communautés socio-politiques. Un réaménagement des

pouvoirs et fonctions de celles-ci en est résulté. L'évolution a conduit à faire perdre à la fédération la quasi totalité de ses pouvoirs en matière de prélèvement et d'affectation des ressources et partant ses pouvoirs de tutelle financière sur les collectivités socio-politiques inférieures. Qu'il s'agisse des besoins sociaux généraux ou des besoins collectifs, ce sont les délégués des travailleurs à l'assemblée communale qui décident à la fois de leurs besoins (volume des dépenses) et du volume des ressources nécessaires pour les couvrir. L'élaboration de la délibération sociale (le budget communal) est le fruit d'une concertation entre les citoyens, les producteurs et les consommateurs. Cette délibération n'a pas besoin de l'approbation d'une autorité supérieure. Sa mise en œuvre ne donne lieu à aucune contestation ou à aucun conflit entre la commune et l'Etat (la fédération). D'autre part, si autrefois, les relations financières s'effectuaient dans le sens fédération, républiques et communes, aujourd'hui les flux financiers sont orientés dans le sens souhaité par les travailleurs et ce, principalement au niveau de la commune. Celle-ci retrouve donc ses moyens et peut s'épanouir sans plus compter sur d'hypothétiques concours externes. Dans ce nouveau contexte, les modalités de financement des activités réalisées sur le territoire de la commune font évidemment peu cas de l'aide de l'Etat. Certes, certaines collectivités déshéritées peuvent encore avoir besoin de tels concours. Elles n'auront, cependant, pas à s'humilier pour les recevoir. L'octroi de fonds de péréquation est garanti par la constitution (50) et est assuré de façon automatique.

Au total le système de l'autogestion a permis, comme nous venons de le voir, une réévaluation du concept de la décentralisation. Celle-ci prend en Yougoslavie une autre signification car « la nature de l'autogestion... nie les rapports de supériorité et de subordination, de centralisation et de décentralisation » (51). Il n'y a plus en Yougoslavie, au terme de l'évolution connue par ce pays, des « collectivités supérieures » et des « collectivités inférieures » subordonnées, il y a des communautés socio-politiques, coopérant à égalité de droit, dans lesquelles les travailleurs et les citoyens exercent les fonctions du pouvoir et de gestion des affaires sociales déterminées par la constitution.

8 - La référence à l'expérience yougoslave est intéressante car elle démontre qu'une solution politique existe au problème de l'aide : c'est celle de l'émancipation définitive des collectivités de base, et de l'égalité de droit de toutes les communautés socio-politiques. DANS LE CONTEXTE YOUGOSLAVE LE PRINCIPE DE L'AUTONOMIE DE CHAQUE COMMUNAUTE SOCIO-POLITIQUE DANS LE CADRE DE L'AUTOGESTION NE PEUT S'ACCOMODER DU CONCEPT DE L'AIDE. CELUI-CI DISPARAIT DES LORS QUE LA COLLECTIVITE LOCALE DISPOSE DES MOYENS DE SA POLITIQUE.

La référence à la solution yougoslave est aussi intéressante à un autre

point de vue : elle nous permet d'ouvrir le débat sur l'aide de l'Etat par sa conclusion et donc de mieux situer et appréhender l'autre contexte -- autre que celui de la Yougoslavie -- dans lequel une telle aide est mise en œuvre, en sachant bien, et à l'avance, que toutes les solutions qui seront proposées ne seront que des palliatifs perpétuellement contestés tant que la solution de fond -- comme celle trouvée par les Yougoslaves -- n'aura pas été définitivement admise.

9 - Parler d'aide c'est admettre l'idée d'une subordination à une autorité politique et financière. C'est admettre que même là où est introduite l'idée de décentralisation, celle-ci n'a pas encore définitivement bousculé les structures antérieures et donc rien altéré qui son fondamental dans les rapports de subordination qui lient les collectivités de base à l'Etat.

Si la Yougoslavie représente un exemple où la décentralisation, ou plus exactement son substitut, l'autogestion, a abouti à une réelle transformation des rapports socio-politiques, il n'en est pas de même d'autres pays où la décentralisation est demeurée toujours un thème « ambivalent » destiné à perpétuer, moyennant quelques adaptations, un certain ordre existant. Dans ces pays, l'aide de l'Etat continue toujours à être mise en œuvre.

10 - Pour les besoins de notre démonstration, nous retiendrons parmi ces pays, principalement l'Algérie et la France -- accessoirement d'autres pays pour une illustration plus complète -- et ce, pour plusieurs raisons :

a) **L'histoire politique et administrative de ces deux pays a été pendant longtemps entremêlée.** Il en est résulté pour l'Algérie un héritage incontestable en matière de droit administratif, de conception de la collectivité locale et du service public notamment, héritage qui est soit reconduit, soit contesté. La similitude des situations, au moins dans la phase actuelle, et l'identité des concepts, nous autorisent, de ce fait, aux fins de notre démonstration, de recourir aux exemples de l'un ou de l'autre pays. A ce titre, une plus ample référence au droit français, certainement plus élaboré et à la situation des collectivités locales françaises beaucoup plus anciennes et bénéficiant d'une longue expérience compensera l'insuffisance d'une doctrine et d'une jurisprudence algériennes à peine naissantes et pratiquement muettes sur notre sujet. D'autre part, en Algérie comme en France, les collectivités locales classiques restent la commune ou la wilaya (département). Dans ces deux pays c'est la commune qui retient davantage l'attention des commentateurs et qui retiendra également la nôtre. Les nouvelles collectivités, qui ont vu le jour en France sous la forme d'établissements publics, ne seront pas pour autant oubliées. Nous aurons également à évaluer les moyens mis à leur disposition aussi bien par rapport à ceux de l'Etat que par rapport à ceux des collectivités locales classiques.

Toutefois, la similitude des situations ou des concepts juridiques ne doit pas cacher ou faire ignorer la disparité des objectifs dans le cas français et le cas algérien.

L'institution départementale et municipale française existe depuis bientôt deux siècles et pourtant elle fonctionne toujours selon les principes élaborés pendant la période napoléonienne. Avec l'État libéral et parlementaire et plus encore avec l'avènement de l'État néo-libéral et présidentiel (52), qui lui succéda depuis quelques décennies, les objectifs impliqués par ces principes d'organisation n'ont pas varié : il s'agit toujours « d'assurer le dernier mot à la volonté politique de l'État central » (53) et, de ce fait, d'assurer un certain équilibre « entre le volume et l'importance des services publics et le volume et l'importance des entreprises privées » (54).

En Algérie, par contre, l'organisation socialiste de la société et du développement a très vite, au lendemain de l'indépendance, constitué un choix fondamental. L'action des collectivités locales va désormais s'inscrire dans le cadre des options fondamentales du gouvernement à savoir « indépendance, socialisme et développement ». Aussi la conviction est affirmée dans la charte d'Alger de 1964 que « le recours aux méthodes du libéralisme classique ne peut permettre une transformation réelle de la société ». Dans ces conditions le rôle des collectivités locales algériennes ne se limitera plus aux services publics essentiels, il devra s'étendre à la promotion du développement socio-économique. Ces collectivités devront apporter un précieux concours à la Révolution qui se doit de tout mettre en œuvre pour concrétiser dans les plus brefs délais les droits essentiels du peuple à une existence lui assurant la satisfaction des besoins économiques culturels et sociaux les plus fondamentaux. Ces collectivités seront promues au rang d'agents économiques et associées en tant que partenaires de l'État à la définition et à la mise en œuvre d'une politique économique cohérente et intégrée. Ces idées sont contenues dans les chartes et codes de la commune et de la wilaya et confirmées par la charte nationale en 1976.

b) **La France et l'Algérie se réclament toutes les deux de la décentralisation.** Toutefois celle-ci apparaît encore aux Français comme un alibi, tandis qu'elle « reste un processus qui doit s'accomplir et non une donnée vécue » (55) en Algérie, ce qui n'augure pas d'une prochaine disparition de l'aide.

Le professeur Meny a consacré sa thèse à la « centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969) » (56). Pour cet auteur, « la diversité des conceptions qui justifie la multiplicité des adhésions à l'idée de décentralisation en explique en même temps les ambiguïtés... » (57). Puisque chaque parti ou tendance politique a sa propre charte des collectivités et sa propre idée de la décentralisation il n'y a rien

d'étonnant à ce que celle-ci reste encore à faire. L'ambivalence du thème constituant un excellent alibi pour perpétuer l'état de chose existant.

En Algérie le discours officiel est très condescendant au sujet de la décentralisation. Les vertus de celle-ci n'ont pas manqué de séduire, dès l'origine, les dirigeants algériens et beaucoup de textes importants témoignent de leur préoccupation de décentraliser : inspirée par la constitution yougoslave de 1963 qui a fait de la commune, une communauté socio-politique de base (58) notre constitution de 1963 (art. 9) érige déjà la commune en collectivité de base tandis que la proclamation du 19 juin 1965 rappelle la nécessité d'un « retour à la base ». Les chartes et codes de la commune (1967) et de la wilaya (1969) développent ensuite la première conception algérienne de la décentralisation. La commune est définie dans la loi du 18 janvier 1967 portant code communal comme une « collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base (art. 1^{er}) ». Elle devient l'assise à partir de laquelle doit être reconstruit l'Etat algérien et à ce titre reçoit des attributions dans tous les domaines. A l'instar de la commune, la wilaya devient à son tour omniscopétente. Commune et wilaya sont ainsi promues au rang d'agents économiques dynamiques qui doivent participer à la lutte contre le sous-développement sous toutes ses formes. Leur statut est apparemment très prometteur et fait espérer une réelle décentralisation.

Cependant l'exigence de la décentralisation qui a commencé à paraître dans les bilans et recommandations des Présidents des assemblées populaires communales (A.P.C.), exigence portée en chœur par les citoyens lors de la campagne pour l'adoption de la charte nationale et confirmée par la création récente d'une « commission interministérielle de la décentralisation » (59) rend compte du hiatus qui existe entre la volonté affirmée de décentraliser et la réalité vécue, et permet de situer les limites de la conception algérienne de la décentralisation.

Dès le départ en effet, la charte communale a tenu à préciser la portée de la notion de « collectivité de base » et ce pour marquer la différence fondamentale qui sépare encore la commune algérienne à peine naissante de son aînée yougoslave. Alors que la commune yougoslave est promue en tant que collectivité autonome devant coopérer en parfaite égalité avec les collectivités supérieures, la commune algérienne n'est conçue que comme centre primaire d'impulsion et d'initiative sur tous les plans, politique, administratif, économique, social et culturel. « La décentralisation est pour notre pays une technique d'accroissement de la participation active de la commune et des masses au pouvoir révolutionnaire (60). » C'est la consécration officielle d'un droit d'intervention — lequel n'existait pas dans les textes antérieurs abrogés — dans tous ces domaines qui est reconnue par les textes de 1967. C'est en même temps une légalisation d'un

état de fait admis, depuis assez longtemps, même par la jurisprudence des pays libéraux. Pour lever toute équivoque et prévenir toute assimilation hâtive avec la commune yougoslave, la charte communale nous met en garde en précisant que la commune algérienne « n'est... point une sorte de république autonome ayant le pouvoir de légiférer dans certaines matières qui lui seraient réservées et qui se démarqueraient par rapport au pouvoir central » (61). Tout en étant une collectivité décentralisée, la commune doit donc agir dans le cadre de « l'Etat unitaire ».

Mais c'est surtout dans la charte nationale qu'il faut percevoir les limites de la décentralisation conçue — certes comme une politique comportant un contenu éminemment démocratique devant être sans cesse élargi et renforcé, et donc — comme un processus progressif, devant conduire, à terme, à faire de la commune et de la wilaya « les organes de base de l'édification nationale » et à leur « conférer... la pleine compétence sur tous les problèmes d'intérêt local ou régional ». Si personne ne conteste le réalisme de la charte nationale quant à la mise en œuvre progressive des mesures de décentralisation nous restons par contre quelque peu sceptiques quant au contenu de celle-ci. Quel est en effet le sens de l'affirmation de principe selon laquelle « l'Etat socialiste en Algérie base sa conception et son organisation sur la décentralisation », alors que l'avènement de celle-ci reste seulement souhaitée et possible ? D'autre part, la répartition entre « affaires locales » et « affaires nationales » qu'aucun critère, comme nous le verrons (62), ne permet de séparer, au lieu de créer la complémentarité entre l'Etat et les collectivités locales telle qu'elle est souhaitée par la charte nationale, ne risque-t-elle pas de reproduire chez nous le schéma classique de la décentralisation « à la française » et de ne jamais permettre aux communes et wilayas de devenir les cellules de base de la planification ?

Un bilan de la décentralisation territoriale a été récemment établi par l'éminent Professeur Ghezali Mahfoud. Nous faisons ici nôtre une de ses principales conclusions : « si la volonté politique de décentralisation est incontestable, il apparaît à l'évidence que les pratiques sociales ont largement tempéré pareille volonté et ont figé le processus de la décentralisation conçue comme un instrument pédagogique devant permettre aux collectivités locales et régionales de se rompre aux techniques de gestion et d'exercer progressivement l'ensemble des compétences qui leur ont été dévolues par les codes » (63).

c) **Dans les deux pays la réforme est imminente et ne promet pas de changements radicaux.**

1°) Le 26 janvier 1975, le président de la République française désigne M. Olivier Guichard, comme président d'une « COMMISSION DE DEVELOPPEMENT DES RESPONSABILITES LOCALES ». Celle-ci reçoit une mission ambitieuse et tout à fait prometteuse quant au thème qui

nous préoccupe : « Elle s'attachera à définir le ressort, l'organisation et le fonctionnement des institutions locales; la répartition des compétences et des ressources entre elles et l'Etat; les moyens de leurs services et le statut des personnels et de la fonction publique locale; les conditions de la participation des citoyens; le statut des maires et des conseillers municipaux » (64). Cette énumération de thèmes complémentaires les uns aux autres — thèmes chers à l'opposition — peut à priori, faire espérer qu'une réforme globale susceptible de redéfinir et de préciser les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, va enfin, après plus de cinquante ans d'attente, (65) être entreprise en France. Pourtant, les arguments qui incitent à moins d'optimisme sont nombreux : d'abord, beaucoup de commissions antérieures ont été constituées pour le même objet (66) et n'ont guère apporté de changement notable dans les dits rapports, ce qui, jusqu'à preuve contraire, nous laisse donc sceptiques; ensuite la question de l'Etat, qui, selon le rapport Guichard lui-même, est au centre du débat, est enfermée dans des formules si « éloquentes » (67) qu'il n'y a rien à craindre pour « l'autorité » de l'Etat. Enfin, la presse ayant fait connaître les grandes lignes de la réforme inspirée par le dit rapport, presque toutes les propositions gouvernementales sont déjà contestées (68).

2°) Le Ministre algérien de l'intérieur a, à son tour, installé le 7 mars 1978 « LA COMMISSION INTERMINISTERIELLE DE LA DECENTRALISATION » composée exclusivement de hauts fonctionnaires représentant les différentes administrations centrales. Cette commission a été « investie de l'importante mission d'examiner pour les compléter, les améliorer et les actualiser, nos codes de la commune et de la wilaya, ainsi que, bien entendu, tous les textes qui ont été pris pour leur application, tels que les décrets organisant le conseil exécutif de la wilaya ou les décrets relatifs à la déconcentration » (69). Pour l'accomplissement de cette mission, quatre groupes de travail ont été constitués pour traiter respectivement du conseil exécutif de la wilaya (groupe 1), des finances locales (groupe 2), du code de la wilaya (groupe 3) et du code de la commune (groupe 4). Seuls les rapports des deux derniers groupes ayant été publiés (70) on peut supposer que les travaux des deux autres et notamment celui des finances locales n'ont pas encore abouti, ce qui prouve que la question des rapports financiers avec l'Etat demeure toujours posée.

La référence à la décentralisation toujours attendue outre qu'elle confirme la permanence du problème de l'aide, nous permetta ici de ne pas perdre de vue — puisqu'à la base de la décentralisation, il y a l'idée d'une certaine autonomie (71) — que l'organisation de l'aide ne doit pas heurter le sentiment d'autonomie locale. Le principe de l'autonomie locale avait, en effet, été accrédité par les penseurs politiques du XIX^e siècle et notamment par Tocqueville. Ce principe n'a pas été abandonné aujourd'hui puisque l'Assemblée du Conseil de l'Europe a recommandé (72) aux gou-

vernements membres de le faire figurer dans la constitution de chaque Etat (point 2). Selon cette recommandation « L'AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES EST LE DROIT QU'ELLES POSSEDENT DE REGLER SOUS LEUR PROPRE RESPONSABILITE, LEURS PROPRES AFFAIRES PAR DES ASSEMBLEES ELUES » (point 1^{er}). D'autre part, « CETTE AUTONOMIE IMPLIQUE LA LIBRE DISPOSITION DE RESSOURCES FINANCIERES PROPRES, DISTINCTES DE CELLES DE L'ETAT » (point 8). La définition ainsi donnée rejoint celle consacrée par les juristes français. Selon ceux-ci, l'autonomie a ses quatre exigences spécifiques : un territoire, des affaires propres, des ressources propres, des autorités propres (73). C'est la conception libérale de l'autonomie locale. Paradoxalement, c'est la même conception qui semble reconduite dans le contexte algérien. Le principe de l'autonomie locale est en effet repris et vulgarisé dans les chartes et codes de la commune et de la wilaya (74), dans la doctrine (75) ainsi que dans la charte nationale (76) et la constitution (77). Il y est également fait référence dans les discours officiels notamment du Ministre de l'Intérieur. Il est mis l'accent sur l'autonomie dans le cadre de l'Etat unitaire par opposition à l'autonomie dans un Etat fédéral.

Si donc le principe de l'autonomie est accrédité à la fois en France et en Algérie, nous devons avoir à cœur de vérifier constamment si les quatre exigences spécifiques de cette autonomie ne sont pas remises en cause par le processus de l'aide. Or, précisément nous verrons que c'est parce qu'elle menace de porter atteinte et de remettre en cause chacune des conditions de l'autonomie que l'aide est contestée :

a) L'aide menace LE TERRITOIRE de la collectivité locale, en encourageant la création d'échelons supra-communaux et supra-départementaux, parce qu'elle prétend le modifier au nom d'une rationalité qui sera pourtant contestée dans les faits.

b) L'aide conteste la notion « D'AFFAIRES PROPRES » pour lui préférer celle « d'affaires mixtes » et de « compétences mixtes ».

c) L'aide est en opposition constante avec « LES RESSOURCES PROPRES » puisqu'elle prétend leur être inversement proportionnelle.

d) L'aide enfin se méfie des « AUTORITES PROPRES » qui ont tendance à la dénigrer. Elle préférerait transiter par des autorités plus dociles, c'est-à-dire par le canal des nouvelles autorités des nouvelles collectivités créées sous forme d'établissements publics.

L'ensemble de ces conditions constituent autant d'à priori et, en France notamment, on a longtemps vécu sur de tels à priori; en particulier on a toujours considéré, et on continue à le faire, que les ressources propres importantes et suffisantes sont la preuve d'une grande autonomie. Inversement les ressources externes (subventions, prêts) sont la preuve d'une

dépendance voire d'une aliénation. Par conséquent, l'étude de l'aide ne peut ignorer de tels à priori qui sont à la base des fondements de la contestation des élus. L'existence de tels à priori, très ancrés dans l'esprit des élus, explique aussi, sûrement, tous les fondements officiels de l'aide avancés pour justifier sa légitimité. Sous cet éclairage, la question de l'aide peut être finalement ramenée aux interrogations suivantes : comment la faire admettre ? et sous quelles conditions l'accepter ?

Pour répondre à la première interrogation, l'Etat a, comme nous le verrons, recours volontiers à LA PROCEDURE CAR CELLE-CI PERMET ET FACILITE SON EMPRISE (1^{re} partie). La deuxième interrogation ne peut se résoudre, elle, que dans la BATAILLE DES FONDEMENTS de l'aide (2^e partie), puisque, même contestée dans son montant, l'aide est toujours acceptée.

La somme de toutes ces raisons explique les délimitations du sujet ainsi que le choix de notre méthodologie, et nous permettra de faire une approche du problème de l'aide aussi complète que possible. Connaissant un type de solution qui permet de sortir du cercle vicieux de l'aide et qui est appliquée par UN PAYS SOCIALISTE (LA YOUGOSLAVIE), nous aurons à soupeser les arguments avancés et les contestations soulevées par la mise en œuvre de l'aide dans le cadre d'UN PAYS CAPITALISTE (LA FRANCE). En comparaison de ces solutions extrêmes et opposées, la PRACTIQUE ALGERIENNE, PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT, témoignera de son rattachement à l'héritage historique, mais aussi de tendances, à peine naissantes, susceptibles de donner aux collectivités locales algériennes plus d'espérance en leur avenir.

(1) L'installation récente d'une commission interministérielle sur la décentralisation (V. El-Moudjahid des 7 et 8 mars 1978) atteste de cette actualité. De même, en France, le rapport récent de la « Commission de développement des responsabilités locales » ou rap. « Vivre ensemble », ou « rap. Guichard » du nom du président de la dite commission donne un regain d'actualité au sujet. Vivre ensemble T. I et II. La doc. Fran., sept. 1976. Cf. aussi, les prob. com. in AJDA, oct., 1976, p. 451 et suiv. y sont traités, notamment les thèmes relatifs aux moyens d'action des collectivités locales (personnels, finances communales) les relations des communes avec l'Etat (le partage des attributions des prestations de service de l'Etat aux communes)...

(2) Cf. Les nombreuses résolutions des congrès de l'AMF ou de la réunion annuelle des présidents d'APC in Rev. des collectivités locales. Ministère de l'Intérieur, Alger, nos 5, 9, 13, 17, 18 et 21. V. également un exemple dans IM du 4.10.77, p. 11, « Votre politique accule délibérément les communes à la faillite » écrivent à M. Barre les élus de l'opposition.

(3) Cf. Résolution concernant les problèmes communaux. VI^e conférence nationale des Présidents d'A.P.C., 21-24 février 1972. Revue des Collectivités locales n° 21, p. 123.

(4) M. Lionel de Tinguy du Pouet. Président AMF in D. et C., juillet-août 1971, p. 7 (229).

(5) J. Gérolami : « Etude sur l'organisation et la situation financière des communes de l'Algérie ». Thèse, Alger, 1972.

(6) Cf. notre mémoire D.E.S., l'aide de l'Etat aux collectivités locales. Historique pp. I à IV, mars 1971, Institut de droit d'Alger ; Plus récemment les élus ont appelé de leurs vœux une réforme des finances locales laquelle est annoncée dans l'article 91 de l'ordonnance n° 72-68 du 29 décembre 1972 portant loi de finances pour 1973 : « Il sera procédé avant le 31 décembre 1973, à la réforme des finan-

les locales, en conformité avec les attributions confiées aux collectivités locales par le code de wilaya et le code communal », J.O. n° 104 du 29 décembre 1972, p. 1370.

(7) On trouvera dans cette étude des références aux commissions instituées à l'effet de connaître des problèmes financiers des collectivités locales, par exemple, l'intergroupe « Finances des collectivités locales » constitué à l'occasion de la préparation du VI^e Plan...

(8) Cf. A.-H. Marshall. Les finances communales. I.U.L.A., 1969.

(9) Cf. Ici l'Europe. Bulletin du conseil de l'Europe n° 4, 1970, p. 78.

(10) Cf. Dr Radivoje Marinković. KO ODLUCUJE U KOMUNI. (Le processus de décision dans la commune), Institut DRUSTVENIH NAUKA - Beograd 1971. Cet auteur signale la tentative intéressante de George A. Hillery (Définitions of community : Areas of agreement, rural sociology 1955) qui a choisi 94 définitions de la commune et en se basant sur les catégories analytiques déterminées a établi les éléments communs dans les définitions (les groupes d'auteurs, p. 24).

(11) Cf. Bazoche « tout le monde sait que la commune est une collectivité territoriale, mais le département aussi, l'Etat aussi. En réalité, il n'existe pas de définition de la commune. C'est une situation de fait, légalisée en quelque sorte, mais une situation de fait » (Administration n° 59, p. 197); de même H. Roussillon « A des fins politiques et en vue d'accroître l'autonomie communale ou de la préserver, tout un courant de pensée a cherché non pas tant à définir la commune qu'à prouver son antériorité par rapport à l'Etat ». Les structures... op. cit. p. 217; V. enfin J. Hourticq « Pour parvenir à des solutions pleinement satisfaisantes il faudrait que des métaphysiciens de droit administratif, cherchant l'essence sous l'apparence, arrivent à définir ce qu'est l'Etat en soi et la commune en soi, et déduire ensuite les normes de leurs activités, de leurs natures respectives. Une si noble ambition ne doit pas faire sourire » in où en est la réforme communale. Projet n° 44, avril 1970, p. 407.

(12) La recommandation 615 de l'association du conseil de l'Europe stipule dans son point 2 que le principe de l'autonomie locale doit figurer dans la constitution de chaque Etat, ce qui signifie que ce principe n'est pas, partout, constitutionnellement reconnu. La Suisse peut être citée comme le pays où « l'autonomie de la commune est consacrée, en termes plus ou moins nets, par les constitutions d'un certain nombre de cantons » (G. Perrin : organisation... op. cit. p. 719); La France comme un pays où ce principe n'est pas reconnu, et ce, malgré l'affirmation contenue dans l'alinéa 2 de l'art. 72. « Ces collectivités s'administrent librement... » d'une part, parce que la notion « d'affaires locales » est totalement ambiguë, d'autre part parce que l'autonomie s'exerce « dans les conditions prévues par la loi » c'est-à-dire qu'elle est largement tempérée par la tutelle de l'Etat. Cf. Franck Moderne Variations sur le mythe de l'autonomie communale « in A.J.D.A. », oct. 1976, p. 478 et suiv.

(13) V. L'intervention de M. G. Braibant au colloque d'Aix-en-Provence : « les libertés locales devant le juge administratif ». En conclusion de son article l'auteur constate « que le juge anglais laisse une liberté beaucoup plus grande aux autorités locales que le juge français » et que « ... le conseil d'Etat fait partie d'un système centralisateur ou d'un système centralisé... » in la décentralisation pour la rénovation de l'Etat op. cit. p. 147.

(14) Le système d'administration locale n'est jamais uniforme à travers les pays, et quelquefois même à l'intérieur d'un seul pays. En particulier, ceci se vérifie dans les pays fédéraux (U.S.A., R.F.A., Suisse...) du fait de l'existence du fédéralisme et de diverses formes d'autonomie. En R.F.A. par exemple, l'organisation n'est pas uniforme. Dans le Nord du pays, chaque Land a sa propre législation des collectivités locales qui reflète l'influence anglo-saxonne. Dans le Sud, la législation est au contraire d'influence française. Voir de même l'administration locale aux Etats-Unis : Cf. Les finances et autonomie de la commune en Suisse », R.J.P.I.C., 1968, p. 695 et suiv.; pour la Grande-Bretagne (avant la réforme), cf. F. Marx : l'administration locale en Grande-Bretagne, Dossiers Themis. P.U.F., 1972; après la réforme entrée en application le 1^{er} avril 1974. Cf. P. Bernard : L'expérience régionale en Angleterre. Les cahiers français n° 158-159, janvier-avril 1973, notice n° 8, la Doc. fran. La réforme met en place une structure à 2 niveaux : 44 conseils de comtés et environ 366 conseils de districts.

Pour les pays socialistes : cf. dans la collection Dossiers Themis P.U.F. : P. Gelard : l'administration locale en U.R.S.S., 1972, TSIEN TCHE-HAO : l'Administration en Chine populaire, p. 18 et suiv. et p. 62 et suiv., 1973; il existe en Pologne 22 Voïvodies dont 5 villes à l'échelon supérieur; au 2^e échelon il y a 396 districts (74 villes et 322 districts régionaux); au 3^e échelon en fait une distinction très nette entre les villes (744), les communes urbaines (150) et les communes rurales (6.440). Cf. G. Langred : Le « New Deal » de l'administration territoriale en Pologne. La Revue Administrative, mai-juin 1975, p. 306.

(15) Relevons déjà l'évolution dans le langage : Dans sa lettre au Président de la commission de

développement des responsabilités locales, le Président de la République a utilisé trois fois les termes « d'institutions locales » de préférence à collectivités locales. La commission a reçu pour mission de définir « le ressort, l'organisation et le fonctionnement des institutions locales : la répartition des compétences et des ressources entre elles et l'Etat... » Cf. Rap. Vivre ensemble, T. 1, p. 4. En ce qui concerne les ambiguïtés de la terminologie : il existe en anglais 2 mots à signification approximative pour désigner la commune : « community » qui devrait signifier communauté mais qui est aussi employé pour déterminer une communauté territoriale d'une grandeur illimitée, pour déterminer une communauté sociale, économique, etc. « commune » dont la signification la plus proche pourrait être : « la commune, la communauté, la municipalité » ; de même en allemand on relève les mots : « Gemeinschaft qui pourrait signifier commune, communauté en général ; « Gemeinde » textuellement communauté locale ; le mot « Gemeinwesen » ne désigne pas une municipalité mais tout l'ensemble, le système des municipalités.

« Cherchant un terme commun au plus grand nombre possible de pays, le rapporteur général, M. Lecmans, lors du colloque de 1967 ayant pour thème « évolution ou révolution en matière d'administration locale ; amalgamer ou coopérer », déclara : « le terme anglais de « local authority » ayant des sens trop différents, on retiendra le mot « commune » en tant que désignation de l'unité de base du pouvoir local » (Rapport Lecmans, p. 12, publié par l'U.I.V.P.L. Rapport rédigé en vue du congrès de Stockholm, réuni les 28, 29 septembre 1967. Cf. H. Roussillon, Les structures territoriales des communes, L.G.D.J. 1972, p. 223.

Remarquons également la différence de langage dans la constitution yougoslave qui parle de « commune » (opstine) et se sert du terme « communauté de base socio-politique », alors que le programme de la ligne communiste yougoslave emploie les termes de municipalité », d'organisation politico-territoriale d'autogestion » et de « communauté de base socio-économique de la population »

(16) « Le terme de collectivité locale n'est pas aux Etats Unis synonyme de municipalité. Il y a 21.000 districts chargés de services tels que construction des ponts, alimentation en eau, etc. Il y a autant de districts scolaires ; qu'il s'agisse de districts scolaires ou de districts à objectif spécial, leur pouvoir s'exerce indépendamment des municipalités, ces unités administratives locales ont une portée plus générale que les municipalités. Dans le cas des écoles, par exemple malgré la contribution que les municipalités versent sur l'impôt local, il n'est pas permis à ces dernières d'intervenir d'une manière influente sur les programmes et les projets scolaires ». Cf. John Stiff, Doc. UIVPL 1971

En ce qui concerne les pays socialistes on peut noter que « la doctrine soviétique n'utilise jamais la terminologie de collectivités locales décentralisées ou déconcentrées lorsqu'elle parle des organes locaux. Il s'agit au contraire d'organes locaux du pouvoir d'Etat par opposition aux organes suprêmes (soviets suprêmes) car l'élection étant la source du pouvoir d'Etat on ne peut distinguer les affaires politiques générales des affaires locales ». Cf. P. Gelard, op. cit. p. 13.

(17) Ce décret interdit les mots « ville », « cité », « bourg » et exige que toute agglomération quelle que soit son importance soit appelée « commune »

(18) Il existe désormais plusieurs statuts : le régime général applicable aux communes est la loi de 1884 mais il existe une exception : le régime particulier de Paris. Pour l'administration supra-municipale le droit commun doit se référer à plusieurs législations différentes (syndicat de communes, districts, communautés urbaines) et comporte en même temps un régime d'exception celui introduit par la loi sur les fusions de communes de 1971 ; les villes nouvelles ont un statut comportant 3 branches : syndicat communautaire, communauté urbaine, ensemble urbain ; enfin le statut de la région est différent selon que l'on se trouve en province, dans la région parisienne ou dans une région comprenant un ou plusieurs départements. Cf. M. Bourjol, op. cit. p. 258.

(19) Y. Meny, Le débat... op. cit. p. 36. On peut ajouter d'une part, la « commune associée » laquelle « marque le point ultime d'évolution de la commune traditionnelle dans le cadre de l'administration à 2 niveaux, (eu) n'est ni un établissement public, ni une collectivité territoriale... ». Cf. M. Bourjol op. cit. p. 346 ; et d'autre part, la Région. « De plus en plus, on assiste à la création par le gouvernement central d'une structure régionale à mi-chemin entre l'échelon central et l'échelon local, sous des formes différentes. C'est le cas de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni, des Etats-Unis, etc. Ces organes... ne sont... qu'un prolongement du pouvoir central... ils finissent par s'immiscer dans les affaires locales ». Cf. A.-W. Peterson, C.-B., M.V.O. La politique économique et les rapports du gouvernement central et des collectivités locales. Doc. UIVPL 1971.

(20) Art. 85 constitution de 1946 et art. 72 de la constitution du 4 octobre 1958. Cf. M. Duverger constitutions et documents politiques, Coll. Themis. P.U.F., 1966.

(21) Cf. N.E.D. n° 4027/28/29 du 5 octobre 1973, p. 58. Cette définition est aussi reprise par M. Y. Freville dans sa thèse op. cit. p. 9.

(22) J. Chevallier : « les transformations du statut d'établissement public » *Doctrines* n° 2496, semaine juridique, 1972, p. 7.

(23) Ces différentes conceptions sont rappelées dans l'ouvrage de Radivoje Marinkovic, *op. cit.* p. 24 et suiv. Cet auteur signale que G.-A. Hillery a tiré 16 conceptions différentes de la commune à partir de 94 définitions de celle-ci. Les conceptions citées par R. Marinkovic sont : la conception du groupe territorialisé en interaction ; La conception territoriale fonctionnelle ; La conception du territoire la vie en commun ; La conception de la notion « se suffire », la conception marxiste.

(24) La conception fonctionnelle est largement développée dans le remarquable ouvrage de Paul Bernard « Le grand tournant des communes de France ». Coll. L. Collin, 1969.

(25) Sur les niveaux multiples d'administration communale V. par exemp. J. de Savigny, *op. cit.* p. 202 et suiv.

(26) V. par exemple chapitre II, S.I. : « L'équipement, facteur de dépassement des structures territoriales traditionnelles » dans l'ouvrage de P. Bernard : « Le grand tournant... », *op. cit.* p. 66 et suiv.

(27) D'ordre économique et social. Depuis un demi-siècle, les collectivités locales ont assumé de nouvelles tâches. « Cellule à vocation exclusivement politique, la commune s'est brusquement métamorphosée en une vaste entreprise d'aménagement de l'espace communal... elle doit se muer en agent souvent très actif de la politique d'équipement du pays ». J.-F. Retollé, *projet*, mars 1967, p. 315.

(28) Selon Y. Fréville, il n'existe pas de véritables fonctions départementales. « Les départements exercent deux fonctions propres : ils redistribuent des revenus à l'intérieur du département dans le cadre de la politique d'aide sociale... De plus, ils assurent la fourniture d'un bien public : la voirie départementale... ». In *Recherches statistiques...* *op. cit.* p. 12 et 13.

(29) Par exemple : P. Talumière, « L'aide de l'Etat aux collectivités locales. », R.S.F., 1962 ou encore « Gare au marché de dupes », L.M. du 24 mai 1975, p. 42 ; de même « La grande misère des finances locales » par F. Gros Richard et G. Moller, L.M. des 19 et 20 sept. 1975, p. 24 et p. 35.

(30) Cf. Un entretien avec M. M. Poniatowski : L.M. du 14 mars 1975, p. 31. De même J.-P. Fourcade : Quelle réforme fiscale ? L.M. du 16 fév. 1978.

(31) A. Pober, Président AME/L.M., du 10 nov. 1976.

(32) A. Peyrefitte, « Le mal français. » Plon, 1976, p. 400.

(33) G. Pallez, Perspectives d'avenir de l'organisation communale en France, 8 sept. 1966, *Administration* n° 57, p. 39.

(34) Alain Faujas : « La manifestation des maires des Hauts-de-Seine ». Déclaration de M. Dominique Frelant, député et maire communiste de Colombes (Hauts-de-Seine). Cinq suggestions sont avancées par le parti communiste :

1°) « D'abord il faut octroyer aux communes une subvention exceptionnelle pour faire face à l'inflation :

2°) Ensuite le taux de progression du V.R.T.S. doit être égal à celui de l'an passé et il est indispensable d'attribuer intégralement le V.R.T.S. aux communes ;

3°) Le remboursement de la T.V.A. payée par celles-ci est une mesure urgente quand l'on sait qu'en 1974 elle a représenté 100 F/habitant ;

4°) La revalorisation des subventions doit être effectuée selon les indices de l'INSEE ;

5°) Enfin, nous demandons l'octroi d'emprunts à des taux privilégiés. » Ces revendications ne sont pas propres aux communistes. L.M. du 8.02.75 ; c'est la même conclusion qui ressort de l'étude de M. Loïc Philip : les finances locales et l'impératif de décentralisation : Bilan et perspectives. In « La décentralisation pour la rénovation de l'Etat » Colloque sous la direction de Ch. Delbasch, Univ. d'Aix-Marseille, tenu les 23 et 24 mai 1975, p. 157 et suiv.

(35) La situation financière des communes. M. A. Pober et les maires alertent l'opinion. L.M. 215 mars 1975, p. 4.

(36) L.-J. Chapuisat, Les affaires communales, A.J.D.A., oct. 1976, p. 471.

(37) A. Peyrefitte, *op. cit.* p. 401.

(38) *Ibid.* p. 400.

(39) *Ibid.* p. 400.

(40) Loïc Philip, *Op. cit.* p. 166.

(41) Cf. *Total finance* n° 4, avril 1974, p. 27.

(42) Cf. A. Peyrefitte : « Pour beaucoup d'élus, la situation idéale consiste à devenir les chefs d'un syndicat de réclamation face au pouvoir. Ils sont plus à l'aise dans le rôle d'avocat que dans celui de gestionnaire ». Op. cit. p. 400.

(43) Cf. Rap. Gurchard, Chapitre 3, « Limiter l'intervention de l'Etat : par le règne de la loi « l'Etat est dans notre constitution l'unique personne morale susceptible d'exercer la souveraineté... ».

Le rapport cite un arrêt de la Cour du Parlement de Provence du 2 juin 1638 : « Les communautés étant libres, elles peuvent tout faire sans la permission du Magistrat, pourvu qu'il ne répugne point à la loi ». Op. cit. p. 104.

(44) Ch. Roig, Théorie et réalités de la décentralisation, R.I.S.P., juin 1966, p. 150.

(45) Ibid., p. 155.

(46) E.-P. Benoît « Les structures administratives territoriales devant l'exigence de la décentralisation » in « la décentralisation pour la rénovation de l'Etat », Colloque d'Aix-Marseille, 23 et 24 mai 1975, P.U.F. 1976.

(47) Saïd Benaïssa, « Décentralisation et autogestion dans le contexte yougoslave », Doc. polycopié, p. 54, Institut de droit de Ben-Aknoun, Alger, 1977, publié à la Rev. alg., n° 2, 1979, p. 535 à 560.

(48) Pr. Dr. Najdan Pasić : Le système socio-politique yougoslave, Cahiers du Comité fédéral de l'Information, Beograd, 1975, p. 42.

(49) Pr. Dr. Najdan Pasić, op. cit. p. 41.

(50) Cf. art. 258, Constitution de 1974.

(51) Prof. Dr. Najdan Pasić, op. cit. p. 42.

(52) Cf. M. Bourjol : « La réforme municipale », Berger-Levrault, 1975, p. 26 et suiv.

(53) J. de Savigny : « L'Etat contre les Communes ? », Seuil, 1971, p. 9.

(54) M. Hauriou : Précis de droit administratif, 1910, p. 21, cité par M. Bourjol, op. cit. p. 17.

(55) Mahfoud Ghezali : « Bilan critique de la décentralisation territoriale », « Doc. poly. Institut de droit de Ben-Aknoun, Alger, 1978 », p. 14.

(56) Y. Meny : « Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969), I.G.D.J., 1974.

(57) Intervention du professeur Meny au colloque d'Aix-en-Provence in « décentralisation pour la rénovation de l'Etat », P.U.F., 1976, p. 56.

(58) Art. 96, Const. du 1963, « C'est dans la commune... communauté socio-politique de base... que s'effectuent :

- la création des conditions matérielles et autres conditions nécessaires au travail des hommes et au développement des forces productives; l'orientation et la coordination du développement de l'économie et des services sociaux; la détermination et la répartition des ressources nécessaires aux besoins de la commune; la création des conditions de la satisfaction des besoins matériels sociaux, culturels et autres besoins communs des citoyens; la conciliation des intérêts individuels et collectifs avec les intérêts généraux;

- l'exercice de l'autogestion sociale la plus directe... »

Cf. M. Duverger, Const. et Doc. Politiques, Themis, P.U.F., 1966, p. 550.

(59) Cf. Rev. « La vie des collectivités locales », n° 2, 1978, p. 5 et suiv.

(60) La Charte Communale, Doc. F.I.N., 1966, p. 56.

(61) Cf. Charte Communale, op. cit. p. 56.

(62) Cf. les critères d'imputation de la charge résultant du fonctionnement des services publics, 2^e partie, Y. I.S./T.I., chapitre I, section II.

(63) M. Ghezali, op. cit. p. 60.

(64) Cf. Vivre ensemble, T. I, La Documentation Française, 1976, p. 4.

(65) M. Pöcher, président du Sénat déclara : « il y a plus de cinquante ans qu'on attend cette réforme des collectivités locales et nous souhaitons que le projet de loi-cadre du gouvernement soit substantiel ». Cf. L.M. du 2 juin 1975, p. 31.

(66) Par exemple en ce qui concerne la répartition des attributions entre l'Etat et les collectivités locales, l'art. 21 de la loi n° 68-108 du 2 février 1968 a créé une commission chargée « d'examiner les problèmes posés par la répartition des responsabilités publiques entre l'Etat et les diverses collectivités locales ».

(67) On peut en effet lire dans le rapport Guichard les phrases suivantes : p. 91. « La France a moins construit son Etat, que cet Etat n'a fait la France. Ce n'est pas l'unité de la France qui a fait la force de l'Etat mais la puissance de l'Etat qui garde l'unité de la France », puis, page 92, « La décentralisation est un parti pris sur l'Etat : elle ne se fera pas si elle ne devient pas un parti pris de l'Etat ».

(68) Selon le Ministre de l'Intérieur (Ch. Bonnet) les objectifs de la réforme sont au nombre de huit : 1°) Suppression des contrôles inutiles de l'Etat ; 2°) Modernisation des finances locales ; 3°) Clarification des compétences exercées respectivement par l'Etat et les collectivités locales ; 4°) Octroi d'un statut aux élus ; 5°) Revalorisation de la situation du personnel communal ; 6°) Renforcement de la coopération et de la solidarité intercommunale ; 7°) Renforcement du rôle du département ; 8°) Organisation d'une meilleure participation par une meilleure information. Cf. Ch. Bonnet, Pour une décentralisation « à la française », L.M. du 18 juillet 1978, pp. 1 et 20. Pour un commentaire et une critique de ces propositions. V. notamment A. du Roy, Le rapport Guichard, L'express n° 1520 du 25 au 31.10.1976 ; L.M. des 27.07.78, p. 22 ; 1.08.78, p. 6 ; 21.09.78, p. 10 ; 12.10.78, dernière page ; 5.10.78, p. 34.

(69) Cf. « La vie des collectivités locales », n° 2, 1978, p. 5.

(70) Cf. « La vie des collectivités locales », n° 4, 1978, p. 9 à 13.

(71) Cf. A. de Laubadaire, Traité élémentaire de droit administratif, 3^e édition, LGDJ, 1963, p. 86.

(72) Cf. Ici l'Europe, Bulletin du conseil de l'Europe n° 4, 1970, p. 78. Document reproduit en annexe.

(73) Cf. F.-P. Benoît, Le droit administratif français, Dalloz, 1969, p. 134 ; A. de Laubadaire : Traité... op. cit. p. 86, etc.

(74) On lit par exemple dans l'exposé des motifs de l'ordonnance portant code communal : « Ces mesures de circonstances... ont... placé les communes dans un état de dépendance financière incompatible avec le développement économique local qu'implique une décentralisation, tant des ressources financières que des initiatives administratives économiques et sociales... plus loin « ces palliatifs devaient... préparer une refonte totale des structures communales dans des perspectives nouvelles et conformes à la décentralisation des ressources, des moyens... ». De même on peut lire dans la charte de la wilaya : « ... l'Etat ne peut... atteindre cet objectif que si... les fonctions... de toutes les collectivités organisées qui le constituent sont définies et exercées pleinement par leurs organes propres ». Plus loin « la gestion des affaires de la wilaya... découle... des principes démocratiques... qui impliquent... le droit des populations de désigner elles-mêmes les représentants auxquels elles confient la gestion de leurs propres affaires... ».

(75) V. surtout Mahfoud Ghezali : « Bilan critique de la décentralisation territoriale », Institut de droit d'Alger, 1978, pp. 3, 10, 11... ; De même A. Mahiou : « La commune algérienne bénéficie de moins d'autonomie à tous égards », Cours d'institutions administratives, O.P.U., Alger, 1976, p. 122.

(76) On peut lire dans la charte nationale : « Aux communes et aux wilayates, la solution des problèmes qui leur sont propres ; au pouvoir central les problèmes d'importance nationale » (p. 59). C'est la répartition classique entre « affaires locales propres » et « affaires nationales » qui y est reproduite.

(77) Le principe de l'autonomie locale est implicitement reconnu par l'art. 35 qui vise « une répartition judiciaire des compétences et des tâches qui correspondent à une division rationnelle de la responsabilité... ».

TABLE DES MATIERES

Introduction générale	13
-----------------------------	----

PREMIERE PARTIE : L'EMPRISE DE L'ETAT

Introduction	36
Chapitre I. : La détermination quasi-unilatérale des besoins locaux	38
Sect. I. : Le constat : « l'ignorance » des besoins exprimés localement ..	38
Sect. II. : L'explication : L'absence de concertation entre l'Etat et les collectivités locales	40
Sect. III. : Les améliorations : consultation des élus et prévisions finan- cières	41
§ 1. : La consultation des élus	42
§ 2. : Concertation et prévisions financières	44
I. - Les études financières du VI ^e plan français	44
II. - Les études financières intéressant les collectivités algériennes ..	49
A. Les études financières des collectivités locales algériennes à la veille du I ^e plan quadriennal	49
1. L'étude rétropective	51
2. L'étude prévisionnelle	52
B. L'étude sur le rôle, la mission et les besoins des collectivités locales	55
1. Le poids des finances locales	55
2. La prospective des besoins locaux	56
C. Les études financières des collectivités locales algériennes durant le II ^e plan quadriennal	59
Chapitre II. - Les nouvelles procédures de mise en place de l'aide	67
Sect. I. : La réforme du régime des subventions d'investissement	68
§ 1. : Le constat : La rénovation dans les procédures d'attribution des subventions	69
1. - Le « Rate support Grant System » britannique	70
2. - Le « Général Revenue Sharing » Américain	70
3. - La taxe d'allocation locale japonaise	71
4. - Les allocations des Länder aux communes allemandes	71
5. - Les « enveloppes financières globales » ou les crédits déconcent- rés de l'Etat algérien	72

§ 2. : L'illustration : La réforme du régime des subventions d'équipement en France	74
A. La critique des anciennes méthodes	74
B. Les nouvelles procédures	75
1. Les mesures de déconcentration administrative	75
2. Les conséquences financières de la déconcentration des décisions d'investissement	77
a) Les suggestions des comités du VI ^e plan	77
b) Les solutions envisagées par le VI ^e plan lui-même	82
c) Application des directives du VI ^e plan	83
1) La forfaitisation de la subvention d'investissement	84
2) La globalisation des subventions d'investissement	88
3. Une conséquence de la globalisation : la contractualisation	92
a) Les contrats proprement dits	93
1) Les contrats de plan	93
2) Les contrats d'aménagement de villes moyennes	94
3) Les contrats de pays	94
b) Les autres interventions sectorielles	95
C. Conclusion	96
Sect. II. : La réforme du régime des emprunts des collectivités locales	102
§ 1. : L'adaptation aux conditions et aux besoins des emprunteurs	102
I. - Une plus grande et une meilleure mobilisation des prêts	102
A. Nouveaux fondements à l'octroi du crédit	104
B. Amélioration des procédures de mobilisation des emprunts et diversification des sources de crédit	106
1. L'assouplissement des règles et procédures administratives	107
2. Diversification des institutions de crédit et assouplissement de leur politique de distribution	107
3. Des crédits exceptionnels dans le cadre de la lutte contre la récession	111
II. La question des taux d'intérêt	113
1. Taux fixe ou adaptable ?	115
2. Le problème de l'indexation des prêts sur le taux d'intérêt	116
III. - La durée des emprunts	118
§ 2. : La réforme des procédures d'octroi	121
I. - La déconcentration du crédit en France	121
II. - Les procédures d'octroi du crédit aux collectivités locales algériennes et à leurs entreprises	123

A. - L'exposé des différents régimes	123
1. - Le régime normal : les prêts de la CNEP	124
2. - Emprunts des unités économiques locales	124
3. - Le régime des emprunts dans le cadre des PMU	126
B. - La déconcentration des crédits accordés aux entreprises relevant des collectivités locales	126
Conclusion de la première partie	132

DEUXIEME PARTIE : LES FONCTIONS DE L'AIDE

Introduction	138
Titre I. - Les fonctions officielles de l'aide ou la thèse de l'Etat	139
Sous-titre I. : Les fonctions classiques d'uniformisation et de solidarité ...	141
Chapitre I. : L'aide au service de la collaboration entre l'Etat et les collecti- vités locales	142
Sect. I. - La mission de service public et ses conséquences	144
§ 1. : Le principe de continuité et ses conséquences	144
§ 2. : Le principe d'adaptation et ses conséquences	144
§ 3. : Le principe d'égalité et ses conséquences	145
Sect. II : Les critères d'imputation des charges du service public	147
§ 1. : Un critère inopérant : la distinction entre « l'intérêt national » et « l'intérêt local »	147
§ 2. : Les critères jurisprudentiels	148
§ 3. : L'explication historique et sociologique	150
Sect. III : Les critères législatif et réglementaire ou l'exemple de l'Al- gérie	153
§ 1. : Le contingent de police d'Etat	154
§ 2. : Le contingent d'assistance	155
§ 3. : Le contingent de protection civile	156
§ 4. : Participation aux dépenses de formation	158
§ 5. : Participation aux dépenses de l'enseignement et du culte	158
Conclusion	162
Chapitre II. : L'aide instrument d'équilibre budgétaire	163
Sect. I. : Le constat : L'inadaptation des ressources par rapport aux charges	163
§ 1. : Un solde de financement négatif	164
§ 2. : La crise des finances locales	166
a) Le caractère archaïque et complexe de la fiscalité locale	167
b) Le caractère injuste de la fiscalité locale	168

c) Le caractère inefficace de la fiscalité locale	168
§ 3. : L'accroissement des dépenses locales	169
Sect. II. : Les solutions au problème du déséquilibre budgétaire	174
§ 1. : Les remèdes à titre préventif	174
§ 2. : Les solutions au déséquilibre constaté	175
A. La subvention exceptionnelle dans le droit positif	175
B. La subvention différentielle pour l'équilibre des budgets communaux	176
C. Les subventions exceptionnelles dans les codes algériens	178
1. Les subventions exceptionnelles d'équilibre	178
2. Les subventions exceptionnelles pour événements calamiteux ou imprévisibles	179
D. Le système des avances et l'équilibre de la trésorerie	179
Chapitre III. : L'aide facteur de justice et de solidarité	182
Sect. I. : Le constat : Les disparités locales et régionales	183
§ 1. : L'inégale diffusion du progrès	183
§ 2. : Les inégalités des ressources des collectivités locales	186
Sect. II. : Les solutions par la justice distributive et la solidarité	189
§ 1. : La péréquation	189
§ 2. : L'action de solidarité	198
Conclusion sous-titre I.	205
Sous-titre II. : L'aide au service de la restructuration et de la coopération	206
Chapitre I. : Les fondements de la restructuration et les solutions appliquées	207
Sect. I. : Les conséquences de l'émiettement communal	208
§ 1. : Gaspillage, inefficacité et imprévision dans la politique d'équipement	208
§ 2. : L'aggravation de l'injustice fiscale	209
§ 3. : Les disparités de situation financière	210
Sect. II. : Les solutions appliquées	212
Chapitre II. : Les mesures d'incitation et leur bilan	214
Sect. I. : Les incitations au service de la politique de la restructuration et de la coopération	215
§ 1. : Inventaire des mesures d'incitations	215
§ 2. : Les incitations au service de la coopération	219
a) Les ressources générales et particulières des établissements publics territoriaux	220
b) Le problème des ressources fiscales et parafiscales	221

c) Le problème des subventions	223
d) La question des emprunts	224
Sect. II. : Bilan de la politique d'incitation	227
§ 1. : Le bilan quantitatif	227
§ 2. : Le bilan qualitatif	229
Conclusion du sous-titre II.	231
Sous-titre III. : La fonction nouvelle d'équipement et d'aménagement ...	233
Chapitre I. : Le constat : Un processus continu de besoins	234
Sect. I. : L'aspiration au mieux-être	235
§ 1. : La loi d'égalisation des prestations collectives	235
§ 2. : L'immensité des besoins	236
Sect. II. : L'accroissement des besoins de financement	240
Chapitre II. : La responsabilité des collectivités en matière de financement des travaux d'équipement et d'investissement	244
Sect. I. : Les collectivités locales nouveaux promoteurs du développe- ment local	245
Sect. II. : Les modalités de financement	249
§ 1. : Les types de financement	249
1. - Les participations de l'Etat	249
2. - Le financement par « les fonds communs »	251
3. - Le financement bancaire	251
4. - Le financement par les sociétés nationales	252
5. - Autres formes de financement et de participation	252
6. - Participation et autofinancement de la collectivité locale	253
§ 2. : Evaluation globale des différents concours financiers à l'équipe- ment des collectivités locales algériennes	254
1. - Le financement et l'exécution des anciens programmes	255
2. - Le financement et l'exécution des nouveaux programmes	262
Conclusion sous-titre III.	271

TITRE II. - LES FONCTIONS OCCULTES DE L'AIDE

Sous-titre I. : L'aide instrument de la centralisation financière	271
Chapitre I. : Le constat : La réalité de la centralisation financière	272
Sect. I. : Les données chiffrées	273
Sect. II. : La centralisation financière à travers le discours officiel et dans la doctrine	279
Chapitre II. : Les techniques de la centralisation financière	283

Sect. I. : La compensation et la « nationalisation » des ressources locales	284
Sect. II. : La constitution de fonds centraux	288
Sect. III. : La centralisation des institutions de crédit	293
Conclusion du sous-titre I.	295
Sous-titre II. : L'aide au service de la concentration monopoliste	296
Chapitre I. : La concentration administrative	297
Sect. I. : L'alibi de la restructuration	298
Sect. II. : L'emprise du pouvoir central	305
Chapitre II. : La concentration économique	311
Sect. I. : Le sens de la planification indicative	312
§ 1. : Des objectifs favorables aux monopoles	312
§ 2. : L'intégration des collectivités locales	319
Sect. II. : Le label « aménagement du territoire »	330
Conclusion du sous-titre II.	335
Conclusion de la 2 ^e partie	336
Conclusion générale	341
Documents et tableaux annexés	343
Bibliographie	365