

## CENTRALISME ETATIQUE ET DEVELOPPEMENT LOCAL LA NECESSITE D'UN DEBAT SOUTENU

*Saïd DOUMANE*

*FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION.*

**C**e qui caractérise le mode de gouvernance de l'Algérie d'aujourd'hui, c'est une sorte de hiatus ou équivoque structurelle entre la société et sa tutelle politico-administrative : l'Etat.

La dénomination même de cette entité politico-administrative par la vox populi, "beylek", "houkouma", "daoula"... en dit long sur ce hiatus ou équivoque. La sémantique du lexique populaire n'est jamais anodine, mais là n'est pas le sujet ici. Plus globalement, il est facile de constater la façon dont est perçu l'Etat par la population, à travers mille détails quotidiens dénotant la prédation dont il fait l'objet, prédation qui atteint son paroxysme dans les émeutes devenues une donnée récurrente des relations entre l'Etat et la société.

Cet état de fait pèse lourdement sur le projet de construction nationale et plus particulièrement sur le programme de développement économique. C'est principalement à travers les heurs et malheurs de ce dernier, notamment dans sa dimension locale ou régionale, que nous tenterons d'appréhender dans le présent article, quelques aspects de la nature des rapports entre l'Etat central et les collectivités territoriales et locales.

### **1- Le projet national étatiste : du volontarisme à la réalité.**

L'Etat algérien post-colonial, issu du nationalisme de guerre, auréolé de sa "victoire" sur l'une des premières puissances économiques et militaires du monde, s'est imposé à la société algérienne tel le Léviathan de Hobbes.

Partant du constat ou plutôt du principe indiscuté – aucun état des lieux n'a été fait après l'indépendance – que le système colonial n'a rien laissé de positif derrière lui, que l'Algérie est une page blanche à écrire (d'où la sémantique empruntée au jargon économique du "noircissement de la matrice inter-industrielle" du modèle étatique algérien de développement), le nouvel Etat afficha d'emblée des prétentions démiurgiques : construire un nouveau pays, une nouvelle économie, faire émerger une nouvelle culture, un homme nouveau...

Au plan économique, le projet d'inspiration industrialiste avait la prétention de faire sortir la société algérienne de l'univers agricole et paysan et la hisser dans l'univers industriel et technique.

Bannir "la mentalité du gourbi" disait le président Boumediène. L'Etat était le seul acteur retenu pour mener à terme le projet, à côté de son alter ego idéologique : le parti unique doté de la vertu de propager la bonne parole, les orientations économiques et la conscience nationaliste et révolutionnaire.

L'option économique, s'inspirant de la théorie de la modernisation, fait appel au modèle de développement dit "des industries industrialisantes" censé pouvoir transformer de fond en comble sous la houlette volontariste et autoritaire de l'Etat, la société algérienne.

A la fin des années 1960, H. Boumediène promettait à l'Algérie d'atteindre le niveau de développement de l'Espagne à l'horizon de 1980 !

Qu'est-il devenu de ce projet aujourd'hui ? Un échec lourd de conséquences, de l'avis de tous les économistes et surtout de larges couches de la population algérienne qui sont confrontées aux errements de la politique économique dont la variable déterminante est le prix du baril de pétrole sur le marché international.

Les tenants et aboutissants de ce fiasco économique ont été assez largement analysés et commentés, y compris dans les études, colloques et forums officiels. Les raisons essentielles ont commencé à être cernées dès la fin des années 1980, au moment où la chute des recettes pétrolières a mis à nu les inepties d'un système qui a réduit le potentiel multisectoriel de l'Algérie à une économie mono-exportatrice d'hydrocarbures.

L'autre critique, de nature politique, souvent avancée met en évidence la gabegie bureaucratique, le déficit démocratique et les détournements de richesses nationales par la nomenclatura et ses clientèles.

Le constat est connu de tous : le passage de l'économie étatisée à l'économie de marché est plus que laborieux en Algérie. On relève ces dernières années un paradoxe lancinant : celui de recettes extérieures importantes à côté d'une pauvreté persistante et une économie peu performante (en dehors des hydrocarbures).

## **2- A la recherche de solutions : Les politiques de replâtrage.**

Les critiques émises à l'endroit du système économique et politique en vigueur par les analystes nationaux et internationaux étaient mal vues par le gouvernement algérien jusqu'à la fin des années 1980. Après la chute brutale du prix du pétrole en 1986 et surtout après l'explosion sociale de 1988, certains cercles du pouvoir commencèrent à les admettre et même à les prendre en compte. D'où les velléités réformistes qui se sont emparé des ministères de l'économie, des finances, de l'agriculture et de la planification : autonomie des entreprises publiques, démantèlement de certains monopoles étatiques, mise au rancart du système de planification, libéralisation de l'investissement privé et du commerce extérieur, arrêt de la politique des prix administrés...

Bref, on décrète, à la hussarde, une politique de réformes et de déconcentration économique sans remodeler les structures et le maillage politico-administratif de l'Etat central.

Ainsi, depuis une quinzaine d'années, les réformes se suivent au gré des changements de gouvernement. Aucun n'a réussi à relancer la machine économique, encore moins à améliorer les conditions de vie des Algériens. Bien au contraire, nous assistons à l'aggravation du délabrement de l'économie algérienne, aux conséquences sociales et politiques de plus en plus inquiétantes.

Le fond du problème, à mes yeux, n'est pas seulement de nature économique – il est aussi d'ordre politique (absence de démocratie réelle) et surtout socio-culturel au sens où le projet de développement algérien a été conçu et mis en œuvre dans la méconnaissance des réalités socio-culturelles, historiques et humaines de l'Algérie, ou plus exactement dans le mépris et la négation de ces réalités.

Dans le cadre de cette politique négationniste et a-historique du contexte national, passer du modèle étatiste à celui de l'économie de marché ne garantit en rien la fin de la crise économique algérienne.

Ce n'est pas que des réformes économiques dont a besoin l'Algérie mais aussi et surtout de changement des mentalités instituées, d'une remise en cause profonde des fondements officiels de l'Etat, de ses institutions et de ses soubassements politiques, idéologiques et culturels.

### 3- Vers le retour des acteurs sociaux et culturels de l'Algérie profonde :

Un Etat qui veut tout contrôler, disait l'économiste W.A. Lewis, finit par ne rien contrôler. C'est le cas, de plus en plus, de l'Etat algérien qui, à force d'ignorer et de marginaliser le potentiel économique, socio-culturel et historique de l'Algérie, a fini par devenir un corps étranger, rejeté par la société. D'où le climat de méfiance réciproque entre l'Algérie profonde et l'Etat, d'où les émeutes récurrentes des ces dernières années, qui atteignent leur paroxysme en Kabylie.

Car, dès l'origine, la perspective tracée par l'Etat national, a été de réduire l'hétérogénéité culturelle, sociale et économique de la société algérienne, considérée comme étant incompatible avec son projet nationaliste. Ainsi, le programme de développement économique avait pour but explicite de rompre avec les structures socio-économiques anciennes et diversifiées et les remplacer par un modèle uniforme, censé apporter la rationalité économique moderne (d'abord socialiste jusqu'à la fin des années 1980, puis capitaliste depuis).<sup>1</sup>

En voulant copier le modèle occidental, les décideurs algériens ont pris l'ombre pour la proie. Car en observant les expériences historiques des pays développés, on s'aperçoit que l'industrialisation de ces pays s'est opérée à partir des potentialités de leurs territoires d'abord, il n'y avait pas, en tout cas, rupture avec leurs structures socio-économiques et culturelles traditionnelles.<sup>2</sup>

Cette industrialisation a pris son envol à partir de régions ou terroirs disposant d'une identité propre, y compris économique.<sup>3</sup>

Des études ont montré, en effet, qu'une dynamique industrielle réussie est souvent, voire toujours, liée à un enracinement profond dans un territoire.<sup>4</sup>

D'autres études ont relevé, à travers l'exemple des expériences économiques et politiques des Etats centralisés à l'excès (ex : pays socialistes) que ce sont les collectivités locales et les acteurs en marge de l'Etat central qui ont assuré un minimum de production de richesses et de cohésion sociale (collectivités villageoises, petits paysans, artisans, petits commerçants...). Dans ces pays, c'est l'économie dite informelle ou souterraine qui a suppléé aux défaillances de l'Etat-démiurge, lequel s'est révélé incapable d'assumer le rôle d'acteur économique et politique hégémonique qu'il s'est assigné.<sup>5</sup>

Ces acteurs sociaux, individuels ou collectifs, incrustés dans les terroirs sortent de plus en plus de la "clandestinité" ou du moins de la marginalisation. Ils aspirent, l'affaiblissement de l'Etat central aidant, à jouer un rôle plus important, à reprendre leur place naturelle tant au niveau de l'initiative économique que de la citoyenneté socioculturelle et politique.

Il s'agit là d'une dynamique générale à l'œuvre dans les pays où le centralisme étatique a étouffé le corps social ; elle n'est pas pour autant acceptée de gaîté de cœur par l'Etat central qui cherche à la pervertir en se déchargeant de ses problèmes (responsabilités sociales) tout en gardant l'essentiel de ses monopoles, notamment ceux relevant du politique, de l'idéologie et bien sûr les rentes économiques et financières.

<sup>1</sup> Cf. M. HADDAB : *Education et changements culturels*, Co-édition OPU – Alger / CNRS – Paris, 1971.

<sup>2</sup> Cf. F. BRAUDEL : *Civilisation matérielle et capitalisme*, A. Colin, 1979.

<sup>3</sup> Cf. G. BENKO : "Les théories du développement local", *Revue Sciences Humaines* n°8 – Fév.-Mars 1995.

<sup>4</sup> Cf. Débat dans *Revue internationale des Sciences Sociales* n°118 – Novembre 1988.

<sup>5</sup> Ibid.

En Algérie, cette ruse de l'Etat central est manifeste : Le gouvernement cherche à se défaire d'un grand nombre de ses responsabilités sociales et culturelles tout en s'arc-boutant sur ses privilèges politiques, économiques et institutionnels.

Dans ces conditions, les velléités de décentralisation s'apparentent à des procédures de délocalisation de problèmes plus ou moins épineux plutôt que de dévolution de prérogatives politiques et économiques réelles à des instances locales et régionales.

Ainsi, tant du point de vue économique que politique, l'espace démocratique concédé au local par le national risque de n'être qu'un "cadeau empoisonné" qui saperait les fondements de la démocratie locale.

Aussi, faut-il ne pas se payer de mots, il y a lieu de définir de façon précise ce dont on parle : décentralisation, régionalisation, fédéralisme, autonomie ?

Le débat autour de ces concepts est préalable à toute action politique.

#### 4- Le concept d'économie locale : Quelques considérations.

Le bilan économique de l'Etat algérien est patent : l'illusion d'un développement économique contrôlé et dirigé par l'Etat central a fait chou blanc.

Les initiateurs de ce développement, les techno-bureaucrates, dont l'horizon est rivé à l'Etat-nation, ne pouvaient pas comprendre que le véritable potentiel économique se trouve dans les profondeurs de la société (les terroirs, les réseaux d'échange, les solidarités villageoises, les capacités techno-économiques héritées ou acquises, des petits capitaux diffus...), que l'Etat central censé mobiliser ces ressources allait s'avérer une énorme machine bureaucratique et stérile, de prédation et de corruption.

Le développement "par le haut" part du présupposé qu'en pays sous-développé, seul l'Etat central est à même d'introduire la rationalité économique, l'esprit d'entreprise et d'assurer la cohérence d'ensemble du processus de développement. La multitude d'agents économiques, de territoires hétérogènes, d'initiatives et projets des uns et des autres, constituent, aux yeux de l'Etat central, un imbroglio anarchique qui freine le développement..

La théorie économique institutionnaliste a justifié pendant longtemps cette vision étatiste.

Depuis une vingtaine d'années, les économistes redécouvrent les vertus et l'efficacité des petits entrepreneurs "cachés", les dynamiques socio-économiques locales et régionales autonomes, qui ne procèdent pas nécessairement d'actions de sous-traitance de l'Etat central.

Il y a aussi un processus "invisible" donc non théorisé, de développement "par le bas", œuvre d'acteurs sociaux et d'institutions locales, évoluant en marge de l'Etat, capables de définir des stratégies économiques et de composer avec les contraintes de leur environnement immédiat et lointain. On reconnaît de plus en plus à ces acteurs et à ces institutions la qualité d'entrepreneurs économiques locaux ou régionaux mais on leur refuse une "légitimité politique différente du pouvoir central"<sup>6</sup>

Les acteurs locaux aspirent au partage du pouvoir, de façon à maîtriser les instruments politico-institutionnels de leurs actions : administration de proximité, chambres de commerce et d'industries régionales, fiscalité locale, textes législatifs élaborés par des instances élues ou exécutives locales....

Ainsi, délivrés des contraintes bureaucratiques et des cloisonnements institués par le pouvoir central, ils auront la possibilité de se constituer en réseaux et d'établir des interrelations avec d'autres réseaux régionaux et créer ainsi un foisonnement industriel et commercial profitable à tous. Dans cette optique, l'Etat réajusté peut, en plus de ses fonctions régaliennes, devenir un entrepreneur économique

<sup>6</sup> Cf. M. LECLERC-OLIVE : "Décentraliser : enjeux théoriques et politiques". In *Cahiers du GEMDEV* n°27, octobre 2001, Paris

efficace à condition qu'il se comporte en partenaire et en instance régulatrice et non plus en décideur unique.

Cette configuration économique et politique est, en fonction des spécificités propres à chaque pays, en vigueur dans les sociétés développées. Les territoires ou les régions dans ces sociétés existent en tant qu'espaces économiques et socioculturels reconnus et dotés d'instances de gestion décentralisées, fédérales ou autonomes. Les grands groupes industriels de dimension internationale, ont souvent des assises régionales. *"Aujourd'hui, dans l'économie globalisée, le nouveau système techno-industriel (...) est organisé sur une base territoriale et constitue une agrégation de systèmes productifs locaux."*<sup>7</sup>

De nombreuses études économiques sur de régions d'Italie, de Suisse, d'Allemagne etc., signalent en effet, que la réussite économique de régions comme la Toscane (Italie), la Flandre (Belgique), le canton de Genève (Suisse) etc. est essentiellement due à leur dynamisme interne<sup>8</sup>.

Et ce dynamisme est le résultat de la synergie des petites et moyennes entreprises créées par des agents locaux avec des moyens humains, financiers et techniques essentiellement endogènes. A l'inverse, on sait ce qu'il est advenu des grands pôles industriels à la soviétique ou à l'algérienne, qui se sont dégradés en "cathédrales dans le désert" c'est-à-dire sans liens positifs avec leur environnement. En Algérie, la politique de "saupoudrage" des investissements d'Etat et la création d'entreprises déconnectées de leur milieu d'accueil, ont fonctionné comme des enclaves économiques rattachées, par le biais de l'Etat central, pour leurs approvisionnements en savoir-faire, en machines et même en matières premières au marché mondial. Citons, un exemple parmi d'autres, le cas de l'entreprise de fabrication de produits électroménagers de Tizi-Ouzou (ENIEM), principale entreprise étatique en Kabylie : Peu ou pas intégrée au tissu économique local et régional, elle ne participe en rien au développement de son hinterland, exceptés par les salaires qu'elle distribue à ses employés, mais qui s'amenuisent au gré des restructurations et des licenciements...

C'est dire, à la suite des économistes spécialisés dans les études territorialisées, que l'entreprise viable n'est pas celle qui est créée ex-nihilo par l'Etat central mais celle qui est secrétée par les milieux locaux.

En Algérie, comme ailleurs, les milieux locaux ou les régions sont capables de devenir des lieux de créativité économique et technique pour peu qu'ils se réapproprient politiquement leur espace.

Mais cela ne peut être réalisé, paradoxalement, sans l'intervention de l'Etat central ou plus précisément de sa réforme profonde. C'est le préalable indispensable à l'émergence d'une société civile autonome ; l'Etat régulateur et incitateur est nécessaire, à la condition expresse qu'il soit démocratique.

L'autonomie économique, culturelle et politique d'une région n'est donc pas un recentrage autarcique sur elle même mais la capacité de mettre en valeur ses potentialités, en comptant d'abord sur elle même et en synergie avec d'autres acteurs locaux ; avec aussi l'Etat central mais en tant qu'animateur et "chef d'orchestre".

### Eléments bibliographiques :

- 1/ Benko, G : Les théories du développement local, in revue des sciences humaines n° 8 février-mars 1995.
- 2/ Braudel, F : Civilisation matérielle et capitalisme, édition A. Colin 1979.
- 3/ Haddab, M : Education et changements culturels, coédition OPU(Alger)-CNRS(Paris) 1971.
- 4/ Leclerc, O : Décentraliser : enjeux politiques et théoriques in Cahiers du GEMDEV n° 27 octobre 2001, Paris.
- 5/ Maillat, D : Les milieux innovateurs, in revue des sciences humaines n° 8 février-mars 1995.
- 6/ Revue internationale des sciences sociales (dossier) n° 118, novembre 1988.

<sup>7</sup> Cf D. Maillat : "les milieux innovateurs", In revue Sciences humaines n°8 février-mars 1995.

<sup>8</sup> Cf. G. Benko : op. cit