

Les Annales
De l'Université d'Alger
N° 21/Juin 2012

PRESIDENT D'HONNEUR :

PR. TAHAR HADJAR,

Recteur de l'Université d'Alger

BEN YUCEF BEN KHADDA

DIRECTEUR DE LA REVUE/

RESPONSABLE DE LA

PUBLICATION :

PR. HAMID BEN CHENITI

Vice – Recteur de la formation

Supérieure, de la Post-Graduation, de
l'Habilitation Universitaire et de la

Recherche scientifique

Directrice de la rédaction :

BAYA KHOUDJA LEKKAL

P.A.O

Service de la Publication

VICE-RECTORAT DE LA
FORMATION SUPERIEUR, DE LA
POST-GRADUATION, DE
L'HABILITATION UNIVERSITAIRE
ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

ADRESSE : 02, Rue DIDOUCHE
MOURAD, ALGER 16000, ALGERIE

TEL/FAX : 021.69.77.27

EMAIL : hawliyatalger@yahoo.fr

SOMMAIRE

OUAHDI Nabila

Le Développement Durable des Entreprises par la mobilisation des Homme.....	04
--	-----------

Dr Anissa BRAHIM ERRAHMANI

Processus D'addiction A La Toxicomanie - Analyse Comparative Entre Jeunes Scolaïses Et Delinquants.....	17
--	-----------

Dr Mouhamed Tahar BOUAARA

Le developpement local, une preoccupation centrale. Aspects budgetaires.....	36
---	-----------

Le Développement Durable des Entreprises par La Mobilisation des Hommes

OUAHDI Nabila
Maître Assistant
Université d'Alger 2

Résumé :

L'entreprise est soumise à des nouvelles contraintes qui ne viennent pas auprès de ces partenaires classiques (clients, actionnaires, fournisseurs, concurrents,...etc.) mais d'autres intervenants ont imposés leurs réalités sur la vie de l'entreprise. La société à travers ces collectivités locales, les associations et le législateur par ces lois portant sur l'environnement...etc. Ces nouveaux partenaires ont des exigences qui dépassent la qualité du produit au respect de l'environnement, et à une bonne gestion et exploitation des ressources naturelles de l'entreprise.

Les Ressources Humaines ont un rôle primordial pour permettre à l'entreprise d'adopter un système de management environnemental lui permettant de se lancer dans une perspective de développement durable, pour y arriver, l'entreprise doit opter pour une démarche de mobilisation de ses salariés attractive et motivante ouvrant la voix au travail collectif et collaborateur afin de faire face aux nouvelles exigences environnementale et bâtir l'entreprise durable.

Pour bien cerner le sujet, plusieurs concepts et notions interviennent tels que :
Développement Durable – Mobilisation – RSE – Management Environnemental

Introduction :

L'environnement de l'entreprise se complexifie et les attentes des salariés changent : perte de repères avec la crise, évolution du rapport à l'autorité... Il devient de plus en plus difficile de manager des équipes dans un tel contexte.

Les entreprises sont au cœur des problématiques de développement durable,. Quelles que soient leurs activités, elles consomment des ressources et des matières premières, de l'eau, de l'énergie, utilisent des moyens de production, de transport, génèrent des rejets dans l'environnement et emploient des hommes et des femmes pour effectuer un travail.

Leur fonctionnement, leur consommation, le cycle de vie des produits qu'elles fabriquent, les services qu'elles proposent, les conditions de travail qu'elles offrent à leurs employés ont des répercussions sociales, environnementales et économiques importantes.

Les entreprises qui décident de s'orienter vers le développement durable le font pour diverses raisons ; généralement elles souhaitent minimiser leur impact environnemental et veulent s'impliquer dans une politique de ressources humaines soucieuse du bien être de ses employés.

Les degrés d'implication dans une démarche de développement durable sont très variés, cela peut aller d'une intégration des valeurs du développement durable à la stratégie de l'entreprise, à la mise en place d'un système de management environnementale ou d'une démarche de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE), ou de la mise en œuvre de quelques actions environnementales ou sociales ponctuelles, jusqu'à une communication environnementale abusive qui ne reflète pas les engagements de l'entreprise.

L'objectif d'une entreprise qui intègre le développement durable à sa stratégie générale et son fonctionnement est d'assurer un développement maintenu dans le temps, respectueux d'un système de valeurs sociales et environnementales, dans une logique de progrès continu tout en impliquant des acteurs internes et externes à l'entreprise.

Une stratégie de développement durable ne saurait être opérationnelle sans une mobilisation des salariés à tous les niveaux. D'une part parce que le salarié est aussi un citoyen : le sensibiliser au développement durable dans un cadre professionnel permet ainsi de lui donner les moyens de ressentir davantage de cohérence entre ses convictions/ valeurs personnelles et son activité professionnelle. D'autre part, la mobilisation des collaborateurs pour le développement durable est également source de création de valeurs pour l'entreprise ou la collectivité : innovation, motivation, implication des collaborateurs autour d'un projet, fierté, donc gain d'efficacité.

Au-delà de la simple sensibilisation, il s'agit d'accompagner une véritable transformation des métiers et une intégration dans les processus de management. L'implication de la direction des ressources humaines est un facteur déterminant puisqu'elle doit favoriser le développement de démarches participatives permettant de créer les conditions de confiance pour faire des salariés les moteurs du changement.

Comment est ce l'entreprise doit elle agir pour faire de la mobilisation des personnes une véritable réussite pour la stratégie du développement durable et un outil du système de management environnemental incontournable ?

Pour bien répondre à la présente problématique, il est indispensable de définir les deux concepts clés faisant l'objet de ce questionnement : (**développement durable et mobilisation des personnes**)

1. Le développement durable :

Est une nouvelle conception de l'intérêt public, appliquée à la croissance économique et reconsidérée à l'échelle mondiale afin de prendre en compte les aspects environnementaux et sociaux d'une planète globalisée.

En 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans le rapport Brundtland lui préférera la notion de « développement soutenable » (traduit par durable par le Canada), défini comme suit :

- « le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Deux concepts sont inhérents à cette notion :

– le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité,

– l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ».

2. Le Management Environnemental :

Un système de management environnemental comme le définit la norme ISO/DIS 14001 « est une composante du système de management global d'un organisme. Il inclut la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les pratiques, les procédures, les procédés et les ressources pour élaborer, mettre en œuvre, réaliser, réviser et maintenir la politique environnementale d'un organisme ».

3. La mobilisation :

C'est un ensemble d'actions (rassembler, alerter, former) menant progressivement les individus à réaliser des actions concrètes qui servent la mise en œuvre d'un projet et l'atteinte de ses objectifs.

Néanmoins aujourd'hui, la quête d'un développement durable est comprise comme étant la prise en compte de trois exigences

- Le progrès économique ;
- La préservation de l'environnement.
- La justice sociale

4. La RSE :

L'engagement des entreprises sur la RSE (Responsabilité Sociale des Entreprises) qui constitue leur contribution au développement durable, entraîne des changements de stratégie, de politique, de management. Si les grandes entreprises cotées communiquent largement sur leur stratégie dans leurs rapports développement durable, les actions qu'elles déploient pour impliquer leurs salariés dans ces nouvelles orientations sont beaucoup plus rarement mentionnées.

La notion de responsabilité sociétale ou sociale est fondée sur l'idée que les entreprises doivent assumer des responsabilités qui vont au-delà de leurs champs d'activités et ceci s'explique par le fait que les activités économiques de celles-ci puissent produire des externalités négatives sur la société : chômage, insécurité, pauvreté, pollution, etc.

La mise en place d'une démarche RSE impacte à différents niveaux l'organisation et la stratégie de l'entreprise :

- Commercial : identifier de nouvelles opportunités (nouveaux marchés et clients sensibilisés, export, marchés publics)
- Technologie et compétitivité : rationaliser l'utilisation des énergies donc réaliser des économies dans le process de production de biens ou de services, favoriser l'innovation
- Ressources humaines : mobiliser les salariés autour du projet RSE, ouvrir les profils de recrutement, développer la formation et l'anticipation des compétences, fidéliser les salariés
- Relations avec les parties prenantes (collectivités territoriales, associations locales, écoles, universités, institutions...) : améliorer l'ancrage territorial de l'entreprise, contribuer au développement économique local, développer les partenariats locaux...
- Communication : valorisation de l'image de l'entreprise comme une entreprise citoyenne

Quelles sont donc les différentes actions que l'on doit mener pour optimiser les chances de succès des opérations de mobilisation des équipes autour des enjeux à la fois fondamentaux et complexes que recoupe le développement durable ?

Il est donc important de noter tout d'abord les raisons de toute entreprise à faire appel à la mobilisation tant sur le plan interne que sur le plan externe :

- Une conscience du devoir de faire face à des enjeux internationaux de première urgence,

- Une volonté de répondre à des enjeux locaux et de satisfaire certaines aspirations profondes d'un nombre croissant de nos concitoyens car la prise de conscience seule ne suffit pas,

- La nécessité de répondre aux obligations et incitations de l'État, en particulier pour les territoires de projet que sont les pays, les agglomérations et les Parcs naturels régionaux,

- La perspective de retirer des bénéfices directs et indirects de la démarche.

- La motivation de travailler en équipe afin d'en tirer un intérêt collectif

On "mobilise" pour un projet impliquant généralement un changement (un passage d'un état à un autre). Or le changement est un phénomène :

- qui prend du temps (c'est par nature une étape de transition) ;

- permanent (au niveau individuel comme au niveau collectif) ;

- qui s'accélère (rythmes des innovations) ; c'est d'ailleurs la rapidité plus que le changement lui-même qui provoque des difficultés de transition.

Nb : la mobilisation des salariés n'implique pas forcément le succès de l'action entreprise pour réussir à ancrer le changement durablement (si les freins sont trop forts, si des facteurs de changement extérieurs viennent perturber les changements engagés...).

La prise de conscience des grands enjeux sociaux et environnementaux devrait croître chez les salariés, à travers leur expérience citoyenne, mais aussi via les échanges avec leurs clients, de plus en plus impliqués dans le développement durable. Cela devrait permettre une meilleure compréhension des enjeux et générer des exigences croissantes en termes d'engagements responsables à l'égard de leur entreprise. La « quête » de sens, que les salariés revendiquent de plus en plus dans leur travail, tous secteurs économiques confondus, pourrait également s'étendre au secteur de la communication et s'exprimer davantage. Des DRH l'ont bien compris, proposant, dans le cadre d'une démarche de développement durable, des actions sociétales motivantes pour les salariés :

I. Les actions à entreprendre :

Se lancer dans une démarche de développement durable, il est primordial d'impliquer les salariés ! **L'intégration des principes de la RSE implique des modifications sur l'organisation du travail, mais aussi sur l'exécution des tâches...** cette démarche va modifier les habitudes et les comportements des salariés, c'est pourquoi il est primordial de les intégrer dans toutes les étapes de la démarche.

I.1 Les nouvelles pratiques de l'entreprise

Un des aspects les plus « basique » est le passage, pour l'entreprise, à des pratiques plus responsables en matière d'énergie. En un mot il faut économiser l'énergie, et surtout mieux gérer son impact sur l'environnement. Il est ainsi conseillé d'impliquer les salariés dans le processus de gestion des déchets, **les informer des mesures d'économies d'énergie pour que ces dernières soient mieux acceptées.**

Cette implication peut prendre plusieurs formes, et même être très « intrusive », allant jusqu'à changer les habitudes des salariés.

I.2 Une meilleure gestion des déchets

Exemple chez Suez Environnement, qui a mis en place un système de collecte des déchets dans ses bureaux très novateur. « Auparavant, le prestataire de propreté prenait en charge le vidage des poubelles. Désormais, ce sont les collaborateurs qui s'impliquent dans une démarche globale de valorisation des déchets. Équipé de deux réceptacles dans les bureaux (un pour le papier, un pour les cannettes et déchets résiduels) chaque salarié devra emporter ses déchets triés dans les points de collecte situés à chaque étage ».

L'adhésion du personnel semble forte. **Cette démarche est d'autant plus facile à mettre en place dans des entreprises ayant un lien avec l'environnement ou l'énergie**, mais c'est avant tout une démarche ludique et originale qui va séduire les salariés et les impliquer.

I.3 Économiser l'énergie au bureau

Éteindre la lumière en partant, baisser le chauffage ou la climatisation... des gestes simples pour certains, mais qui ne sont pourtant pas souvent effectués. **Pire, au sein des entreprises, les salariés estiment ne pas être encouragés à faire des économies d'énergie.** Voici quelques conseils pour réduire la consommation d'énergie au bureau :

- éteindre les appareils plutôt que de les mettre en veille
- débranchez les appareils non utilisés
- utilisez modérément vos lampes de bureau (et avec des ampoules éco)
- renouvelez votre parc d'ordinateur pour des machines plus « écolo »
- modérez votre utilisation du chauffage (1 degré supplémentaire augmente la facture d'électricité de 6%)

I.4 Un recrutement plus social et une meilleure intégration

Outre le volet environnemental, c'est aussi le volet social qui doit être ouvert aux salariés. En rendant votre recrutement plus humain et collégial, vous pouvez souder les liens internes. Pour les TPE et PME, ne disposant pas toujours de DRH, il est important d'impliquer les salariés dans le processus de recrutement.

I.5 Motiver les salariés à recruter

Cette implication peut prendre plusieurs formes. La cooptation consiste dans le fait d'avoir recours au carnet d'adresses des salariés pour effectuer des recrutements. **« La cooptation apporte une valeur ajoutée aux autres modes de recrutement.** C'est une démarche valorisante lorsque le cooptant a une formation spécifique et qu'il utilise son carnet d'adresse d'anciens camarades de classe. Le risque majeur de cette pratique c'est l'homogénéisation des formations, profils humains, concepts métiers qui risquent à terme d'annihiler la créativité, l'innovation, l'évolution rapide du secteur ou de l'activité. **La solution à cette problématique est peut être d'instaurer une charte très précise et stricte des techniques de**

cooptation pour éviter toutes dérives», La cooptation est donc un outil de motivation. Mais au delà de cette ouverture du carnet d'adresse, ce sont sur les salariés à recruter qu'il faut mener un travail.

I.6 De nouveaux profils pour l'entreprise

La RSE propose que le recrutement soit plus social et humain. Une ouverture aux salariés en insertion, l'accueil de stagiaires, la mise en place d'un plan d'action diversité (handicap, senior, origine des salariés) sont des actions fortes, qui s'inscrivent dans une démarche RSE. **Diversité, Egalité Professionnelle, Handicap, Lutte contre les Discriminations doivent être les maitre mots d'un tel recrutement.**

I.7 Améliorer les conditions de travail

Les risques professionnels font peser sur les salariés la menace d'une altération de leur santé qui peut se traduire par une maladie ou un accident. Pour cela, des conditions favorables au travail motive de plus en plus le personnel pour se sentir intégré et impliqué dans projet commun.

I.8 Prévention des risques professionnels

L'évaluation des risques consiste à appréhender les dangers pour la santé et la sécurité des travailleurs dans tous les aspects liés à l'activité de l'entreprise. Il s'agit d'un travail d'analyse des modalités d'exposition des salariés à :

- des dangers (repérage d'un équipement, d'une substance, d'une méthode de travail susceptible de causer un dommage pour la santé...);
- des facteurs de risques (conditions de travail, contraintes subies, marges de manœuvre dont disposent les salariés dans l'exercice de leur activité).

Un élément important à l'intérieur de l'entreprise doit être pris en considération et il est la source de toute initiative qui cible la satisfaction du client et la préservation de l'environnement, La santé et la sécurité au travail est une et avant tout une culture qui doit être intégrée dans l'esprit de l'entreprise. Mais la présence d'un système est indispensable pour coordonner et planifier et prendre des mesures préventives et correctives.

Un système de management de la santé et de la sécurité au travail (SMSST) est un dispositif de gestion combinant personnes, politiques, moyens et visant à améliorer les performances d'une entreprise en matière de santé et de sécurité au travail. C'est un outil qui permet de mieux maîtriser l'organisation de l'entreprise et de progresser en intégrant la S&ST à toutes les fonctions tel que c'est montré dans la figure suivante :

Figure n°1 : Le Système de Sécurité et Santé au Travail dans l'entreprise

Source : **BERNARD, (Froman). JEAN-MARC, (Gay). BERNARD, (Laurans):**
Qualité et environnement, vers un système de management intégré, AFNOR, 1998,
p 59

1.9 Impliquer les salariés dans la vie locale

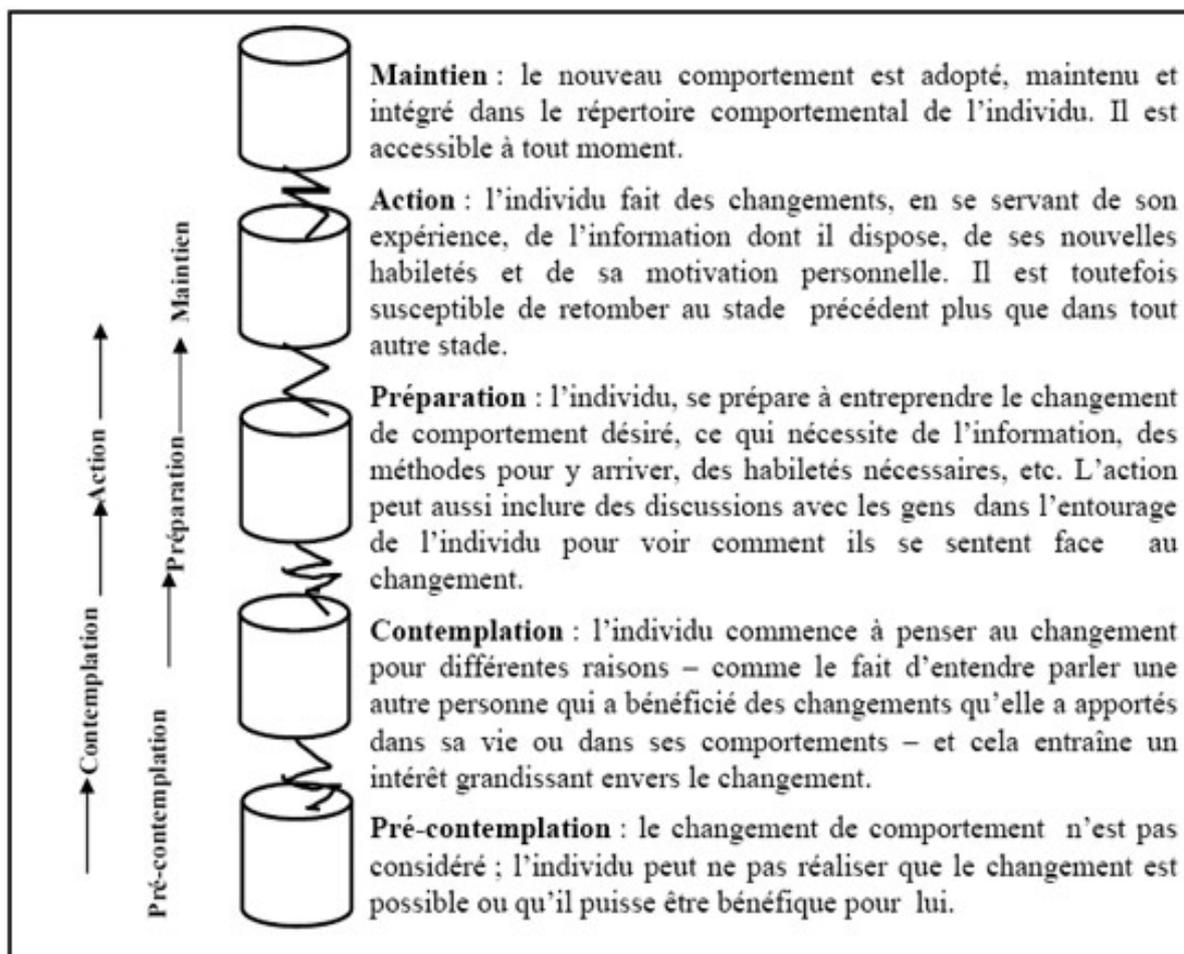
Qui dit environnement de l'entreprise, dit environnement local. Selon la municipalité dans laquelle l'entreprise est implantée, il convient de s'impliquer à la vie locale. Plus loin que le sponsoring du club de football local, ce n'est pas un simple chèque qu'il faut réaliser. Des actions des salariés, des opérations de mécénat, des rencontres avec des écoles... L'intégration de l'entreprise à son environnement proche peut prendre de nombreuses formes. S'investir dans la communauté locale n'est pourtant pas la grande priorité d'une majorité de PDG sondés.

II. Faire face à la résistance au changement :

L'un des principaux obstacles qui peuvent ralentir le rythme d'implication du personnel ou même freiner les actions de mobilisation dans une démarche de développement durable c'est la résistance au changement.

Chacun a un rôle dans le projet, et chacun évolue face au changement. Il existe plusieurs stades par lesquels on passe face à un changement. Il existe le modèle en spirale des stades du changement de comportement. Tout le monde peut évoluer, et suivre un trajet qui l'emmène de la colère et du choc du changement, vers son exploration, sa réalisation.

Figure n° 2 : Modèle en spirale des stades du changement de comportement



Source : <http://rse-pro.com/impliquer-personnel-998> le (11/03/2012 à 19:15mn)

Les meilleurs conseils qui peuvent être présentés ainsi sont :

- a. Mettre en place un projet participatif
- b. Ecoute de tout le monde !
- c. Explication des motivations et le but du projet
- d. Laisser à chacun sa place dans le projet
- e. Impliquer et informer des avancées du projet
- f. Valoriser le changement et la formation

La globalisation, telle qu'elle se déroule actuellement, ne fait pas l'unanimité, c'est le moins que l'on puisse dire. Les dirigeants d'entreprises le savent aussi bien, voire mieux, que quiconque. Beaucoup ont décidé de réagir sans attendre les Etats

Toute entreprise doit se conformer aux exigences légales en matière d'environnement et en matière sociale. L'absence de stratégie particulière de

développement durable c'est donc se contenter de se conformer aux normes. Sauf que dans ces conditions, l'entreprise est condamnée à courir derrière et éventuellement, elle peut s'exposer à des surprises si elle n'a pas anticipé les évolutions réglementaires. Ne serait-ce que pour cette raison : le caractère un peu erratique, parfois difficilement prévisible des évolutions réglementaires, ce n'est pas idiot de prendre un peu d'avance, d'anticiper.

III- Anticiper le changement et assurer le développement durable

Les clés de réussite de l'action sont multiples, et à anticiper dès le début du processus mais toutes ces clés reposent généralement sur deux principaux aspects :

III.1 Quelles sont les conditions favorables pour mettre en œuvre une mobilisation efficace en entreprise ou en collectivité ?

- Une vision de l'avenir crédible et motivante est essentielle pour mobiliser les énergies, canaliser les efforts autour d'objectifs partagés.
- Une équipe soudée permet de déployer et faire vivre un processus de mobilisation, pour porter le projet et aussi surmonter les obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre.
- Le travail en synergie avec les acteurs traditionnels du changement de culture que sont les DRH, directeurs de la formation, universités d'entreprise, centres de formation, directeurs de la communication interne.
- Les efforts nécessaires sont importants pour faire partager la vision par l'ensemble de l'entité et faire évoluer les habitudes de travail de l'ensemble des collaborateurs acquises depuis de nombreuses années.
- Les actions parlent souvent plus que les discours, d'où l'importance de faire passer les messages dans ses actes (enjeu d'exemplarité).
- Les premiers résultats doivent être rapidement visibles pour assurer la crédibilité de la démarche, étape essentielle pour mener à leur terme les efforts de changement et maintenir le soutien par les acteurs clés.
- Ancrer les changements, les nouvelles pratiques ou comportements dans la culture à tous les niveaux de l'entité à l'issue de l'action de mobilisation, et communiquer sur les liens entre les nouveaux comportements et l'amélioration de performances.

III.2 Les Clés de succès pour mobiliser ses équipes pour le développement durable

- Donner du sens à la démarche : expliquer les enjeux de la mobilisation (les éventuels problèmes liés à la situation actuelle, les bénéfices attendus de la situation future), le lien avec la stratégie de l'entité, partager la vision et les valeurs.
- S'assurer de la cohérence globale des changements attendus (enjeux, actions engagées, organisation interne et communication).
- Répondre au sentiment d'urgence et montrer que le statu quo n'est pas envisageable (mettre en mouvement l'organisation).
- Obtenir l'engagement du top management (rôle d'impulsion et d'exemplarité) et le soutien du management intermédiaire et des relais locaux.

- Identifier et lever si possible les freins au changement : individuels (connaissance, peur, doute...), collectifs (organisation, système de management, priorités) ou spécifiques au développement durable.
- Travailler en amont avec les directions de ressources humaines, développer la transversalité, co-construire les actions (développement durable, ressources humaines, opérationnels, partenaires sociaux, collaborateurs).
- Sensibiliser, former, accompagner (sur la vision, les connaissances et repères communs, les savoir-faire...) l'ensemble des collaborateurs (de l'entité centrale et du terrain).
- Communiquer intensément tout au long de la démarche.
- Piloter le changement, organiser, définir des priorités, s'appuyer sur les convaincus, préciser les objectifs et les indicateurs.
- Mesurer les progrès réalisés, valoriser les résultats et les premières «victoires,
- célébrer les efforts, favoriser les retours d'expérience, le partage des bonnes pratiques.
- Ancrer le changement dans la culture interne (vocabulaire, communication, exemplarité, cohérence entre discours et pratiques) et les systèmes de management (revues de direction, critères de recrutement et d'évaluation, objectifs, indicateurs).
- Animer la démarche dans le temps et améliorer en continu.

Conclusion :

La mobilisation des collaborateurs est une étape fondamentale dans le déploiement d'une stratégie et de projets de développement durable.

Ce sont bien les collaborateurs qui ont le pouvoir de mettre en oeuvre et de faire vivre les engagements de développement durable ; souvent en première ligne avec les clients ou les concitoyens, ce sont les acteurs clés des changements souhaités. Le temps est venu d'une appropriation par tous !

En synthèse, trois ingrédients essentiels sont nécessaires pour réussir une action de mobilisation interne :

1. Donner du sens,

Les changements internes ne se mettront en place que si les équipes accordent crédibilité aux engagements de l'entité et comprennent la cohérence globale des actions entreprises.

2. Préparer l'action,

Anticiper et organiser de façon collégiale Ces projets doivent se conduire avec méthodologie et en associant au maximum des parties prenantes internes.

3. Rester ouvert à l'adaptation en cours de déploiement,

Notamment rester à l'écoute des collaborateurs pour accompagner les processus d'appropriation et les faire vivre.

L'impact des actions se mesurera en termes d'image en tant qu'employeur, de fidélisation de collaborateurs, de cohésion d'équipe et de dynamique collective.

Il se mesurera aussi sur les performances RSE de l'entreprise et le respect des engagements.

Bibliographie

I- Ouvrages :

1. Benoit Naous : Réussir votre analyse environnementale ; les 5 étapes clés, AFNOR, 2003.
2. Froman Bernard. Gay Jean-Marc. Laurans Bernard: Qualité et environnement, vers un système de management intégré, AFNOR 2005.
3. Gendre-Aegerter Delphine, « La perception du dirigeant de PME de sa responsabilité sociale», (THESE), 2008,
4. Mouton Jean-Pierre, Chaboud Jack : la sécurité en Entreprise ; sensibilisation du personnel et mise en œuvre d'un plan d'action, édition Dunod 2003.
5. Picard Fanny & Rambaud Agnès; « Guide mobilisation des hommes pour un développement durable » édit CNFPE 2008
6. Smith N.C : « Corporate Social Responsibility: whether or how? », California Management Review, 2003 vol. 45.

II- Site web :

1. www.rse.pro.com.
2. www.suezenvironnement.fr
3. http://fr.wikipedia.org/wiki/d%C3%A9veloppement_durable le

III- Articles :

1. Extrait du livret de sensibilisation au développement durable pour les collectivités territoriales (travail collaboratif coordonné par l'ARPE Midi-Pyrénées).
2. Extrait du livre « La Communication Responsable » - Collectif Adwiser (Editions Eyrolles, 2009)

PROCESSUS D'ADDICTION A LA TOXICOMANIE
ANALYSE COMPARATIVE ENTRE JEUNES SCOLARISES ET
DELINQUANTS

Dr Anissa BRAHIM ERRAHMANI
Université d'Alger -2-

Résumé :

Le fléau de la toxicomanie, s'était au fil du temps tellement répandu dans les pays développés, aujourd'hui il est parvenu à élire domicile dans les sociétés dites en développement. L'Algérie n'est pas épargnée, d'où la nécessité d'attirer l'attention sur ce problème.

L'objet de cet article est un condensé d'une vaste enquête empirique de 621 jeunes garçons de 10 à 18 ans prélevés respectivement en milieu scolaire (332 cas) et dans les centres de rééducation (289 cas) à travers tout le territoire national. Nous nous sommes limités à traiter l'un des axes de notre recherche à savoir « les processus d'addiction à la toxicomanie, analyse comparative entre jeunes scolarisés et délinquants ».

Les résultats de l'enquête, nous autorise à soutenir sans l'ombre d'un doute que l'addiction à la toxicomanie exprime, d'une part, un profond malaise de la mal-vie des jeunes d'autre part, elle joue un rôle destructeur du point de vue physique et mental, mais encore plus grave elle est souvent un facteur facilitateur du passage à l'acte délinquantiel et même criminel.

Ainsi l'addiction à la toxicomanie annihile le sens même de l'avenir pour tous ces jeunes.

Mots clés : Addiction, toxicomanie, exclusion, socialisation, délinquants, scolarisés, tabac, alcool.

ملخص:

تعتبر ظاهرة الإدمان مشكل منتشر في البلدان المتقدمة، وأصبح مؤخرا مستفحلا في المجتمعات وهو في طور النمو بكثرة. والجزائر لا تستثنى من هذه الظاهرة، لذلك فمن الضروري الانتباه لهذا المشكل. وموضوع هذه المقالة هو خلاصة تحقيق اختباري الواسع الذي أنجز على 621 ولد تتراوح أعمارهم ما بين 10 سنوات إلى 18 سنة، تم انتقاؤهم من مراكز إعادة التربية (289 حالة) ومن أوساط مدرسية (332 حالة) على مستوى التراب الوطني.

لقد اكتفيت بمعالجة أحد محاور من بحثنا: "سيرورة الإدمان على المخدرات: تحليل مقارنة بين المتمدرسين والمنحرفين".

النتائج التي توصلنا إليها، لا تمنعنا بدون شك أن نؤكد أن الإدمان على المخدرات يعبر عن مأساة حياة من جهة، ومن جهة أخرى يحطم الشاب من كل النواحي الجسمية والعقلية، بل أكثر من ذلك هو عامل تسهيلي للانتقال إلى الفعل الإنحرافي والإجرامي.

الكلمات المفتاحية: الإدمان، المخدرات، الإقصاء، التنشئة، منحرف، متمدرس، التبغ، الخمر.

INTRODUCTION :

Allait-on, réellement comprendre le phénomène générique de la criminalité, sans pour autant faire une halte dans l'espace de la toxicomanie qui cause des ravages au sein de la jeunesse mondiale et ce, depuis des décennies. Ce fléau s'était, au fil du temps, tellement répandu, particulièrement dans les sociétés technologiquement développées, que des institutions opérant à l'échelle planétaire furent instituées, à l'effet de lutter plus efficacement contre un mal aussi redoutable dont le développement et l'extension sont exponentiels.

Hier, dans les sociétés précitées essentiellement, aujourd'hui, ce cancer qui attribue un poids mondial à la criminalité, à travers ses prolifiques métastases, est parvenu à élire domicile dans les sociétés dites en développement, également. Certes, ce n'est pas le lieu, ici de s'appesantir sur l'évolution de ce phénomène. Mais il était cependant nécessaire d'attirer l'attention sur cette question dans la mesure, où les adolescents algériens scolarisés s'adonneraient, actuellement à la drogue dans une proportion de 50.00 % environ¹.

Ainsi, le présent article est un condensé d'une vaste enquête empirique de 621 garçons de 10 à 18 ans prélevés respectivement en milieu scolaire dans la région d'Alger : CEM, Lycées (332 cas) et dans les centre de rééducation du Ministère de la Justice et la Protection Sociale et de la famille (289 cas) à l'est, au centre et à l'ouest du pays.

Notre problématique s'est limitée à traiter l'un des axes de notre recherche à savoir l'étude comparative des deux groupes précités dans leur processus d'addiction à la toxicomanie. Comment s'effectue ce processus ? Quelles en sont les étapes ? Quelles en sont les facteurs de risque ? Toutes ces questions de départ seront le fil conducteur pour arriver à la compréhension de ce phénomène.

Notre démarche sera descriptive et analytique ayant pour principe le phénomène social total faisant appel aux différentes disciplines des sciences humaines (Sociologie, Criminologie, Psychologie Sociale etc...)².

Au demeurant, avant d'aborder la drogue proprement dite, qu'elle soit douce ou dure, nous avons estimé qu'il était indispensable d'évoquer le tabac, d'autant plus que l'Etat en tire de substantiels profits. Ces derniers d'ailleurs s'accroissent d'année en année. Après le tabac, une autre question a été posée aux enquêtés à propos de la consommation des boissons alcoolisées. Et ce n'est qu'après tout cela qu'on s'était occupé de ce qu'on appelle communément « drogue » : cannabis (kif), hashich (Chira), héroïne, cocaïne, outre des produits chimiques et pharmaceutiques.

Au surplus, en mettant en rapport interactionnel les diverses substances consommées par les uns et les autres, l'on a découvert des corrélations très intéressantes dans nombre de domaines. Le tout lié au type de personnalité auquel appartient l'enquêté, que celui-ci soit délinquant, largement stigmatisé, ou simple élève, poursuivant son cursus scolaire, donc attaché au respect de la

conformité qualifiant la société conventionnelle, à travers son modèle de socialisation, fondée sur l'intégration.

I. La consommation du tabac par les jeunes

Avant d'évoquer l'alcool et la drogue surtout, nous avons jugé utile de poser une question ayant trait à la consommation du tabac, que ce soit la cigarette ou le tabac à chiquer. Cela nous permettra de mieux cerner la personnalité du jeune avant de l'étudier par rapport aux actes délictueux relevant que ce soit de la délinquance auto – révélée, apparente, ou jugée, et de son comportement vis-à-vis de la drogue.

Poser une question relative à la consommation du tabac pourrait paraître à certains quelques peu exagéré dans une enquête sur la délinquance juvénile. Et rares effectivement ceux qui le font, préférant entamer directement le coeur du sujet qui les préoccupent en l'occurrence les faits délictueux proprement dits, soit la consommation des substances chimiques nocives.

Il s'agit là, à notre sens d'une démarche irrationnelle et donc peu propice à l'examen minutieux du processus conduisant au passage à l'acte. Certes, l'on rencontre de plus en plus d'adolescents, voire d'enfants s'adonner à la consommation tabagique, y compris à l'école³. Mais l'essentiel dans tout cela, c'est primo, de connaître leur proportion réelle par rapport à l'ensemble de la population considérée. Secundo, de tenter d'en découvrir les vraies raisons. Est-ce par simple mimétisme ? Si oui par rapport à qui ? Un membre de la famille, en particulier le père lui-même, ou le grand frère, ou s'agit-il de l'enseignant ou un des pairs jouant le rôle de modèles à imiter, malgré eux ?

Quoi qu'il en soit, nous constatons que le rapport au tabac diffère très significativement. Selon qu'on ait affaire à des jeunes délinquants ou en danger moral ou à des scolarisés, n'ayant jamais eu maille à partir avec les autorités judiciaires, voire la police.

Si un peu moins du cinquième seulement (19,70 %) des mineurs en rééducation n'ont jamais touché au tabac, quelle qu'en soit la nature, chez les scolarisés, ils sont tout de même presque les deux tiers (60,30 %, exactement). Le rapport d'abstinence est de 3,06 en faveur des scolarisés. Autrement dit, ces derniers sont trois fois plus nombreux à rejeter toute consommation tabagique. Ce qui constitue un phénomène d'une importance considérable, compte tenu de la lourde corrélation observée.

En conséquence, étant donné cette simple démonstration, comment peut-on continuer à croire que le développement de la consommation du tabac en milieu juvénile n'a point de relation notable avec le fait délinquantiel ? Le mimétisme, certes n'est pas absent dans le cheminement psychologique aboutissant à intégrer de façon durable l'adolescent, voire l'enfant dans le groupe des partisans du tabac. Mais un tel cheminement charrie souvent en son sillage un type de déviance qui constitue l'antichambre même de la délinquance.

Essayons de pousser encore plus loin notre analyse, en continuant à comparer les deux populations enquêtées. En première position l'on note un écart de 8,4 points seulement à propos des enquêtés qui s'adonnent à la cigarette dans les deux populations de notre enquête : 36,70 % chez les mineurs en rééducation, contre 28,30 % chez les scolarisés. En deuxième position où il est question de cigarette et de tabac à chiquer ensemble. Les mineurs en rééducation totalisent un taux de 30,10 % alors qu'ils sont à peine 7,20% chez les scolarisés : un écart énorme de presque 23 points ! Et en ce qui concerne la rubrique classée en troisième position et relative à la consommation exclusive du tabac à chiquer, l'écart toujours au bénéfice des mineurs en rééducation est de presque 10 points (9,3 points exactement).

En d'autres termes, de telles comparaisons présentent un grand intérêt dans l'appréhension du processus menant à l'habitude de fumer. Chez les scolarisés ladite habitude ne génère pas de façon massive la tentation de s'accoutumer à un autre vice qu'est le tabac à chiquer puisque à peine un peu plus de 7,00 % d'entre eux fument et chiquent à la fois, alors que chez les mineurs en rééducation, la proportion n'est pas très éloignée du tiers.

En un mot, pour ces derniers plus nombreux sont les fumeurs et plus ils ont tendance à adjoindre à la cigarette, le tabac à chiquer. La corrélation, est on ne peut plus lourde en ce domaine. L'on est autorisé donc à dire que l'acte de fumer est directement proportionnel à l'acte de chiquer. Et inversement à propos des scolarisés.

Le fait de fumer qui semble, au demeurant, un acte anodin dans la mesure où la toxicomanie qu'il engendre n'est pas prohibé par la loi et peut être acquise moyennant argent dans n'importe quel bureau de tabac, voire auprès d'un mineur s'improvisant marchand de produits tabagiques dans la rue, donc cet acte de fumer n'a pas les mêmes motivations ni les mêmes conséquences chez les enquêtés des deux échantillons. Si le geste semble le même, la signification, quant à elle est tout autre.

II. La consommation d'alcool par les jeunes

En vue d'approfondir un peu plus les choses en matière de toxicomanie, nous avons jugé indispensable de poser une question inhérente à la consommation des produits alcoolisés, chez les uns et les autres. Cela nous permettra d'éviter d'exprimer des supputations inutiles.

2.1. Population en rééducation :

Tableau 1.1 (R) : Type de consommation de boissons alcoolisées

Type de Consommation :	Nombre	%
1) Vin, Bière, Zambretto	56	19,40
2) Le Vin	44	15,30
3) Vin, Bière	26	9,00
4) Zambretto	04	1,40
5) Tout	01	0,30
6) Vin - Whisky	01	0,30
7) Jamais	157	54,30
TOTAL	289	100

2.2. Population scolarisée :

Tableau 1.2 (S) : Type de consommation de boissons alcoolisées

Type de Consommation :	Nombre	%
1) Vin, Whisky	24	7,20
2) Vin, Bière	21	6,35
2 Bis) Vin, Bière, Zambretto	21	6,35
4) Tout	03	0,90
5) Vin	01	0,30
6) Jamais	262	78,90
TOTAL	332	100%

D'emblée, une remarque très importante : si 54,30 % parmi les mineurs en rééducation n'ont jamais touché aux boissons alcoolisées, ils sont presque 80,00 % à ne pas le faire chez les scolarisés. L'écart observé entre les deux populations enquêtées est convenons – en considérable. A ce titre, il est extrêmement significatif.

En conséquence, l'on est en droit de soutenir que si presque la moitié des mineurs en rééducation s'adonnent à l'alcool, ils ne sont plus que le cinquième environ à le faire : 45,70 % contre 21,10%. Autrement dit lorsqu'on est délinquant ou en danger moral on a, 2,16 fois plus de chance de consommer des boissons alcoolisées, que lorsqu'on est scolarisé. Là nous avons bel et bien affaire à deux univers largement opposés l'un à l'autre.

Une autre remarque ne serait point superflu en procédant à la comparaison entre la consommation du tabac et celle de l'alcool. Jetons un œil à la section précédente. Que constatons – nous ? Le rapport entre les deux sous-échantillons qui s'adonnent aux produits tabagique est de 2,02 presque le même rapport que ci-dessus.

Nous pouvons donc affirmer que la consommation du tabac est directement proportionnelle à celle de l'alcool. En d'autres termes, plus les jeunes fument et plus ils ont tendance à chiquer et à consommer des boissons alcoolisées. Une telle corrélation caractérise essentiellement les mineurs en rééducation. Ce qui signifie sans aucun doute que l'on n'est pas seulement face à un phénomène d'imitation lui-même lié à un phénomène d'identification, nécessaire pour se réaliser dans la mesure où c'est en jouant le rôle d'autrui qu'on développe sa personnalité, dans un sens ou dans l'autre⁴.

Certains jeunes, y compris d'ailleurs de sexe féminin fument parce qu'ils ont hâte de changer de statut, surtout celui de l'adolescent qui ne permet pas à l'individu en pleine crise biologique, psychique et affective de trouver aisément ses marques. Alors on imite, on fait comme les grandes personnes et souvent d'ailleurs en prenant leurs modèles, au sein même de la cellule familiale, quand ce n'est pas dans l'établissement éducatif.

Bien sûr, il ne viendrait pas à l'idée du mineur de fumer en présence de ses parents. On le fait plutôt en cachette en vue d'éviter de se faire admonester, voire de recevoir une correction.

Nombre de jeunes scolarisés sont passés par là. Ajoutons à cela que certains d'entre eux décident de cesser de fumer pour une raison ou pour une autre, une fois « l'âge ingrat » de l'adolescence passé.

Tout cela est fort exact. Nous pouvons même dire qu'un tel comportement relève de l'universel. Mais cependant lorsqu'il s'agit de mineurs ayant eu affaire au système judiciaire, à la suite d'un processus de socialisation disloqué, au paradigme de l'imitation et partant de l'identification dont on a fait état précédemment, s'aggrave un autre phénomène qui constitue un authentique moyen de défense, non pas dans le but de s'intégrer dans le système social global, ce qui supposerait de grands efforts aux fins de s'assurer un avenir satisfaisant, sinon enviable, mais en vue, d'une part, de lutter même momentanément contre l'angoisse, voire la détresse de l'exclusion et, d'autre part, de pallier, autant que faire se peut ladite exclusion, par l'intégration au sein d'un groupe de substitution. Celui-ci pour le jeune délinquant constitue beaucoup plus qu'un groupe des pairs, dans la mesure où il est à la fois pour lui, un groupe de référence et un groupe d'appartenance⁵.

C'est ce qui nous permet de comprendre l'engouement qui nous semble immodéré du mineur en rééducation vis-à-vis et du tabac et de l'alcool.

Ceci étant dit, notons également que pour satisfaire un besoin aussi incompressible et impérieux, le mineur en rééducation, contrairement au scolarisé du même âge fait feu de tout bois, si l'on peut dire ; comme le montre le tableau correspondant, ledit mineur consomme rarement la boisson alcoolisée qu'il souhaiterait.

Tout y passe y compris le mélange détonnant appelé « zambretto », cette abominable et dangereuse boisson, à base d'alcool à brûler et de limonade.

D'ailleurs ceux qui sont habitués à l'absorption du « zambretto », sont nettement majoritaires même si, certains d'entre eux de temps à autre consomment du vin ou de la bière. Lorsque ces deux liquides alcoolisés font défaut, les intéressés n'hésitent pas à se rabattre sur le « zambretto ». Donc les partisans d'un breuvage aussi dangereux sont au nombre d'une soixantaine, soit un taux de 20,80 %, un peu plus du cinquième de l'échantillon global et 45,40% par rapport au sous échantillon de ceux qui consomment les boissons alcoolisées. Ce qui est franchement considérable. Presque la moitié ! Point n'est besoin de s'appesantir sur les ravages qu'une telle boisson est à même de provoquer chez celui qui l'absorbe, que ce soit d'ailleurs sur le plan organique ou psychique.

Quel est le taux des enquêtés scolarisés qui s'adonnent au « zambretto » de manière discontinue, au gré donc des circonstances ? Ils sont 6,35 %. On allait dire « à peine », comparativement à ce qui prévaut chez les mineurs en rééducation. Quoi qu'il en soit ces adolescents poursuivant leur cursus scolaire normalement ne devraient pas en arriver là, en principe. Mais les choses étant ce qu'elles sont, le processus de socialisation des scolarisés peut lui également connaître des perturbations, parfois relativement graves.

Ce qu'il y a lieu de noter pour l'instant en ayant invariablement en tête la comparaison entre les deux populations de l'enquête, c'est que la recherche désespérée d'un univers imaginaire susceptible de soustraire momentanément l'adolescent scolarisé à la mal vie et à l'angoisse tenace peut exister en dehors de la stigmatisation dont se caractérise tout délinquant repéré et jugé ...

Mais il n'en demeure pas moins que le mineur en rééducation a 3,27 fois plus de chance de s'habituer au « zambretto » que l'adolescent scolarisé. C'est une telle évidence, d'une importance énorme qu'il convient de ne pas perdre de vue.

Nous estimons qu'avant de passer à la section suivante, il est nécessaire de poursuivre notre analyse interprétative et comparative à propos de la consommation des boissons alcoolisées. Il s'agit, bien entendu, de la réponse à la question subsidiaire « avec qui » ?

1. Consommation d'alcool avec qui ?

La consommation en groupe vient très largement en tête dans les deux sous – échantillons concernés : 81,80 % pour les jeunes en rééducation contre un taux de 75,70 chez les scolarisés. Ce sont là des données massives qui se passent de commentaire prolix. Disons tout simplement que dans les deux cas de figure la présence du groupe des pairs, voire de la bande est on ne peut plus flagrant. Ce qui corrobore largement notre précédente analyse ayant trait à l'intégration de substitution⁶.

Outre cela l'écrasante majorité des scolarisés qui s'adonnent aux boissons alcoolisées (qui sont presque la moitié de ceux qui fument) sont soit confrontés à des problèmes d'insertion sociale (par le biais de la famille) soit affectés de perturbations dans le processus de développement de leur personnalité⁷, soit les deux éventualités à la fois. Mais leur nombre, rappelons – le est très inférieur par rapport aux enquêtés du sous échantillon précédent. C'est cette constatation qui est susceptible de nous ouvrir des perspectives précieuses sur le plan théorique.

2. La consommation d'alcool selon le quartier

Enfin, si la variable de l'habitat ne nous apprend pas grand-chose au sujet des mineurs en rééducation, à travers le sous – échantillon analysé, dès lors que le quartier populaire est nettement majoritaire, voire hégémonique dans la population de l'enquête, le cas des scolarisés par contre peut attirer notre attention sur un fait notable. Si 48,55 % des scolarisés concernés habitent dans un quartier populaire, c'est le résidentiel qui se classe en seconde position avec 28,60 % et non pas le semi – résidentiel, qui se classe paradoxalement en dernière position avec 22,85 %. En un mot c'est dans les deux extrêmes que l'on rencontre le plus d'amateurs de boissons alcoolisées. Cela rappelle le phénomène de l'anomie⁸ !

3. La consommation des drogues par les jeunes

Après le tabac et l'alcool, une troisième question a été posée aux enquêtés, relative cette fois – ci à leur attitude vis-à-vis de la drogue proprement dite. Pour nous, il n'y a pas de doute qu'il existe une relation intime entre les trois produits consommés par les adolescents. Mais dans quelle mesure et par rapport à quel type de profil d'adolescent. C'est ce que nous allons tenter de découvrir en laissant parler les chiffres, tout d'abord.

1. Le type de drogue consommée

1.1. Population en rééducation :

Tableau 2.1 (R) : Les types de drogue consommée

Types de Drogue	Nombre	%
1) Haschich, Psychotropes (cachets)	61	21,10
2) Haschich, Cannabis	27	9,35
3) Psychotropes	17	5,90
4) Tout, plus drogues dures	11	3,80
5) Colle (patex) et psychotropes	06	2,10
6) Aucune drogue, jamais	167	57,75
TOTAL	289	100%

1.2 Population scolarisée :

Tableau 2.2(S) : Le type de drogue consommée

Types de Drogue	Nombre	%
1) Haschich	33	9,95
2) Haschich, Psychotropes (cachets)	17	5,15
3) Tout, plus drogues dures	15	4,50
4) Psychotropes (cachets)	12	3,60
5) Colle (patex) et psychotropes	02	0,60
6) Aucune drogue, jamais	253	76,20
TOTAL	332	100%

Dans la présente section inhérente à la consommation de la drogue et qui n'est autre qu'un prolongement logique des deux autres sections traitant successivement du tabac et des boissons alcoolisées, que peut-on ajouter d'important dans notre commentaire ? C'est la conclusion de ce dernier qui nous fournira sans aucun doute une réponse sérieuse et convaincante.

Si 42,25 % des mineurs en rééducation consomment de la drogue, ils sont tout de même presque le quart (23,80 %) à le faire chez les scolarisés sensés, au reste, se situer bien loin de l'exclusion insupportable et dévalorisante caractérisant les premiers. Presque un quart de la population globale scolaire qui se retrouve otage de l'emprise de la drogue. Avouons qu'une telle proportion est d'autant plus considérable que franchement paradoxale, surtout lorsqu'on croit certains poncifs bien ancrés au sein de l'opinion publique, liant étroitement la consommation de la drogue au phénomène de l'asocialité et partant de la délinquance proprement dite. Devrions – nous dire dans ce cas que le fait pour un adolescent de s'adonner à la drogue relève d'autres considérations qu'il s'agit de mettre au jour⁹ ?

Nous pensons qu'il est encore trop tôt de répondre objectivement à une telle question. En tout état de cause, nous sommes obligés, pour l'instant de reconnaître que, d'une part, la consommation de la drogue par des adolescents touche, aussi bien ceux dont la délinquance a été constatée et jugée que ceux qui sont en danger moral ou même dont l'intégration sociale semble se dérouler on ne peut plus normalement, les scolarisés.

Un autre fait est à noter, c'est que dans les deux sous – échantillons concernés, c'est le haschich qui semble avoir la prédilection des jeunes. Ils sont 72,15 % (61 + 27 cas) chez les mineurs en rééducation contre 63,20% (33 + 17 cas) chez les scolarisés. Bien sûr, chez les uns, comme chez les autres, on associe au haschich de temps à autre, lorsque cette substance hallucinogène vient à manquer, des produits pharmaceutiques, tels que les psychotropes. Mais la tendance semble bien militer en faveur de ce dérivé du chanvre indien dont le Maroc est un gros producteur, connu dans le monde entier.

A propos des psychotropes pris sans association d'aucune autre substance, les amateurs qui les préfèrent se retrouvent également dans les deux camps : les taux considérés sont presque à égalité entre eux : environ 14,00 % chez les mineurs en rééducation contre un peu plus de 15,00% chez les enquêtés scolarisés.

Au demeurant le fait peut être le plus significatif dans le domaine qui nous occupe, c'est la place qu'occupe la drogue dure (héroïne et cocaïne) dans la consommation des divers types de drogues. A ce sujet, les mineurs en rééducation sont nettement minoritaires par rapport aux scolarisés. S'ils sont 9,00 % (11 cas) parmi les premiers à déclarer qu'ils ne refusent aucun produit pour tourner le dos à l'univers réel, y compris les drogues dures, ils sont 19,00 % à le faire (15 cas), chez les scolarisés.

Evidemment, de tels faits ne doivent pas nous induire en erreur. En effet, la préférence à consommer telle ou telle autre substance relevant de la drogue est souvent tributaire des moyens financiers dont dispose l'adolescent en vue de satisfaire ses besoins de toxicomane. Lorsque la dépendance vis-à-vis des produits en question est lourde et impérieuse, tous les moyens sont légitimés en vue de s'en procurer. C'est l'état de manque qui l'exige. Et tous les trafiquants de stupéfiants savent cela, y compris les petits dealers, puisque la majorité d'entre eux écoulent des petites doses sur le marché pour pouvoir se procurer la leur ...

1. Fréquences de la consommation de drogue

Tableau 2-1 (R) - Population en rééducation (*)

Fréquence de la consommation	Nombre	%
1) Souvent plus de 5 fois	84	68,80
2) Moins de 5 fois	19	15,60
3) Trois ou 4 fois	16	13,10
4) Une ou deux fois	03	2,50
TOTAL	122	100%

(*) - S/Echantillon 122 cas soit 42,25 % concernés

Tableau 2-2- (S) - Population scolarisée (*)

Fréquence de la consommation	Nombre	%
1) Souvent plus de 5 fois	29	36,70
2) Moins de 5 fois	28	35,40
3) Trois ou 4 fois	15	19,00
4) Une ou deux fois	07	8,90
TOTAL	79	100%

(*)- S/Echantillon 79 cas soit 23,80 % concernés

Maintenant examinons le tableau inhérent à la fréquence de la consommation des stupéfiants. Considérons tout d'abord la dernière caractéristique, la plus lourde, en l'occurrence « souvent, plus de cinq fois ». Nous avons affaire dans ce cas de figure à des consommateurs qui ne peuvent pas se passer de stupéfiants. Ils baignent littéralement dans l'univers implacable de la

toxicomanie. D'ailleurs, chez les mineurs en rééducation, leur taux par rapport au sous-échantillon en question est de 68,80 %, beaucoup plus des deux tiers, ce qui est une proportion fortement significative. Là on est en droit d'affirmer que l'adolescent marqué par la délinquance, (ou même la prédélinquance) par laquelle il a été jugé et placé, peut difficilement se passer de drogue dans sa quête douloureuse de l'équilibre affectif et ce contrairement au scolarisé. En effet, dans le second sous-échantillon, on note pour la même rubrique un taux de 35,40% (un peu plus du tiers).

Il ne serait peut-être pas superflu d'ajouter qu'une certaine dimension du problème posé demeure encore dans l'ombre. En effet, parmi les mineurs, qu'ils soient en rééducation ou poursuivant normalement leur cursus scolaire, un certain nombre d'entre eux, de consommateurs de drogue occasionnels peuvent petit à petit, lorsque les conditions propices se présentent, devenir des consommateurs totalement prisonniers de leur vice néfaste. Ainsi ils arrivent au stade de l'addiction.

Ce qui va rendre le processus rapide, outre lesdites conditions, un certain profil de personnalité, généralement fragile et largement influençable. Dans nombre de cas, c'est le fait d'avoir essayé coûte que coûte de se procurer sa dose quotidienne qui a conduit le mineur à la stigmatisation, en tant que délinquant. En d'autres termes, l'habitude de la drogue, lorsqu'elle est bien imprimée dans l'attitude de l'adolescent et partant dans son comportement, à travers le passage à l'acte, conduit fréquemment celui-ci à une situation de non retour au sein de laquelle le rapport entre la drogue et l'infraction délictuelle, voire criminelle prend une tournure franchement interactionnelle. L'une se nourrit de l'autre et vice versa¹⁰. Là, l'on se retrouve confronté à un engrenage effroyable qui suppose une double intervention simultanée : médicale et de rééducation.

N'oublions pas que l'on compte 57,75 % de sujets n'ayant jamais pris de drogue dans la population en rééducation et 76,20 % chez les scolarisés.

- Avec qui la consommation de drogue ?

Tableau 3-1 (R) - Population en rééducation (*)

Avec qui et pourquoi consommez drogue	Nombre	%
1) En groupe pour oublier nos problèmes cela nous soulage	88	72,15
2) En groupe pour s'amuser	18	14,75
3) Seul, on est loin des tracasseries dans un univers tranquille	16	13,10
TOTAL	122	100%

(*) - S/Echantillon 122 cas soit 42,25 % concernés

Tableau 3-2 (S) - Population scolarisée (*)

Avec qui et pourquoi consommez drogue	Nombre	%
1) En groupe pour oublier nos problèmes cela nous soulage	42	53,15
2) En groupe pour s'amuser	23	29,10
3) Seul, on est loin des tracasseries dans un univers tranquille	14	17,75
TOTAL	79	100%

(*)- S/Echantillon 79 cas soit 23,80 % concernés

A propos de la question « pourquoi et avec qui ? » nous avons noté que chez les mineurs en rééducation, l'écrasante majorité, soit 86,90 % s'adonne à la drogue en groupe. Ce qui signifie que c'est essentiellement un phénomène groupal. Que constate – t – on dans le sous – échantillon des enquêtés scolarisés ? Là aussi, l'on a affaire à un phénomène majoritairement à caractère collectif, dès lors que 82,25 % d'entre eux s'adonnent aux stupéfiants en groupe. La différence avec les précédents est nettement mineure, voire insignifiante.

Si, comme on l'avait remarqué précédemment, lorsqu'on est délinquant on a presque deux fois plus de chances de faire connaissance avec la drogue que lorsqu'on est scolarisé, par contre dans les deux cas de figure, la drogue est consommée dans une atmosphère particulière et identique, que seul le groupe des pairs (ou la bande) est à même de créer. A ce titre, ne pouvons nous pas dire que ledit groupe, bien que faisant partie intégrante du processus de socialisation, prend dans de nombreux cas, aussi bien chez les jeunes en rééducation que chez les scolarisés (surtout chez les premiers, bien entendu) la relève d'autres groupes en se substituant à eux, en combattant le vide socio – culturel et affectif que ressent l'adolescent plus ou moins désemparé¹¹. Nombre de jeunes, voire d'enfants ont fumé leur premier « joint » avec les « copains » ou absorbé leur premier cachet psychotrope. Si ce n'est pas pour oublier les divers tracasseries de la vie quotidienne, du moins en vue de se faire accepter par les autres membres du groupe qui relève d'une subculture qui peut être diamétralement opposée à la culture valorisée, du moins officiellement, par la société globale, à travers ses divers relais idéologiques et éducatifs¹².

- Pourquoi les jeunes consomment la drogue ?

Avant de passer au point suivant, disons un mot au sujet du « pourquoi ? ». A vrai dire cette partie de la question posée ne pouvait recevoir qu'une réponse largement terre à terre, banale, à plus d'un titre. A travers la réponse exprimée par l'enquêté qu'il soit délinquant ou scolarisé, figurent non pas les véritables raisons qui poussent les individus en question à s'adonner à la drogue mais seulement les symptômes que tout un chacun est à même d'observer en examinant leur visage. 72,15 % parmi les mineurs en rééducation déclarent prendre de la drogue en groupe pour oublier les problèmes, et parce que cela les soulage, contre 53,15 % chez les scolarisés. Là on note un écart extrêmement significatif entre les deux sous – échantillons puisqu'il y a presque de 20 points. Là on est ramené à la réalité de l'univers délinquantiel engendrant beaucoup plus de

désarroi, de tension et de détresse. Remarquons, enfin l'écart, à propos de la réponse « pour s'amuser » : un peu plus de 14 points ... mais au détriment des mineurs en rééducation.

- Consommation de drogue selon le quartier habité

Examinons maintenant la variable afférente au type de résidence. Que peut – on dire à ce sujet ? Le quartier populaire est largement en tête au sein des deux échantillons : 75,40 % chez les mineurs en rééducation contre 68,35 % pour les scolarisés. Une différence de sept points, ce qui n'est pas très significatif. Les deux taux obtenus sont bel et bien massifs et se passent d'un commentaire, approfondi. Ceci ne fait que corroborer encore davantage ce qui a été noté dans certaines sections ayant évoqué explicitement l'importance de la corrélation entre d'une part, le facteur socio – écologique et d'autre part, le comportement déviant, voire délinquant de l'adolescent par rapport aux normes et modèles diffusés par certains canaux de la société globale. Le problème, rappelons – le réside dans la nature du processus de socialisation¹³.

Ce qui est par contre relativement surprenant c'est de constater que la mal vie, pour rester bref, qui mène à la consommation de la drogue peut être observée aussi bien dans l'espace écologique semi – résidentiel que résidentiel. C'est ce constat qui nous paraît important, à mettre en exergue. Chez les mineurs en rééducation ils sont 10,65 % à appartenir au type de quartier semi – résidentiel contre 13,95 % chez les scolarisés.

En d'autres termes, les conditions socio – économiques si elles pèsent lourdement sur le processus de socialisation dans un sens ou dans l'autre, elles ne sont pas les seules à intervenir. D'ailleurs, en ce qui concerne les scolarisés, le nombre de ceux qui s'adonnent aux stupéfiants est plus important dans le type de quartier résidentiel, que dans le semi – résidentiel. Ce qui semblerait largement paradoxal, dans la mesure où l'on serait tenté de tout expliquer par le seul facteur socio-économique. En résidentiel, ils sont en effet, 17,70 % contre, rappelons – le, 13,95% en semi résidentiel.

Quoi qu'il en soit, ce qui précède est en étroite corrélation, nous semble – t – il avec le phénomène, prévalant dans la cité de l'enfance située dans la population en rééducation. La majorité de ces enfants et adolescents de père inconnu, consomment de la drogue. C'est donc chez eux en tant que catégorie spécifique que l'important problème de l'identification se pose avec le plus d'acuité. Avec tout ce que cela suppose comme barrière rigide et étanche se dressant face à eux dans leur quête désespérée de l'identification, donc de l'intégration qui en est le corollaire naturel. Mais comment s'intégrer au sein de la société globale en vue de se valoriser, tout en étant dépourvu totalement de la moindre bouée familiale qui est la seule à même de permettre à l'individu de se préparer à la vie avec autrui en jouant divers rôles empruntés¹⁴ ?

- La consommation de drogue par le jeune et son rapport à l'école

Il nous reste, maintenant à dire un mot au sujet de l'attitude du jeune toxicomane, qu'il soit en rééducation ou scolarisé vis-à-vis de l'école. 59,85 %

des mineurs en rééducation affirment ne pas aimer du tout l'école, contre 53,20 % des scolarisés. Comme on le constate, il existe un lien fortement significatif entre les deux variables y compris, chez les adolescents poursuivant leurs études et en principe intégrés. La différence entre les deux taux précités est minime, puisqu'elle atteint à peine un peu plus de six points.

Là, on est en droit de soutenir que chez les jeunes, quels qu'ils soient le fait de s'adonner à la consommation de la drogue engendre dans une grande mesure une attitude de rejet total de l'école. En d'autres termes, l'attrait de la drogue est inversement proportionnel à celui de l'étude. Mais cependant, il serait très intéressant de savoir de quelle façon une telle relation a été enclenchée : le point de départ est – il l'école à travers l'échec qu'elle avait engendré ou bien l'inverse, c'est-à-dire qu'on a fini par détester l'école après avoir été initié aux stupéfiants ? Il y a probablement du vrai dans les deux éventualités. Ce qui nous conduirait à parler de relation interactionnelle. Mais néanmoins une telle relation dialectique se situe elle même dans un cercle plus large recelant divers réseaux reliant l'individu à d'autres individus évoluant dans l'environnement familial et non familial, s'agissant de groupes secondaires. Tout cela ne manque pas d'engendrer des normes, des principes, des modèles, des habitudes enveloppées dans des valeurs souvent contradictoires, dans la mesure où l'on prend également en considération l'appartenance et la référence, le réel et le symbolique¹⁵.

Il y a lieu de préciser qu'on ne peut aboutir à un décryptage satisfaisant qu'à la condition expresse de percevoir tout ce qui précède à la lumière de la composante de la personnalité de chacun¹⁶. C'est la meilleure démarche aux fins de pouvoir expliquer ce qui semble relever du paradoxal, voire du « mystérieux »...

Au demeurant, les choses sont en réalité, beaucoup plus flagrantes dans ce grave rapport entre drogue et école. En effet, en additionnant les deux rubriques caractérisant le refus de l'école, on obtient chez les drogués en rééducation une proportion de 89,35 % et chez les scolarisés 88,60 % ! Deux taux extraordinairement équivalents ...

Nous sommes donc autorisés à soutenir, sans l'ombre d'un doute, que la drogue joue un rôle destructeur non seulement du point de vue de la santé physique, mais également mental, puisqu'elle annihile le sens même de la vision de l'avenir sensée passer par l'institution scolaire. Par ce biais nous découvrons le présentisme collé unanimement, à tort, au seul délinquant juvénile.

Conclusion

Au terme de cette enquête, nous pouvons conclure que si l'addiction à la toxicomanie des jeunes nécessite une prise en charge globale du jeune dans toutes les institutions de socialisation en plus du secteur médical beaucoup plus que pénal.

L'on doit souligner que le phénomène de la drogue est complexe et ressortit au moins de sept champs d'investigation, apparemment éloignés les uns des autres : caractère transnational, crime organisé, blanchiment d'argent, terrorisme, santé physique et mentale (Sida), dealer et consommateur. Comme on peut le constater c'est une hydre à sept têtes.

Les autorités en charge de la lutte contre la drogue, nous révèlent que l'Algérie de pays de transit est devenu finalement un pays consommateur, voire producteur de résine et d'opium, comme l'avait révélé récemment, les médias Algériens à la suite d'informations chiffrées, communiqué par les dites autorités.

Une véritable menace pour notre jeunesse, car si le jeune est addicté donc en état de manque et s'il ne dispose pas de moyens financiers pour acheter sa dose, il fera soit le commerce de son corps avec le risque du Sida, soit il s'intégrera avec ses pairs sur le chemin de la délinquance ou la criminalité, ou plus terrible encore accepter la mort.

Notes :

1. Khiati, M. Les enfants avant tout, Ed Forem, Alger, pp.222-227, 2004.
2. Mauss, M. Essais de Sociologie, Ed. Minuit, Paris, p127, 1968.
3. Miche Clas. L'expérience adolescente, Ed. Mardaga. Pp.54-72.
4. Vincent Seutin, S.D, Regards croisés sur le cannabis, Ed Mardaga. Bruxelles pp.57-85, 2010.
5. Debesse M. L'adolescence. PUF, Paris, pp135-140, 1966.
6. Brahim Errahmani A. Etude critique de la causalité de la déviance et de la criminalité, cas de la délinquance juvénile en Algérie thèse de Doctorat d'état 3T. Université Alger 2, p515, 2007-2008.
7. Maisonneuve J. La psychologie sociale, PUF, p160, Paris 1965.
8. Brahim Errahmani A. L'adolescence délinquante entre responsabilité et fatalité, OPU, Alger, pp81-116, 2010.
9. Vincent Seutin, Jacqueline Scuvee, Regards croisés sur le cannabis, Ed. Mardaga P.67 2010.
10. Brahim Errahmani A. Etude Critique de la causalité de la déviance et de la criminalité, cas de la délinquance juvénile en Algérie, thèse de Doctorat d'état 3T. Université Alger 2. Annexes tome 3 pp725-740 (étude de 9 cas de délinquants criminels).
11. Rarrbo. L'Algérie et sa jeunesse, marginalisation et désarroi culturel, Ed L'harmattan, Paris, p210, 1995.
12. Jaubet A. Drogues, passions, muettes, dossier recherche. P.70-76, 1977.
13. Dubar C. LA socialisation, construction des identités sociales et professionnelle, Ed Colin, Paris 1991.
14. Brahim Errahmani A. « L'autoritarisme et la maltraitance dans le milieu familial » colloque sur le rôle de l'éducation dans la limite de la violence 7 et 8 Décembre 2011, Université Alger2.
15. Bandura A. L'apprentissage social, Mardaga, Bruxelles, p170, 1975.
16. Ralph Linton. Le fondement culturel de la personnalité de base. Ed. Dunod, Paris, p49, 1977.

D'autres références bibliographiques :

- Addi, L. Les mutations de la société Algérienne et lien social dans l'Algérie contemporaine, Ed la découverte, Paris 1999.
- Attias-Donfut, C., Sociologie des générations, PUF, Paris 1988.
- Brahim Errahmani A. « L'éducation en Algérie face à la mondialisation ». In colloque université Saâd Dahlab blida, du 20 au 28 Avril 2002. 2002.
- Boukhobza, M. Octobre 1988, Evolution ou rupture, Ed. Bouchène Alger, 1991.
- Chombard-de-Lawe, Sociologie des aspirations, Ed. Payot, Paris, 1965.
- Cussen, M. Délinquants- pourquoi ? Ed. A. Colin, Paris, 1981.
- Dubar, C. La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles, Ed. Colin, Paris. 1991.
- Dubet, F. La galère : Jeune en survie, Fayard, Paris 1987.
- Foucault, M. Surveiller et punir, naissance de la prison, Gallimard, Paris 1975.
- Goblot, E. La barrière et le niveau, PUF, Paris 1967.

- Harbi, M. L'Algérie et son destin, Ed, Médias associés, paris, 1994.
- Henni, A. Etat, surplus et société en Algérie, ENAL, Alger 1986.
- Joubrel H. Jeunesse en danger, Fayard, Paris 1960.
- Kateb, K. Ecole, population et société en Algérie, Ed, L'harmattan, Paris 2005.
- Linton, R. Le fondement culturel de la personnalité, Ed, Dunod, Paris 1977.
- Maisonneuve, J. La psychologie sociale, PUF, Paris 1965.
- Megherbi, A. « Bonne gouvernance, espace de citoyenneté et mutations Socio-Culturelles », in forum Algérien pour la citoyenneté et la modernité N°4, Mars 2006, Alger, 2006.

LE DEVELOPPEMENT LOCAL, UNE PREOCCUPATION CENTRALE.

ASPECTS BUDGETAIRES.

PLAN

Dr Mouhamed Tahar BOUAARA

Université d'Alger -1-

Faculté de droit

Première partie : la programmation centrale du développement local.

A- La consécration d'un cadre juridique spécial pour les dépenses d'équipements publics.

1- La période de tâtonnement : les textes à caractère annuel.

2- La détermination des choix : la mise en place d'un texte à caractère permanent.

B- La confirmation et l'extension des programmes locaux.

1- la révision du cadre juridique spécial.

2- L'élargissement de la nomenclature budgétaire.

Deuxième partie: les programmes spéciaux, compléments au développement local.

A- L'apparition des programmes spéciaux à caractère régional.

1°) La présentation des programmes régionaux

2°) Le mode de financement et de protection des programmes régionaux

B- Les actions de soutien résultant de programmes spécifiques ou particuliers.

1°) Les programmes qui intéressent directement les collectivités territoriales

2°) Les programmes qui touchent indirectement les collectivités territoriales

CONCLUSION

ANNEXE

INTRODUCTION

L'approche adoptée dans le cadre de la présente étude tourne autour des aspects budgétaires qui sont liés directement ou même indirectement à la politique de développement économique et social en Algérie. Celle-ci concerne aussi les collectivités territoriales. L'approche est donc formulée à partir de la nature et du particularisme du budget de l'Etat dans le système politique algérien et dont certains caractères essentiels seront déclinés à l'occasion de la présente étude.

Ceci étant dit, la notion de développement local est une résultante du principe de décentralisation et par la suite, surtout des progrès enregistrés dans sa mise en œuvre juridique, institutionnelle et financière¹. Les choix et les acquis dans ce domaine sont pluriels et s'apprécient différemment selon le contexte historique, politique, économique et social. En fait, selon l'histoire propre des Etats et des régimes politiques. Cependant, dans la sphère du droit, la perspective en matière de développement local est plus ou moins claire. Elle suppose selon la doctrine l'existence d'une garantie constitutionnelle du principe de libre administration, notamment des communes². En d'autres termes, la notion de développement local exige au

¹ Observés notamment en droit comparé

« Au-delà de sa dimension économique, sociale, culturelle, spatiale et durable, le développement local est souvent interprété comme un processus de transformation qui accompagne la croissance dans une évolution à long terme. Ce processus est étroitement lié au *concept de progrès*, notion centrale de la pensée des Lumières et des courants révolutionnaires ». Souligné par nous, In, le développement local : réflexion pour une définition théorique d'un concept, par Kataly Kolosy, in www.globnet.org/archives/web/2006/www.globnet.

² Cf. J.P Pastorel, in « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », R.D.P., N° 1, 2007, p. 60 et suivantes : "Le pouvoir municipal a tiré de ses origines associatives une force, que les doctrinaires des libertés locales ont su exploiter tout au long du 19° siècle ». S'agissant du cas français, l'auteur précise un peu plus loin le sens de la perspective : « La redistribution des compétences internes entre l'Etat et les collectivités territoriales intervenue en 1982-1983 s'inscrit dans le cadre des

préalable une sorte de détermination juridique des affaires locales et de leur prise en charge sous la responsabilité des collectivités territoriales elles-mêmes. Sommairement, les affaires locales nécessitent donc « une gamme de prérogatives qui pourraient être qualifiées de « droits régaliens » (des communes)... »³. Au nombre de ces prérogatives figurent les matières suivantes :

- Le pouvoir territorial, le pouvoir financier, le pouvoir général de planifier le développement et le pouvoir de planifier l'aménagement de l'espace. Le tout s'articulant autour d'un axe de représentation d'un développement économique et éducatif du peuple aussi égalitaire que possible⁴. En définitive, il s'agit d'un droit de tous au développement économique⁵. Dès lors, cette notion mérite d'être cernée puisqu'elle implique des conséquences importantes au plan du droit⁶.

Est-ce que cette notion suppose la mise en œuvre exclusive des compétences ou des pouvoirs locaux? Si l'on répond par l'affirmative, cette notion implique et présage aussi un statut susceptible d'offrir aux collectivités territoriales la gamme des « pouvoirs régaliens » propres dans un cadre constitutionnel favorable aux exigences démocratiques locales. Mais, la notion de développement local n'est pas aussi simple à cerner. La complexité s'invite très vite lorsqu'on évoque les exigences que pose la matière financière. En effet, par nature, la notion telle qu'elle est formulée plus haut exige ou commande l'exercice de véritables compétences financières. Or, la question des aspects financiers locaux ou la notion même

engagements de la France et dans la perspective du marché unique européen ... En transférant aux collectivités sub-étatiques un grand nombre de compétences, l'Etat réduisait le secteur public national et se prémunissait contre les critiques à l'encontre des monopoles d'Etat ; en transformant les collectivités territoriales en acteurs du développement local et en les soumettant aux mêmes règles de concurrence que les entreprises privées, l'Etat obéissait aux exigences européennes visant à démanteler les protectionnismes locaux(...) et à faire respecter la liberté des échanges et la libre concurrence³, idem, p. 74.

³ Cf. Heinrich Scholler, in « Réflexions critiques le droit allemand et les systèmes juridiques comparés », tome II, REMALD, n° 45 bis, 2007, p. 78 et s.

⁴ Idem, p. 78 et s.

⁵ Nous renvoyons à Heinrich Scholler, in « Réflexions critiques sur le droit allemand et les systèmes juridiques comparés », REMALD n° 45, Année 2003, p.173 et S. sur les aspects théoriques et philosophiques de la décentralisation.

⁶ En termes d'exigences et d'opposabilité.

de ressources locales ou encore de finances locales⁷ deviennent ardues et complexes à résoudre et à restituer dans ce cadre⁸. En effet, comme l'a souligné la doctrine sous une problématique récente, "la nouvelle décentralisation" représente une source d'interrogations, voire d'inquiétudes sérieuses pour nombre d'élus... dans ses aspects financiers⁹». En fait, une double crainte surgit aussitôt dans le débat en question.

- Une crainte d'ordre politique relative au risque d'un démembrement de l'Etat¹⁰.

- Une crainte d'ordre financier relative¹¹ au risque d'une "explosion" des impôts locaux liés à l'extension des compétences des collectivités territoriales, notamment dans le domaine du développement économique et social¹². Autrement dit, selon une version de la doctrine et dans le contexte de l'Etat moderne, « il ne s'agit plus donc d'opposer l'Etat aux collectivités

⁷ Sur ces aspects, cf. Emmanuel AUBIN-Catherine ROCHE, in « Droit de la nouvelle décentralisation », Gualino éditeur, Paris, 2005, p. 33 et s.

⁸ Idem, p. 41 « Véritable arlésienne, l'autonomie financière des collectivités territoriales est une « condition de la décentralisation » et se trouve, pour cette raison, au cœur d'un débat crucial pour l'avenir des politiques publiques locales ; elle ne doit pas être confondue avec l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, qui a fait « beaucoup de bruit pour rien ». L'autonomie financière suppose... non seulement un certain pouvoir fiscal mais, également, le droit désormais constitutionnel à la compensation des transferts de compétences. Ce débat sur le pouvoir fiscal des collectivités territoriales a transformé ce dernier en « objet nouveau de droit constitutionnel ».

⁹ Cf. M. Bouvier, in « Finances locales et « nouvelle décentralisation », in R.F.F.P, n° 80, décembre 2002, p., 3 : une réforme financière de l'Etat (éditorial). Le débat devient de plus en plus important: « puisqu'il s'agit avec la révision de l'article 72 de la Constitution de donner *un fondement financier au principe de libre administration des collectivités territoriales* ». Souligné par nous.

¹⁰ Idem, p. 3, La question de la fiscalité locale illustre bien la portée des enjeux sous-jacents à une réforme de l'impôt. on peut se demander s'il est judicieux ou non de conférer « un pouvoir fiscal étendu aux collectivités territoriales, comme d'ailleurs à d'autres institutions, sachant que tout pouvoir fiscal concurrent à celui de l'Etat est susceptible de provoquer l'éclatement de ce dernier en de multiples féodalités. On sait que dans l'histoire c'est en se construisant comme l'attribut d'un pouvoir central universel que la fiscalité a permis la construction des Etats les plus forts..... », in M ; Bouvier « ouvrir le débat : quelle fiscalité pour l'Etat ? », R.F.F.P., n° 108, octobre,2009, p. VI.

¹¹ medi

¹² Problèmes d'endettement et recours aux marchés financiers. Même si on peut citer et admettre, par exemple, la capacité d'emprunter des collectivités locales(en France). « La dette locale est structurellement adossée à des actifs puisque, contrairement au budget national, elle ne peut financer que des investissements. Les budgets locaux sont en effet régis par le principe de l'équilibre budgétaire. Contrairement à l'Etat, elles ne peuvent pas emprunter pour rembourser leurs dettes ou payer les traitements de leurs fonctionnaires », in, Eric Portal, « la dette publique locale en France en 2009-2010 : encours et risques globalement maîtrisés », R.F.F.P. », n° 115, septembre 2011, p. 170.

locales, mais plutôt adapter une conception intégratrice... A l'heure actuelle, c'est bien la question de la responsabilisation du système politique et administratif dans sa totalité qui est posée¹³ ».

Les notions précitées ne sont donc pas simples et peuvent décrire des rapports particuliers entre l'Etat et les collectivités territoriales en termes d'opposition¹⁴, de communication et de décalage.

Si l'on revient à la notion de développement local, on peut proposer une formulation qui est consacrée ou utilisée par le Fonds d'équipement des nations unies et sur laquelle nous allons prendre appui parce qu'elle nous semble plus appropriée et plus opératoire pour le traitement du sujet qui nous intéresse : " le développement économique local est le résultat d'une action entreprise par de nombreux acteurs qui y contribuent. Les ministères, les autres organisations du secteur public, les administrations locales, les organisations quasi-gouvernementales et non gouvernementales et les organisations privées contribuent tous et à divers égards et par des apports distincts à la promotion du développement économique local »¹⁵.

Cette formulation qui n'est pas une définition permet seulement de donner une assise plus solide et plus large à la notion de développement économique local, car elle fait intervenir plusieurs acteurs. En outre, à ce stade il est toujours utile de distinguer les expériences lorsqu'on sait que les progrès enregistrés dans ce domaine sont naturellement différents comme on l'a souligné plus haut. S'agissant des pays développés, les préoccupations et les intentions se sont déclinées en termes d'exigences démocratiques au plan historique. En revanche lorsqu'on aborde la notion en droit algérien, on s'aperçoit que les préoccupations sont apparues dans un contexte différent et se posent en des termes tout aussi différents. En

¹³ Cf. M. Bouvier, in « Finances locales et « nouvelle décentralisation », op. cité. P. 4 et s..

¹⁴ A propos justement du pouvoir financier qui est à titre préventif "un et indivisible". Sur cet aspect, nous renvoyant à l'étude de Jean-Paul Pastorel, Collectivité territoriale et clause générale de compétence », op. cité, p. 79 et s.

¹⁵ Cf. document relatif au développement local : concepts, stratégies et benchmarking (rapport n° 1), Ministère de l'industrie, de la petite et moyenne entreprise et de la promotion de l'investissement, septembre 2011, p. 2

" Le développement local, appelé aussi développement à la base, est un processus utilisant les initiatives locales au niveau des petites collectivités comme moteur du développement économique. Il est prôné dans les pays en développement en complément des mesures macro-économiques et des grands projets ".

effet, la notion de développement local en droit algérien est bien particulière. Au plan historique, le développement économique et social a toujours été une affaire de l'Etat au sens central du terme. Durant l'ère socialiste, l'Etat intervenait systématiquement au moyen d'une planification impérative et centralisée. Les ressources étaient constituées essentiellement par le produit de la fiscalité pétrolière qui était « affectée » au développement du pays¹⁶. La reconnaissance législative du mouvement de « décentralisation » et par la suite, sa consécration constitutionnelle¹⁷, n'ont pas apporté de démenti et n'ont pas empêché la main mise de l'Etat central sur les affaires locales. Dès lors, la notion de développement local tenait plus d'une clause de style alimentant un discours de type "légitimant" que d'un véritable domaine de compétence local au plan institutionnel, juridique et financier susceptible de favoriser les affaires économique locales.

En fait, la prévalence idéologique a longtemps pris le pas sur un régime précis et opératoire dans le domaine qui nous intéresse. En effet, tout porte à croire que les velléités décentralisatrices s'évanouissaient vite devant le caractère centralisateur du modèle de développement économique résultant du système de planification qui a prévalu par le passé. Au bout du compte, le modèle algérien n'a pas été réducteur en la matière. Les thèmes relatifs à la cohésion sociale et à l'équilibre régional ont constitué, entre autres et en l'espèce, des moyens de légitimation privilégiés.

Par la suite, la crise du système des finances publiques apparue en 1986, et qui s'est amplifiée à partir de 1988 a mis en évidence l'incapacité des structures centrales à résoudre les problèmes économiques et sociaux et à répondre aux attentes de la population. Ainsi, c'est surtout dans le contexte des années 1990 que le développement local va se poser avec le plus d'acuité et constituer un défi pour l'Etat. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'on connaît, au plan économique, les limites du marché et les coûts des infrastructures et des équipements collectifs à caractère social et culturel. Au plan politique, la compétition partisane se déroule au moyen de

¹⁶ Au plan budgétaire et financier, la centralisation des ressources a été largement soutenue et gagée par la rente pétrolière qui a constitué surtout, en la matière, la garantie principale.

¹⁷ Intervenue à travers la Charte nationale de 1976 et les constitutions de 1976, 1989 et 1996, révisée en 2008.

la confrontation des programmes et présage toute sorte d'exigences en la matière. Dans le même ordre d'idées, il ne faut pas oublier non plus la vie associative dont le développement croissant a toujours un impact important dans les divers domaines de la vie sociale. Dès lors, dans le contexte de crise, l'Etat est interpellé par tous les acteurs concernés par le développement local¹⁸. Or, celui-ci ne peut être envisagé que dans la perspective de désengagement de l'Etat¹⁹. En tout cas, le développement local ne peut plus reposer entièrement sur les subsides de l'Etat²⁰.

En outre, le développement local pose dans ce contexte une autre interrogation puisqu'il suppose l'existence d'une contrepartie de ressources locales suffisantes. Mais, l'état des lieux relatif aux finances locales n'est pas reluisant²¹.

¹⁸ Et qui sont les élus locaux, la société civile, les partis politiques, les électeurs et même les agents économiques (tissu industriel partenariat public - privé).

¹⁹ Réalisé en partie par la dissolution des unités économiques locales créées durant l'ère socialiste.

²⁰ Cf. Mustapha Mekideche, in « Quelle gouvernance faut-il pour amorcer la croissance des territoires ? », le quotidien Liberté, mercredi 4 janvier 2012, p. 8 : « .. la vraie question est de savoir comment libérer les potentiels territoriaux « dormants » pour les mettre au service d'un nouveau régime de croissance. En mettant ainsi le développement territorial au cœur de ce changement de paradigme économique on est sûr d'entraîner l'ensemble du pays et de la société vers le progrès social et la modernité... Pour le moment le financement des collectivités territoriales est pris en charge en grande partie par le budget de l'Etat, sans parler des programmes communaux de développement et des programmes sectoriels de développement ». Concernant ces derniers programmes, l'auteur vise certainement les programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D).

²¹ En dépit de l'augmentation des ressources fiscales, observée sur la période 2000-2006 (plus de 101%, soit une moyenne d'évolution positive globale de 15% par an), soit un montant de près de 184 milliards de D.A, l'état des lieux demeure caractérisé par un fort endettement (des communes), un déficit structurel important (touchant 1150 communes sur 1541), de très fortes inégalités de richesse et surtout l'exercice difficile dans l'accomplissement des missions de solidarité du fonds commun des collectivités locales qui n'arrive à couvrir que 60% des demandes de subventions d'équilibres. A cela s'ajoute l'état préoccupant du sous-encadrement en matière de ressources humaines et en matière de gestion financière et budgétaire. Enfin, il faut signaler également les difficultés de trésorerie qui sont devenues récurrentes. Eléments d'informations financières synthétisés à partir du "document relatif aux finances locales", évaluations et perspectives, élaboré à la suite du conseil interministériel sur les finances locales tenu le 23 mai 2007.

Par ailleurs, le développement local reste et demeure toujours une revendication de type démocratique que les attentes de la population des territoires décrivent bien pour l'accès aux bienfaits de la vie en société²².

Pour toutes ces raisons, on n'est pas surpris de voir la question des « collectivités territoriales et des administrations locales » figurer comme axe essentiel de la réforme de l'Etat et pour lequel un sous comité a été prévu par le texte créant le comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat²³.

A l'analyse, ces préoccupations nouvelles n'ont pas remis en cause la tradition en matière de développement local²⁴.

Un autre élément et pas des moindres est venu s'ajouter aux facteurs de type légitimant. Il s'agit des différents événements qui ont résulté de la crise multidimensionnelle et qui ont touché de plein fouet les territoires. Durant cette période, les différentes actions entreprises par l'Etat ont revêtu une importance particulière; elles ont, en effet, été insérées dans le

²² De manière la plus égalitaire possible. Sur cet aspect, il est utile de préciser les perspectives puisqu'en la matière la « démocratie dessine l'horizon d'une organisation de la vie sociale en chantier, que nul ne peut prétendre avoir encore pleinement réalisé...La seule définition universelle possible de la démocratie est ainsi celle qui radicalise les exigences », P. ROSANVALLON, in « L'universalisme démocratique : histoire et problème ». La documentation française, n° 959- avril 2009, p. 13.

²³ Cf. le décret présidentiel n° 2000-172 du 22 novembre 2000 portant création du comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat, J.O.R.A., n° 71, p. 3. Annexe relative à l'organisation et au fonctionnement du comité..... Article 3.- Le comité comprend les sous-comités suivants :

1 Le sous -comité « administrations centrales » :

2 Le sous-comité « Consultation, régulation, contrôle »

3 Le sous-comité « *collectivités territoriales et administration locale* », souligné par nous.

²⁴ C'est à dire la continuité dans la prise en charge centrale des programmes de développement des collectivités territoriales, même après les mutations d'ordre politique et économique intervenues après 1989. D'ailleurs, la doctrine n'a pas manqué de souligner le retour de certaines formes d'interventions de l'Etat, cf. Marie- Christine ESCLASSAN, in « Les aides au développement économique local aujourd'hui », R.F.F.P., n° 109, février 2010, 14 et s. « Les plans d'aides de la récente période qui ont marqué le retour de Keynes que l'on avait déclaré décédé sont intervenus dans un contexte général marqué partout depuis plus de trente ans par une très forte influence des thèses libérales...Dans ce contexte d'ensemble, l'actualité de celles des aides qui concernent le développement économique local n'est pas moins forte. Les difficultés économiques s'inscrivent en effet dans l'espace et elles ont donc forcément un impact sur les territoires et les équilibres des économies locales qu'elles affectent plus ou moins gravement comme on peut le voir depuis plusieurs mois ».

discours politique sous la forme thématique et hautement symbolique de « dynamique de reconstruction nationale²⁵ ». Ce facteur essentiel décrit surtout la crainte de l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat²⁶. Dès lors, il semble bien que le processus de « construction de l'Etat » se concilie mal avec les véritables préoccupations économiques et politiques de la décentralisation²⁷. En tout cas au plan budgétaire ces préoccupations se situent à un autre niveau²⁸ ; elles se manifestent, en effet, à travers l'autorité centrale. En fait, au plan juridique et budgétaire, les éléments liés à la programmation centrale du développement local sont largement validés dans le contexte algérien (première partie). L'élaboration et la mise en place de programmes spéciaux décrivent les formes d'actions complémentaires au développement des territoires (deuxième partie).

²⁵ A titre d'exemple, nous citons le communiqué du conseil des ministres du lundi 24 mai 2010 qui a été rendu à la suite de l'examen et l'adoption du programme d'investissements publics pour la période allant de 2010 à 2014 : « Ce programme s'inscrit dans la *dynamique de reconstruction nationale* entamée, voila dix années,..... ». Souligné par nous.

²⁶ Sur cet aspect important, il est utile de citer le décret n° 93-07 du 24 avril 1993 relatif aux objectifs de la période 1993-1997(plan à moyen terme), et qui comporte également les dispositions portant plan national pour l'année 1993. Ce texte comporte quelques indications extra économiques et financières, l'article 3 du texte dispose que « les objectifs économiques et sociaux de la période 1993-1997 sont :

- *le rétablissement de l'autorité de l'Etat et sa réhabilitation dans ses fonctions d'organisation et de régulation du développement économique et social et de renforcement de la justice sociale* ». Souligné par nous.

²⁷ Ou de reconstruction, tout dépend de l'angle où l'on se place. De toutes les façons le contexte pluraliste n'a pas été fécond en la matière.

²⁸ Ce qui ne veut pas dire que les textes relatifs aux collectivités territoriales les ont ignorées.

Bien au contraire les textes ont consacré les principales compétences en matière de développement économique.

Première partie : la programmation centrale du développement local.

En droit algérien, la politique d'investissement public à l'endroit des collectivités locales a toujours été conçue et impulsée à partir du centre²⁹. Cette attitude constante s'est poursuivie jusqu'à nos jours et continue d'alimenter les débats³⁰. Le cadre juridique relatif aux dépenses d'équipement publics, ceux concernant les collectivités locales incluses, a été consacré pour s'inscrire dans la durée (A). Les modifications intervenues ultérieurement et la nomenclature relative aux programmes locaux n'ont pas remis en cause les choix établis en la matière et traduisent une stabilité remarquable (B).

A- La consécration d'un cadre juridique spécial.

Le cheminement d'un cadre juridique spécial relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat s'est effectué en deux temps.

Dans un premier temps, on notera une période de tâtonnements sur trois années successives. Durant cette période, la matière sera régie par des textes réglementaires à caractère annuel (1°).

Dans un deuxième temps, on notera l'intervention d'un autre texte réglementaire pour régir les dépenses d'équipement de l'Etat. Le caractère permanent du texte adopté en 1993 présage les choix entrepris en la matière (2°).

²⁹ Comme on l'a déjà souligné plus haut, en introduction.

³⁰ Cf. rapport du CNES sur le développement local, Alger, Palais des nations, 29-30 décembre 2011.

1°- La période de tâtonnements : les textes à caractère annuel.

A partir de l'année 1990, l'activité normative s'est caractérisée par l'adoption de textes réglementaires particuliers relatifs aux dépenses d'équipement et d'investissements publics. Ces textes ont revêtu paradoxalement un caractère annuel³¹. Ils ont eu pour objet de fixer les procédures en la matière et la nature et la détermination des programmes d'équipement publics éligibles au financement budgétaire, c'est-à-dire au moyen des crédits inscrits à l'état législatif « C » du budget général de l'Etat³². Au nombre de ces programmes, figurent ceux qui concernent les collectivités territoriales. Il s'agit des programmes sectoriels déconcentrés (P.S.D)³³ et les programmes d'équipement publics relevant des plans communaux de développement (P.C.D)³⁴.

Ces textes annuels trouvent leur ancrage dans les actes législatifs portant plans nationaux de développement revêtant un caractère annuel également. Ces actes ont été adoptés dans une période particulière décrivant surtout une tentative de maintien du processus de planification dans un contexte de crise. D'ailleurs durant cette période, les pouvoirs publics ont continué à consentir des investissements à l'endroit des collectivités locales. D'une certaine manière, ces textes décrivent bien une sorte de filiation avec le régime antérieur, notamment celui qui résultait de la planification centralisée et plus spécialement de celui qui a été fixé par les textes de

³¹Cf. le décret exécutif n° 90-07 du 20 février 1990 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat pour l'année 1990, J.O.R.A, n° 09, p. 305. Texte comportant une annexe décrivant une nomenclature et une répartition fonctionnelle. Les deux autres décrets annuels sont les suivants

Le décret exécutif n° 91-47 du 16 février 1991 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat pour l'année 1991, JORA n° 08 p. 256.

Le décret exécutif n° 92-08 du 04 janvier 1992 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat pour l'année 1992, JORA n° 09 p. 205. les deux textes prévoient une annexe relative à la nomenclature sectorielle déconcentrée.

³² Qui retrace les prévisions et l'autorisation des dépenses d'équipement par secteur, par autorisation de programme et crédits de paiement.

³³ Cf. article 13 et s., du chapitre 3 du décret exécutif n°90-67

³⁴ Toutefois, il ne faut pas oublier certains programmes dans le secteur du développement du sport.

1973³⁵. En effet, ce sont ces derniers textes qui ont institué « le programmes d'équipement et d'investissements déconcentrés au profit des wilayas et les plans communaux de développement » (affectés directement aux communes). Ceci dit, le caractère annuel qui résulte des décrets relatifs aux dépenses d'équipements de l'Etat peut décrire en fait une sorte de tâtonnement en matière de prise en charge et d'aide au développement économique local. Dans un contexte de crise économique et politique, le financement sur le budget de l'Etat est devenu, en effet, problématique et surtout aléatoire. En outre, la rupture avec l'économie administrée commande en principe la recherche de solutions différentes. En tout cas, le caractère annuel de ces textes traduit à la fois une quête et des hésitations en la matière³⁶. Faut-il reconduire ou abandonner la prise en charge centrale des programmes d'équipement et d'investissements ? Les choix politiques en la matière ont été traduits par l'intervention d'un texte réglementaire à caractère permanent.

2°- la détermination des choix : la mise en place d'un texte à caractère permanent.

A partir de l'année 1993, le caractère annuel des textes va céder le pas à un dispositif juridique qui va inscrire les programmes d'équipement publics dans la durée. Les choix sont ainsi tranchés en faveur de l'intervention permanente du pouvoir central dans le développement local. C'est la consécration cette fois-ci d'un cadre juridique « spécial » relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat³⁷. Par son objet ce texte présage donc la stabilité et la sécurité juridique en matière de développement local³⁸. Par ailleurs, au plan normatif, le texte adopté en 1993 s'apprécie comme un

³⁵ Cf. notamment le décret n°73-65 du 9 août 1973 portant déconcentration des crédits d'équipement et d'investissement de l'Etat au profit des wilaya et le décret n° 73-137 du 9 août 1973 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des plans communaux de développement, JORA du 21 août 1973, p. 770.

³⁶ Dans le contexte de crise, la prise en charge des programmes au plan budgétaire étaient aléatoires. Les pouvoirs publics intervenaient par une politique encore incertaine en raison de difficultés, notamment financières.

³⁷ Cf. le décret n° 93-57 du 27 février 1993 relatif aux dépenses d'équipement de de l'Etat, J.O.R.A., n° 14, p. 6.

³⁸ A ce stade, il est utile de rappeler le contexte de crise et il est donc important de rassurer les populations des territoires et les gestionnaires publics, notamment les wallis.

apport important à la matière budgétaire et financière. En effet, le texte adopté « complète » le régime juridique introduit par la loi 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances³⁹ et la loi 90-21 du 15 août 1990 relative aux principes généraux de la comptabilité publique⁴⁰. En outre, il fixe et consacre également les procédures et les compétences en la matière⁴¹. Enfin, désormais, le texte fixe le champ d'application des dépenses d'équipements publics de l'Etat et détermine les types de programmes éligibles au financement budgétaire.

Quel est, en premier lieu, son champ d'application ?

Selon l'article 2 : « sont concernées par les dispositions du présent décret :

- les dépenses d'équipements publics de l'Etat réalisées par les ministères, et autres administrations spécialisées de l'Etat ;
- les dépenses d'équipement public relevant du budget annexe des postes et télécommunications⁴²;
- les dépenses d'équipement public de l'Etat réalisées par les établissements publics;
- les dépenses d'équipement de l'Etat réalisées par les collectivités territoriales;
- les dotations et subventions d'équipement du budget de l'Etat destinées à des programmes particuliers, à des établissements publics à caractère

³⁹ En ce sens, où le mode de présentation et de répartition des dépenses d'investissement de l'Etat par titres prévu par l'article 35 de la loi 84-17, modifiée et complétée, a été précisé par le décret relatif aux dépenses d'équipements de l'Etat. En effet, les trois titres budgétaires (1. investissements exécutés par l'Etat, 2. subventions d'investissement accordées par l'Etat, 3. autres dépenses en capital) ont été en quelque sorte "développés" par le dispositif décentralisé.

⁴⁰ S'agissant surtout de régime des compétences en matière de notification, de mise en place, de répartition et de modification des AP et de CP.

⁴¹ Alors qu'auparavant celles-ci relevaient d'un dispositif infra-réglementaire. Cf. article 1° « Dans le cadre de la mise en œuvre du plan national, le présent décret précise les procédures d'inscription, de financement et de suivi afférentes aux dépenses d'équipement public de l'Etat ».

⁴² Il faut signaler que le budget annexe des PTT a été supprimé en 2002. Il a été remplacé par deux entités juridiques, une entreprise publique pour la téléphonie et un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'activité de la poste.

industriel et commercial ou à prendre en charge les sujétions liées à la politique d'aménagement des territoires »⁴³.

Le texte consacre ensuite un chapitre à chaque programme éligible au financement budgétaire.

Outre les programmes sectoriels centralisés, prévus par le chapitre 2 du texte⁴⁴, quels sont, en second lieu, les programmes destinés aux collectivités territoriales ?

Ces programmes sont au nombre de deux et sont consacrés chacun par un chapitre à part.

Le chapitre trois (3) est relatif aux programmes sectoriels déconcentrés⁴⁵ et le chapitre quatre(4) concerne les programmes relevant des plans communaux de développement (PCD)⁴⁶.

Selon l'article 13 du texte « Les équipements publics déconcentrés dits « programmes sectoriels déconcentrés, PSD » concernent des actions faisant partie des champs définis à l'annexe du présent décret et sont inscrits à l'indicatif du wali sous forme d'autorisation de programme par chapitre notifiée par décision du conseil national de planification. Cette décision fait ressortir la consistance physique du programme ».

En revanche, le chapitre (4) concerne les programmes relatifs aux plans communaux de développement.

Selon l'article 19, alinéa 1° : « Le programmes d'équipements public relevant des plans de développement communaux(P.C.D), fait font l'objet

⁴³ Nous laissons de côté « les autres dépenses en capital » qui font l'objet de la disposition de l'article 3 du texte puisqu'elles n'intéressent pas directement la présente étude. Celles-ci font l'objet du titre trois(III)du mode de présentation des dépenses d'investissements publics consacré par l'article 35 de la loi n°84-17, modifiée et complétée, relative aux lois de finances. Ce titre prendra en fait la forme d'une « partie basse » dans l'état législatif « C » et qui va évoluer de manière contestable au gré de son caractère commode. Dès lors, le champ d'application auquel nous faisons allusion concerne le titre(I) « investissements exécutés par l'Etat » et le titre (II) « subventions d'investissements accordés par l'Etat ».

⁴⁴ Cf. Le chapitre II, « Equipements centralisés » articles 5 à 12.

⁴⁵ Cf. Le chapitre III, « Equipements publics déconcentrés de l'Etat », articles 13 à 18.

⁴⁶ Cf. Le chapitre IV « Equipements publics relevant des plans communaux de développement », articles, 19 et 20.

d'une autorisation de programme global, par wilaya, notifiée par le conseil national de planification ».

Ces programmes touchent ainsi toutes les communes des wilayas du pays. En outre, l'article 19 précise, dans son alinéa 2°, les actions ou rubriques jugées prioritaires par le plan national et qui concernent principalement :

- l'alimentation en eau potable;
- l'assainissement ;
- la voirie;
- les réseaux et les divers désenclavements⁴⁷.

Ainsi les communes les plus défavorisées bénéficient d'une prime notamment dans les zones à promouvoir. Par ailleurs, Il faut préciser aussi que les actions susceptibles de relever des programmes « PCD » peuvent concerner d'autres rubriques. Ces programmes restent donc ouverts à d'autres actions susceptibles d'intéresser le développement local.

Le cadre juridique spécial relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat a connu des changements importants mais qui n'ont pas affecté l'objet principal du texte; bien au contraire, la nomenclature budgétaire des équipements publics a été élargie aux programmes bénéficiant aux collectivités locales.

B- La confirmation et l'extension des programmes locaux.

Les modifications intervenues ultérieurement n'ont pas remanié ni remis en cause les programmes d'équipement public qui relevaient à l'époque de la compétence de l'administration économique du plan et dont les choix étaient déterminés par les actes de planification, selon une programmation centrale (1°). L'élargissement de la nomenclature budgétaire a constitué une validation à cet égard (2°).

⁴⁷ La disposition de l'article 19, alinéa 2° précise que le programme concernant les P.C.D est : « établi par les services techniques de la wilaya après avis des services techniques locaux concernés, et réparti conformément à la loi par chapitre et par commune au sein de la wilaya en privilégiant les communes les plus défavorisées, notamment dans les zones à promouvoir ».

1° - La révision du cadre juridique spécial.

Un premier texte est intervenu pour procéder à une révision intégrale du cadre juridique spécial relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat. Le nouveau texte adopté en 1998 a abouti à un toilettage juridique qui n'a pas remis en cause les programmes destinés aux collectivités territoriales. Enfin, la dernière révision intervenue en 2009 a visé surtout l'amélioration du cadre juridique spécial. A l'analyse, il en est résulté une volonté de maintien de la prise en charge des programmes d'équipements destinés aux collectivités territoriales.

- Un toilettage favorable aux programmes locaux.

Celui-ci a abouti à l'abrogation du décret n° 93-57 tout en opérant une substitution juridique⁴⁸. En effet, le décret exécutif n°98-227 est intervenu au lieu et place du texte de 1993 tout en conservant le même objet et surtout la même appellation⁴⁹. Cette modification s'apprécie comme une forme de toilettage dictée par les mesures qui ont conduit à l'unité de gestion du budget général de l'Etat⁵⁰, conséquence directe de l'abandon de la planification⁵¹. Au bout du compte, le texte de 1998 a visé une cohérence juridique tout en maintenant le dispositif qui prend en charge les PSD et les PCD sous l'autorité du ministre des finances qui voit ses attributions, en la matière, élargies⁵². La modification de 2009 a

⁴⁸ Cf. article 35 du décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, J.O.R.A., n°51, p.5.

« Sont abrogées toutes les dispositions réglementaires contraires à celles du présent décret notamment le décret exécutif n°93-57, du 27 février 1993, modifié et complété par le décret exécutif n° 96-198 du 27 juin 1996, susvisé, y compris toutes décisions, circulaires et instructions relatives aux procédures d'équipement public, incompatibles avec les dispositions du présent texte ».

⁴⁹ Le texte est toujours relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat.

⁵⁰ Cf. le décret n° 98-40 du 1^{er} février 1998 relatif aux transferts des attributions, fonctions et de la gestion des structures, moyens et personnels se rapportant à la gestion du budget d'équipement de l'Etat, JORA, n° 05, p.8. Il est toutefois utile de préciser, qu'en l'espèce, il s'agissait d'unifier l'unité de gestion de la partie « dépenses » du budget général de l'Etat. En revanche, la partie « ressources » a toujours été du ressort du ministère des finances.

⁵¹ ⁵¹ Le dernier étant le plan à moyen terme suivi d'un plan national à caractère annuel

⁵² Puisqu'il héritera des attributions et de l'ensemble des moyens de l'ancienne administration économique du plan. Cf. article 1° : « Les missions du délégué à la planification relatives à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du budget d'équipement de l'Etat ainsi que les structures actuellement en charge de ces

inscrit, en revanche, les dépenses d'équipement dans une démarche de programmation rationnelle et dans une perspective de contrôle public.

- Une programmation d'ensemble et une perspective d'efficacité et de contrôle des investissements publics.

Les nouvelles dispositions introduites en 2009 et qui ont modifiées le décret n°98-227 n'ont pas, comme on l'a déjà souligné, touché les programmes destinés aux collectivités territoriales. La modification intervenue en 2009 a visé surtout l'amélioration de l'efficacité de la dépense et la détermination d'un certain nombre d'éléments et paramètres susceptibles de concourir à une plus grande discipline budgétaire dans l'allocation de la ressource⁵³. Dès lors, les textes adoptés en matière d'équipement de l'Etat ont bien inscrit les PSD et les PCD dans la durée et décrivent ainsi les préoccupations liées à la programmation centrale du développement local⁵⁴. Celles-ci sont

missions et les moyens humains et matériels liés à leur fonctionnement, sont transférés à compter du 1^{er} janvier 1998 au ministre des finances ».

⁵³ A titre d'exemple, nous citons l'article 5 du décret de 2009 modifiant et complétant le décret n° 98-227. Article 5 Il est inséré dans le décret n°98-227 ... un article 4 ter, rédigé comme suit :

« Article 4 ter- Les projets inscrits dans le cadre des programmes sectoriels centralisés et des programmes sectoriels déconcentrés ne peuvent être transférés vers les plans communaux de développement.

Les projets inscrits dans le cadre des plans communaux de développement ne doivent pas faire double emploi avec les projets inscrits au titre des programmes sectoriels centralisés ou des programmes sectoriels déconcentrés ». Pour le reste des dispositions nous renvoyons au texte qui a introduit d'autres éléments intéressants à analyser.

Cf. également l'article 4 du décret n° 09-148, susvisé qui introduit un article 4 bis, rédigé comme suit : « Le programme sectoriel centralisé et/ou le *programme sectoriel déconcentré* est constitué, pour un secteur donné, par l'ensemble des projets ou programmes, inscrits à la nomenclature des dépenses d'équipement public de l'Etat

On entend par programme, un ensemble de projets ou d'actions définis, concourant à un même objectif.

L'inscription à la nomenclature des dépenses d'équipement public de l'Etat d'un projet ou programme d'équipement public centralisé ou **déconcentré** est effectuée par le ministre chargé du budget, à la demande du ministre chargé du secteur concerné. Elle est subordonnée, *d'une part, aux résultats favorables des études de préparation de la réalisation du projet ou programme et d'autre part, à l'inscription préalable du projet au programme pluriannuel d'équipement public adopté en conseil des ministres.*

Toutefois, le programme annuel d'équipement public peut faire l'objet de modification au cours de l'exercice, par le conseil des ministres ». Souligné par nous.

⁵⁴ La presse nationale fait état de temps en temps des programmes destinés aux collectivités locales. Sur ces aspects, Cf le quotidien El Watan du 19 mars 2012, p. 10, à propos de la wilaya de Bouira : «...les projets sectoriels ...sur 710 P.S.D inscrits ces dernières années, seuls 237 ont été achevés d'après le bilan de la wilaya... Idem pour les P.C.D. A la fin de l'année dernière, sur un total de 433 P.C.D

d'ailleurs pris en charge par les catégories d'actes introduits par le texte de 2009. Ces actes concernent la programmation de l'ensemble des investissements ; Il s'agit des actes et/ou documents suivants :

- les programmes annuels d'équipement public du gouvernement;
- les programmes pluriannuels d'équipement public ;
- les grands projets d'équipement public de l'Etat⁵⁵.

Par ailleurs, la modification de 2009 mérite aussi une analyse du point de vue normatif. Certains éléments introduits en droit positif sont intéressants et contestables à la fois. L'apport résultant de l'activité normative du pouvoir réglementaire est certes positif puisqu'il innove en la matière; en effet, l'introduction et la détermination des différents programmes s'apprécie de manière utile et positive en droit algérien⁵⁶, notamment depuis le démantèlement du système de planification qui a prévalu par le passé. En revanche, le régime des compétences et la nature des actes et/ou documents qui prennent la qualification de programmes restent du point de vue des droits douteux et largement contestables⁵⁷. Mais cela est un autre

inscrits à travers les 45 communes de la wilaya, 162 seulement ont été achevés, 230 en cours de réalisation et 41 non encore lancés. En matière de financement, une importante enveloppe estimée à 100 milliards de D.A a été dégagée afin de mettre en œuvre la politique de développement tracée par les autorités locales ».

Cf. Egalement, le quotidien El Watan du 12 avril 2012, p. 12, à propos de la wilaya de Boumerdès, qui fait état de l'importance des actions inscrites et qui relève les problèmes liés à l'exécution des programmes et dont le titre est évocateur « 70% des budgets de 2011 non consommés ». Ou encore El Watan du 23 avril 2012 qui fait état du secteur de la pêche dans la même wilaya et qui consacre une partie de ses informations au développement local sous un titre également évocateur de l'importance des programmes et des insuffisances constatées : « Dépenses faramineuses et impact insignifiant ». La presse semble qualifiée *certaines programmes de véritables tonneaux des Danaïdes. Souligné par nous*

⁵⁵ Cf. Article 23 bis, introduit par l'article 14 du décret n°09-148, modifiant le décret n° 98-227.

⁵⁶ Par exemple la définition de la notion de grand projet d'équipement public de l'Etat (article 23 bis) ou la nouvelle détermination des opérations en capital (cf. article 3 bis).

⁵⁷ D'un point de vue strictement juridique, la matière relative à la planification relève toujours du domaine de la loi en vertu de la constitution et de loi n° 89-25 du 31 décembre 1989 complétant et modifiant la loi 88-02 du 12 janvier 1988 relative à la planification (JORA, P.3.).

A cet effet, il est utile de souligner que la compétence politique n'est pas entièrement validée par le droit. L'impact du texte réglementaire accentue, en outre, les difficultés de détermination des autorisations de programmes ainsi que leurs mode de présentation selon les principes budgétaires. Les lois de finances se limitent à une présentation sectorielle des autorisations de programmes et des crédits de paiement. En outre, il faut tout de même signaler que cette compétence législative est déjà largement altérée puisque les modifications entre les secteurs relèvent de la compétence réglementaire.

problème qui mérite un traitement approfondi qui dépasse l'objet de la présente étude. Ceci dit, il est évident que les éléments nouveaux introduits par la modification de 2009 vont dans le sens de la programmation centrale du développement local. Cette préoccupation permanente et régulière est largement validée par la mise en place d'une nomenclature qui a connu un élargissement important aux programmes locaux⁵⁸.

⁵⁸ C'est la nomenclature centralisée qui s'est ouverte aux programmes locaux.

2°- L'élargissement de la nomenclature budgétaire aux programmes locaux.

Les textes adoptés en la matière n'ont pas manqué de préciser les nomenclatures budgétaires sur lesquelles s'appuient les programmes d'équipement destinés aux collectivités territoriales. Cette nomenclature a été élargie aux actions prévues par la nomenclature centralisée des équipements publics.

- La mise en place des nomenclatures au profit des programmes destinés aux collectivités territoriales.

Globalement, les textes relatifs aux dépenses d'équipement public ont tous prévu en annexe « la liste des chapitres et opérations faisant partie du champ des programmes sectoriels déconcentrés⁵⁹ ».

Concernant les textes réglementaires à caractère annuel.

Pour l'année 1990 et l'année 1991 les annexes décrétales ont prévu respectivement 62 chapitres et 58 chapitres de la nomenclature relative aux dépenses d'équipement publics. Néanmoins, les deux annexes n'ont pas formellement présenté les opérations éligibles par secteur et sous-secteur conformément à la présentation fonctionnelle en vigueur. En revanche, pour l'année 1992, on notera une présentation par secteur et sous-secteur des chapitres et opérations des P.S.D (56 chapitres)⁶⁰. La consultation des annexes permet de donner une large idée sur l'importance de la gamme des opérations susceptibles de relever des P.S.D⁶¹. Cette gamme a été validée par le texte qui est intervenu en 1993 et qui a assuré la stabilité des programmes⁶².

⁵⁹ Les opérations relevant des P.C.D sont déterminées par les textes relatifs aux dépenses d'équipement et constituent un poste de dépense qui apparaît chaque année dans l'état « C » de la loi de finances à la fin de la répartition sectorielle. cf., nos développements ci-dessus.

⁶⁰ A titre d'exemple, on notera les secteurs suivants : secteur 1° « industries manufacturières », secteur 3° « Agriculture et hydraulique », secteur 4° « Services », secteur 5° « Infrastructures économiques et administratives », secteur 6° « Education- formation », secteur 7° « Infrastructures culturelles », et secteur 8° « Construction et moyens de réalisation ».

⁶¹ Mais la présentation des secteurs ne veut pas dire que tous les sous-secteurs sont éligibles. L'annexe est néanmoins importante en termes de chapitres d'imputation.

⁶² Cf. nos développements ci-dessus.

Quant au décret N° 93-57 du 3 mars 1993 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, il a prévu une annexe qui fait ressortir 57 chapitres relevant des sept (07) secteurs économiques fixés par le texte de 1992, mais cette fois-ci *de manière durable et stable*⁶³. Le texte de 1998 a reconduit la liste des chapitres fixés par l'annexe du décret de 1993 en attendant la mise en place d'une nouvelle nomenclature par voie d'arrêté⁶⁴. Le texte prévu n'a pas été adopté à ce jour. Mais cela n'a pas empêché pour autant l'élargissement de la nomenclature budgétaire des investissements publics aux programmes sectoriels déconcentrés.

- L'élargissement de la nomenclature aux programmes sectoriels déconcentrés.

L'élargissement de la nomenclature budgétaire des investissements publics aux P.S.D a été mis en œuvre par voie de décision ministérielle⁶⁵. L'élargissement dont il s'agit est intervenu à la suite des orientations du Président de la République⁶⁶. Selon l'article premier de la décision ministérielle : « Il est procédé à la conversion au mode de gestion « commun » de 34 chapitres de la nomenclature des investissements conformément à l'annexe ci-joint ». A titre d'exemple, l'élargissement a touché le secteur n°02 « Mines et énergie », sous-secteur 25 « Electrification rurale », qui n'était pas prévu dans les annexes précédentes. Pour une idée d'ensemble sur l'élargissement de la nomenclature aux programmes destinés aux collectivités territoriales nous renvoyons à la nomenclature qui est reproduite en annexe à la présente étude. Celle-ci est d'ailleurs identique à celle qui prévaut pour les programmes centraux. L'élargissement coïncide aussi avec l'élaboration et

⁶³ Souligné par nous.

⁶⁴ Cf., Article 24 du décret n° 98-227 du 15 juillet 1998, déjà cité : « Les dépenses d'équipement publics financées sur concours définitifs sont classées selon une nomenclature par secteur, sous-secteur, chapitre et article, définie par arrêté du ministre chargé des finances ».

⁶⁵ Cf., décision n° 48 du 04 août 2002 du ministre des finances portant modification de la nomenclature des investissements publics. Décision comportant deux articles et une annexe.

⁶⁶ Selon l'exposé des motifs « la présente modification du mode de gestion de certains chapitres de la nomenclature des investissements intervient suite aux orientations de son excellence Monsieur le Président de la République visant l'élargissement significatif de la déconcentration des projets au profit des Wallis ».

le lancement des plans quinquennaux adoptés en conseil des ministres⁶⁷. Dès lors, il semble bien qu'une volonté de prise en charge des « programmes locaux » par les programmes nationaux, adoptés centralement, existe de manière récurrente en droit algérien⁶⁸. D'ailleurs, il semble tout aussi bien que les programmes nationaux restent insuffisants puisqu'ils ne couvrent pas entièrement les préoccupations des territoires. Leurs insuffisances expliquent l'émergence des programmes spéciaux comme compléments au développement local.

⁶⁷ Le programme de soutien à la réforme économique (2001-2004) et programme complémentaire de soutien à la croissance (P.C.S.C) 2005-2009

⁶⁸ D'où la notion de programme commun qui résulte de la décision d'élargissement, présentée plus haut.

Deuxième partie : les programmes spéciaux, compléments au développement local

La politique d'investissement public poursuivie par l'Etat a connu une évolution qu'il est utile de restituer puisqu'elle touche la sphère du développement économique des collectivités territoriales, en tout cas elle concerne et vise les « territoires »⁶⁹. C'est ainsi que de nouveaux programmes sont apparus après l'adoption des « plans » quinquennaux proposés par le Président de la République⁷⁰. De nature particulière, ces programmes se distinguent de ceux qui ont été consacrés par les textes relatifs aux dépenses d'équipement de l'Etat et pour lesquels on a souligné le caractère de stabilité. Dès lors, ces programmes particuliers méritent le qualificatif de « programmes spéciaux » ; celui-ci est plus approprié pour mieux appréhender l'action de l'Etat dans le développement local ainsi que la perspective qui en résulte. En outre, ce qualificatif permet de décrire une sorte de filiation dans le discours politique et idéologique et convient parfaitement aux préoccupations actuelles qui rappellent un passé

⁶⁹ Cf. communiqué du conseil des ministres, 24 mai 2010 sur l'examen et l'adoption de programmes d'investissements publics pour la période allant de 2010 à 2011 : « Ce programme s'inscrit dans la dynamique de reconstruction nationale, entamée voilà 10 années, d'abord avec le programme de soutien à la relance économique engagée en 2001, à hauteur des ressources disponibles. Cette dynamique a été relayée par le programme 2004- 2009, lui-même conforté *par les programmes spéciaux au profit des wilayas des hauts-plateaux et du Sud*. Ainsi, le coût de l'ensemble des opérations de développement inscrites durant les cinq années écoulées, dont certains projets structurants sont encore en cours de réalisation, aura atteint près de 17.500 milliards de DA ». Souligné par nous.

Cette formulation prend un sens dans le discours politique algérien depuis le lancement des programmes de développement économique en 1999.

En fait, il s'agit de : " fabriquer un consensus au service d'un meilleur développement local. L'idée centrale : "*comment inventer de nouvelles recettes pour se développer autrement en partant de la profondeur de nos territoires*". Cf. Rapport du C.N.E.S sur le développement local, Alger, palais des nations, 29/30 décembre 2011, p. 5 et 6, préambule général. Souligné par nous.

⁷⁰ Parallèlement à son deuxième quinquennat (programme complémentaire de soutien à la croissance (2005-2009), le Président de la République a fait adopter en Conseil des ministres, le 27 février 2006 le programme de développement des régions des Hauts-plateaux qui a été annoncé lors de sa visite à travers les wilayas de cette région en septembre 2005 (un coût global de 620.Milliards de DA). Le programme spécial pour le développement des régions du grand Sud a été annoncé lors de sa visite en septembre 2004. Ce programme a été examiné et adopté en janvier 2006 pour un coût global de 434 Milliards de DA.

récent et symbolique à la fois⁷¹. Au nombre de ces programmes, certains se présentent comme de véritables programmes régionaux et interviennent naturellement à titre complémentaire aux programmes nationaux (A). En revanche, les autres sont spécifiques soit parce qu'ils évoquent l'action d'une autorité politique importante dans le domaine qui nous intéresse, soit parce qu'ils décrivent l'intervention financière de l'Etat dans un secteur ou un aspect économique et social donné et qui constituent tout aussi bien le complément qui intéresse les collectivités territoriales (B).

A- L'apparition des programmes spéciaux à caractère régional.

Ces programmes ont été élaborés en tenant compte des spécificités géographiques des territoires et visent en fait à consolider, en faveur des populations locales l'égalité dans le développement économique. Ces programmes poursuivent un objectif plus précis dans la mesure où ils visent à rattraper les "insuffisances constatées dans l'exécution des programmes d'investissements nationaux, par exemple, dans l'exécution du programme de soutien à la réforme économique (P.S.R.E). A ce titre, ils méritent le qualificatif de programmes complémentaires. La présentation de ces programmes permet de souligner leur importance (1°) et leur mode de financement et de protection (2°).

⁷¹ Durant l'ère socialiste, l'élaboration de programmes spéciaux pour certaines régions ou wilayas du pays ont eu un impact retentissant; certaines réunions du "conseil de la révolution" ont été tenues dans les régions concernées par les programmes spéciaux de développement.

1°) Présentation des programmes à caractères régionaux

Ces programmes concernent deux grandes régions; la première touche les wilayas du Sud et la deuxième couvre les Hauts-plateaux.

Selon le communiqué du Conseil des ministres⁷² s'appuyant sur la densité des populations : " ces programmes visent non seulement à consolider l'égalité des citoyens devant *les efforts publics du développement*, mais aussi de préparer de vastes contrées du territoire national à attirer l'investissement et à renforcer les capacités économiques du pays au profit de la nation".

Le programme spécial sud

Ce programme concerne 10 wilayas de la région Sud: Adrar, Laghouat, Biskra, Béchar, Tamanrasset, Tindouf, El Oued, Ouargla, Ghardaïa, Illizi. Le coût du projet a été arrêté à 250 milliards de DA pour « promouvoir les conditions de développement d'une économie durable dans cette partie du territoire national » .

En outre, le Conseil des ministres a décidé que soit lancé le projet de transfert de l'eau potable sur plus de 700 km de la nappe située dans la région de Ain Salah vers la ville de Tamanrasset et sa région. Le coût de l'opération a été arrêté à 50 milliards de DA qui ont été rajoutés au programme initial du développement du grand Sud.

Enfin, la réalisation de la nouvelle ville de Hassi-Messaoud prévue dans le cadre de la préservation du champ pétrolifère des risques majeurs, a nécessité un coût de 50 milliards de DA.

Le coût global du programme spécial Sud a été arrêté à 337 milliards de DA et qu'on peut décrire à titre d'exemple comme suit:

- Plus de 296 milliards de DA pour l'amélioration des conditions de vie des populations, répartis comme suit:

- 110 milliards DA pour la réalisation de 60.000 logements supplémentaires,

⁷² Conseil des ministres du 14/01/2006

- 20 milliards DA raccordement des foyers au gaz naturel et à l'électricité,
- 80 milliards DA ressources en eau,
- . 7 milliards DA pour la réalisation de 10.000 places pédagogiques et 7500 lits d'hébergement.

L'amélioration des conditions de vie des populations est une nouvelle rubrique résultant de la nomenclature fonctionnelle adoptée lors de la conférence nationale sur le développement (regroupant aussi les membres du gouvernement et les walis)⁷³. Mais cette nomenclature n'a pas été adoptée formellement par un texte pour constituer un mode de présentation et d'exécution des opérations d'équipement public.

Programme de développement économique des Hauts-plateaux

Le programme pour le développement économique des Hauts-plateaux tout comme celui qui intéresse les régions du Sud est élaboré en tenant compte des spécificités géographiques de la région et vise à *consolider " l'égalité dans le développement en faveur des populations locales*. C'est un programme qui répond aux mêmes préoccupations, c'est-à-dire non seulement l'égalité des citoyens devant les efforts publics de développement⁷⁴ mais aussi préparer de *vastes contrées du territoire national* à attirer l'investissement et à renforcer les capacités économiques du pays au profit de toute la nation ".

Le programme vise notamment à :

- améliorer les conditions de vie des citoyens,

⁷³ Tenue le 14 aout 2005 et qui a été présidé par le chef de l'Etat, à club des pins. Cette nomenclature s'articule sur cinq grandes rubriques fonctionnelles (regroupement des dépenses publiques selon leurs finalités) :

1° programme d'amélioration des conditions de vie de la population ;
 2° programme de développement des infrastructures de base ;
 3° programme de soutien au développement économique ;
 4° programme relatif au développement et à la modernisation du service public ;
 5° programme de développement des nouvelles technologies de communication.

⁷⁴ Cette notion d'égalité des citoyens devant l'effort public de développement tire sa raison du programme quinquennal de soutien à la croissance économique où il a été constaté un décalage important en termes d'investissements publics par rapport aux autres régions du pays , ex 1150 milliards de DA alors que le reste du territoire a enregistré plus de 3600 milliards.

- stabiliser la population et mettre un frein à l'exode rural,
- créer les conditions d'encouragement et d'incitation à l'investissement pour un décollage de la région des Hauts-plateaux.

Le programme régional concerne ainsi 9 wilayas de manière intégrale: El Bayadh, Naama, Saida, Tiaret, Djelfa, M'sila, Batna, Khenchela et Tébessa et 84 communes mais relevant de 7 autres wilaya.

Ce programme est extensible à d'autres régions⁷⁵ et peut être étendu à d'autres communes⁷⁶.

Le coût du programme a été également revu à la hausse (695 milliards de DA) alors qu'initialement lors de son annonce par le Président de la République en septembre 2005, il s'élevait à 620 milliards de DA. Ce montant se répartit entre les rubriques principales suivantes :

I) Amélioration des conditions de vie de la population: 288,5 milliards de DA dont :

- 43.2 milliards pour l'emploi et la solidarité nationale,
- 73.8 milliards pour le secteur habitat,
- 36,4milliards pour le secteur éducation et formation,
- 20,2 milliards pour le secteur de la santé,
- 43,2 milliards pour l'alimentation en eau potable,
- 57 milliards pour le raccordement gaz et électricité,
- 14,7 milliards pour la jeunesse et le sport.

⁷⁵ Dont certaines ne font pas partie des régions des Hauts-plateaux comme Tlemcen et Sidi Bel Abbes par exemple

⁷⁶Une décision en Conseil des ministres a étendu le champ d'intervention du programme aux communes des wilayas suivantes : Bouira (10 communes), Médéa (16 communes), Mila (3 communes), Souk Ahras (9 communes).

II) Promotion du développement économique : 233 milliards de DA dont :

- 50 milliards pour l'irrigation agricole,
- 137 milliards pour le développement des infrastructures et transport (rail et route),
- 39,3 milliards pour le développement de l'agriculture et des forêts.

III) Renforcement des services de l'Etat : 18 milliards de DA, dont :

- 11,3 milliards de DA pour le secteur de la justice.

IV) Programmes communaux de développement (P.C.D.) : 36,8 milliards de DA.

V) Chantiers de la réalisation de la nouvelle ville de BOUGHEZOU: 29 milliards de DA.

Ces programmes apparaissent ainsi conçus comme de véritables programmes complémentaires aux programmes nationaux. Leur mode de financement est configuré sur le modèle adopté pour les programmes nationaux.

2°) Mode de financement et de protection des programmes

D'abord ces programmes régionaux sont dotés d'un mode particulier de financement qui suppose une forme de protection.

Chaque programme est doté, à l'instar des programmes nationaux d'un compte d'affectation spécial (C.A.S).

A ce sujet, il y a lieu de citer:

- le décret exécutif n° 06-485 du 23 décembre 2006 fixant les modalités de fonctionnement des C.A.S n° 302-08, intitulé "Fonds spécial de développement des régions du Sud"⁷⁷.

- le décret exécutif n° 06-486 du 23 décembre 2006 fixant les modalités de fonctionnement des C.A.S n° 302-116 intitulé "Fonds spécial pour le développement économique des régions des Hauts-plateaux".

Ces comptes prennent la dénomination de "compte de gestion"⁷⁸ dont l'objet et la fonction consistent en fait à abriter les crédits budgétaires pour l'exécution et le suivi des actions inscrites au programme prévu par autorisation de programme (A.P) et crédits de paiement (C.P) selon la nomenclature sectorielle applicable à l'état "C" du budget général de l'Etat. En outre, le compte de gestion permet aussi, par l'artifice juridique des C.A.S, le report de crédit d'une année sur l'autre. Au plan de l'exécution, les imputations sur les programmes sont réalisées par divers ordonnateurs du budget de l'Etat ou par les walis en qualité d'ordonnateur unique (mode de gestion P.S.D).

Enfin ces programmes régionaux ressemblent au mode de gestion prévu pour les programmes nationaux tels que le programme de soutien à la relance économique (P.S.R.E) (2001-2005), le programme complémentaire de soutien à la croissance (P.C.S.C) (2005-2009) et le programme de consolidation de la croissance économique (P.C.C.E) (2010-2014). A ce titre, une sorte de "protection" les caractérisent en raison du caractère politique qu'ils revêtent (s'agissant de programmes économiques initiés par le Président de la République), tout comme d'autres programmes spécifiques et particuliers et qui profitent aux Collectivités territoriales.

⁷⁷ Cf. JORA n° 84, p.29

⁷⁸ Catégorie de compte issue de la pratique législative en matière budgétaire

B) Les actions de soutien résultant de programmes spécifiques ou particuliers

Ces programmes spécifiques ou particuliers sont couverts entièrement par des crédits budgétaires et concernent les collectivités territoriales, soit directement (1°), soit indirectement (2°).

1°) Les programmes qui intéressent directement les collectivités territoriales.

L'émergence de ces programmes dans la sphère budgétaire de l'Etat semble s'expliquer par une préoccupation particulière et nouvelle. Celle-ci, traduit en fait la volonté d'une autorité politique qui se voit individualiser dans la structure budgétaire de l'Etat.

Les motifs de cette inscription budgétaire ne sont pas établis clairement par la sphère du droit. Elle décrit, à notre avis, une préoccupation politique que la révision constitutionnelle intervenue en 2008 a fini par consacrer⁷⁹. Il s'agit de la ligne budgétaire insérée sous le vocable de "*programme complémentaire*" au profit des wilayas.⁸⁰

Techniquement, il faut préciser que cette ligne est inscrite dans la partie basse de l'état "C" du budget général de l'Etat et récapitule les crédits budgétaires que l'Etat envisage de mettre en place au titre des opérations en capital⁸¹. Ces opérations sont prévues en autorisation de programme et en crédit de paiement.

⁷⁹ Il s'agit surtout du nouveau statut du Président de la République. La pratique antérieure ayant été validée par la révision de 2008.

⁸⁰ Sur cet aspect, nous renvoyons à l'ouvrage de BOUARA Mohamed Tahar, *L'évolution de la loi de finances en droit algérien*, édition, les pages bleues, année 2007, p. 497 et s.

⁸¹ Il faut signaler que ces opérations financières à caractère définitif ont été reformulées dans une perspective de contrôle public par le décret 09-148, modifiant et complétant le décret n° 98-227, déjà cité. Cf. article 3 bis « Les

Ces opérations remontent à l'année 2004 et ont suscité un débat important à travers la presse nationale, notamment pendant la campagne présidentielle de 2004⁸². A titre d'exemple nous citons:

- la loi de finances complémentaire pour 2005: autorisation de programme (60.000.000) et crédit de paiement (15.000.000) ⁸³;
- la loi de finances pour 2006 : autorisation de programme (150.000.000) et crédit de paiement (80.000.000) ;
- loi de finances pour 2008 : autorisation de programme (100.000.000) – crédit de paiement (50.000.000);
- la loi de finances pour 2009 autorisation de programme : (80.000.000 DA) – crédit de paiement (20.000.000 DA);
- la loi de finances pour 2010 autorisation de programme: 125.000.000 DA -crédit de paiement (17.000.000 D.A).

Ces programmes complémentaires sont inscrits au titre des visites du Président de la République à l'intérieur du pays ou à l'endroit des territoires des wilayas⁸⁴.

opérations en capital relevant des dépenses d'équipement de l'Etat sont destinés à prendre en charge des sujétions spéciales de service public ou de programmes particuliers imposés par l'Etat et non éligible à la nomenclature d'investissements publics de l'Etat.

Ces opérations sont mises en œuvre à travers les comptes d'affectation spéciale ou par voie contractuelle.

Les opérations en capital, au même titre que les opérations d'investissements publics, sont soumises à l'examen lors de la préparation et l'élaboration du budget de l'Etat.

L'allocation de la ressource inscrite sur les opérations en capital s'effectue par tranche, la libération de chaque tranche est subordonnée à la production des justificatifs et des bilans d'utilisation des crédits alloués antérieurement.

Les opérations en capital exécutées, à travers un compte d'affectation spécial font l'objet d'un programme d'action annuel, établi par les ordonnateurs concernés, précisant les objectifs visés ainsi que les échéances de réalisation, conformément à la nomenclature du compte d'affectation spéciale établie conjointement par le ministre chargé du budget et le ministre sectoriel concerné compétent.

Les opérations en capital visant à prendre en charge un programme particulier mis à la charge de l'Etat, s'exécute par voie contractuelle, entre l'Etat et les opérateurs concernés, sur la base d'un cahier des charges définissant, notamment, la consistance physique du programme retenu, l'échéancier de réalisation, les conditions de contrôle public ».

⁸² Cf. *La thèse de BOUARA Mohamed Tahar, La loi de finances en Algérie*, Université d'Alger, Faculté de Droit, année 2006, p. 589.

⁸³ Le tout en milliers de D.A.

⁸⁴ Parfois, ces programmes prennent des appellations curieuses que l'on trouve dans certains titres de la presse nationale. Tel est le cas par exemple du titre

En revanche, on trouve et de manière presque stable une série de programmes spécifiques qui touchent indirectement les territoires. Si l'impact de ces programmes est national, il est, néanmoins, indéniable que les collectivités territoriales en bénéficient surtout concrètement.

2°) Les programmes qui touchent indirectement les collectivités territoriales et qui intéressent le développement local

Globalement, on peut les circonscrire au niveau des opérations en capital. En d'autres termes, ce sont les opérations inscrites à la « partie basse » de l'état législatif "C" qui récapitule les dépenses d'équipements de l'Etat sous forme d'interventions financières qu'on peut scinder aussi en deux grandes lignes budgétaires, à savoir les rubriques particulières et les dotations aux comptes d'affectation spécial. Mais cette distinction n'est pas nécessaire à retenir ici puisque aussi bien les différentes interventions financières qui résultent des opérations en capital concourent toutes à l'aide publique économique et en toute logique au développement local. Une présentation sommaire de quelques actions financières de l'Etat suffit à montrer les divers types de "programmes" mis en œuvre et leur importance pour les territoires, mêmes si celles-ci interviennent de manière indirecte.

On peut citer à titre d'exemple:

- le programme d'électrification rurale et distribution publique de gaz relatif relevant du programme neuf (P.N) et du programme en cours (P.E.C)⁸⁵. Ces programmes couvrent les 48 wilayas du territoire ;
- la contribution de l'Etat à la réalisation d'infrastructures commerciales illustrée par l'opération des 100 commerces par commune⁸⁶. A ce sujet, il est utile de souligner quelques dispositions complémentaires qui

suivant : «Un fonds présidentiel de 7 milliards », inséré dans le quotidien Liberté du lundi 7 mai 2012 et qui concerne , à notre avis, une « rubrique » du programme complémentaire au profit des wilayas. Il s'agit de la restauration du front de mer et du centre ville d'Oran que le quotidien rapporte comme suit : « C'est un fonds spécial décidé par le président de la république qui va permettre la mise en chantier de cette expérience jamais encore réalisée en Algérie, de par son ampleur et surtout de par la conduite du projet, comme expliqué par le wali d'Oran ». Souligné par nous.

⁸⁵ Il s'agit des restes à réaliser qui prennent la dénomination de P.E.C (programmes en cours de réalisation).

⁸⁶ Mais là, il s'agit d'une opération relevant de la nomenclature sectorielle de l'Etat.

s'apprécient comme une aide publique au renforcement du domaine privé des communes⁸⁷.

- l'aménagement des zones d'expansion touristique (Z.E.T)⁸⁸;
- l'aménagement des zones d'activités et des zones industrielles⁸⁹ ;
- la prise en charge des dettes des communes⁹⁰.

A cela, s'ajoute l'impact des "programmes" résultant de certains fonds d'investissement, de certains comptes d'affectation spécial et de certaines institutions financières spécialisées⁹¹.

A titre d'exemple, il est utile de citer la mise en place du fonds national d'investissement⁹² et des fonds de wilaya qui sont abrités au niveau de la Banque algérienne de développement⁹³. Comme il est tout aussi utile de souligner la création de la caisse de garantie des crédits d'investissement de

⁸⁷Cf. par exemple les dispositions de l'article 50 de la loi de finances pour 2009 (J.O.R.A du 31 décembre 2008, n° 74, p.17) qui a attribué aux communes « la gestion des locaux relevant du domaine privé de l'Etat destinés au dispositif emploi des jeunes ... ». Par la suite l'article 62 de la loi de finances pour 2011 a transféré à titre gracieux la propriété des dits locaux commerciaux aux communes (Cf. loi de finances du 29 décembre 2010, n°80 , p. 3). Le produit de la location des biens est destiné exclusivement aux communes.

⁸⁸ Cf. les lois de finances pour 2002 et pour 2003

⁸⁹ Pour les zones d'activité il est utile de préciser que la nomenclature des dépenses publiques de l'Etat a ouvert en 2012 un chapitre spécialement prévu pour le financement des zones d'activité. En revanche, pour les zones industrielles c'est le fonds de promotion de la compétitivité industrielle qui intervient dans le financement, cf. loi de finances pour 2002 et pour 2003 (1.500.000 DA inscrits à chaque fois à l'état "C" du budget général de l'Etat, rubrique "opération en capital".

⁹⁰ Cf. loi de finances pour 2002, les charges liées à l'endettement des communes ont été inscrites pour un montant de 6 milliards de dinars dans la rubrique opération en capital. Pour 2003, ces charges ont été prévues pour 2 milliards de dinars.

⁹¹ Et qui dans une certaine mesure, correspondent aux attentes des territoires comme par exemple la recommandation résultant du rapport du C.N.E.S relative « à la mise en place d'institutions régionales de financement de l'investissement sous forme ...de banques régionales d'investissement y compris sous forme de filiales à participation mixte publique et privé » in « Quelle gouvernance faut-il pour amorcer la croissance des territoires ? ». par Mustapha Mékidèche, in quotidien Liberté, du 4 janvier 2112, p.8

⁹² Le fonds national d'investissement a été doté d'un montant de 75 milliards de dinars.

⁹³ Cf. article 80 de la loi de finances pour 2008 : « Il est créé un fonds d'investissement au profit de la petite et moyenne entreprise financé par une dotation en capital allouée par le budget de l'Etat. La gestion de ce fonds est assurée par une institution publique ».

Cf. également l'article 100 de la loi de finances pour 2009 : « Il est créé un fonds d'investissement par wilaya chargé de participer au capital de la petite et moyenne entreprise créées par les jeunes entrepreneurs ; une dotation de 48 milliards de dinars sera répartie entre ces fonds ».

la petite et moyenne entreprise⁹⁴ et la caisse de promotion d'investissement touristique ou la participation au fonds d'investissement algéro-kowétien⁹⁵. Ces institutions financières⁹⁶ s'apprécient surtout avec les "programmes" de certains comptes d'affectation spécial.

Tout exercice de présentation exhaustif de ces comptes est fastidieux à effectuer. En effet, ces comptes sont nombreux et touchent presque tous les secteurs de la vie économique, sociale et culturelle. Nous citerons seulement ceux dont l'impact sur les territoires est significatif et évident parce qu'ils entretiennent une relation économique étroite et directe avec les territoires. Il s'agit notamment des comptes d'affectation spécial qui concernent essentiellement les P.M.E et ceux qui visent le secteur de l'agriculture.

S'agissant du secteur de la PME, nous citerons le compte d'affectation spécial " bonification taux d'intérêt"⁹⁷ et le "fonds national de la mise à niveau de la P.M.E".

⁹⁴ Cf. décret présidentiel n° 134 du 19 avril 2004, JORA n° 27.

⁹⁵ Ces fonds et institutions financières ne constituent pas une liste exhaustive; ils sont choisis pour servir d'illustration, auxquels on peut ajouter les « nouveaux » instruments qui sont adaptés aux P.M.E/P.M.I tels que le leasing et le capital investissement (insuffisance en fonds propres et ingénierie financière, difficulté de trésorerie et endettement induite par l'acquisition de biens pour les P.M.E., par exemple). Sur ce registre, il faut signaler que les banques publiques ont créé des filiales spécialisées dans les deux segments. Sur ce point, cf. l'ordonnance n° 96-08 relative aux organismes de placement collectif en valeur mobilières (O.P.C.V.M) (S.I.C.A.V) et (F.C.P) et l'ordonnance n° 96-09 relative au crédit-bail, J.O.R.A, n° 3, p. 2.

⁹⁶ Institutions de financement auquel participe le trésor public avec la panoplie d'instruments constituant une sorte de « constellation » par laquelle il intervient sous différentes formes. On peut citer divers dispositifs et d'institutions à statuts différents :

- la création du fonds de garanti des crédits à la P.M.E (F.G.A.R sous forme d'E.P.I.C) ;

la caisse de garantie des crédits d'investissement à la P.M.E (C.G.C.I/P.M.E, garantie le remboursement bancaire, créée sous forme de S.P.A) afin d'assurer la solvabilité des entreprises et accroître l'offre de financement (garantie jusqu'à 250.000.000 D.A).

-la caisse nationale d'équipement pour le développement (loi de finances pour 2004 et décret exécutif 04-162 du 05-06-2004, sous forme d'E.P.I.C) ;

le fonds de soutien à l'investissement pour l'emploi (loi de finances pour 2005 et décret exécutif n° 06-117 du 12-03-2006, sous forme de S.P.A), financement des P.M.E par des placements en valeurs mobilières émises par les entreprises éligibles aux interventions du fonds, pour la promotion et la sauvegarde de l'emploi.

⁹⁷ On peut citer l'article 102 de la loi de finances complémentaire pour 2009 relatif à la bonification des taux d'intérêts : " La bonification du taux d'intérêt des crédits accordés par les banques aux jeunes promoteurs, pris en charge par le compte

A titre d'illustration, la mise à niveau a été prévue pour un montant de 380 milliards de dinars⁹⁸. Le programme de mise à niveau est inspiré et justifié par la « dynamique et l'importance grandissante de la P.M.E en Algérie ». De 2002 à 2009, il a été constaté la création de 20.000 à 25.000 P.M.E par an. Dans le programme 2009-2014, il est prévu la création de 200.000 P.M.E. A ce sujet, il est utile de signaler l'adoption de la loi d'orientation sur la promotion de la P.M.E qui traduit et vise en la matière *un consensus avec les milieux sociaux professionnels*⁹⁹ et dont l'article premier donne le ton : « La présente loi a pour objet de définir les petites et moyennes entreprises dénommées ci-après « P.M.E » et les mesures *d'aides et de soutien à leur promotion* ». ¹⁰⁰ Le programme de mise à niveau, il faut le préciser, ne vise pas le « sauvetage » de l'entreprise, mais l'amélioration et la compétitivité¹⁰¹. La loi d'orientation a, également, et expressément confié aux collectivités territoriales la mission de promotion des P.M.E¹⁰². Néanmoins, au plan financier, force est de constater que cette mission est en fait entreprise par l'Etat à travers des programmes spécifiques.

Ceci dit, sont concernés par ces programmes, les entreprises ayant au moins deux ans d'existence et visent des actions précises¹⁰³.

d'affectation spécial n° 302-087, est fixé respectivement à 60%, 80% et 95%, selon la nature et la zone géographique d'implantation des projets... " Cf. également le décret n° 11-290 du 18 août 2011 fixant les niveaux et les modalités d'octroi de la bonification des taux d'intérêt des prêts octroyés par les banques et les établissements financiers au profit des PME, JORA n° 547, p. 29.

⁹⁸ Cf. quotidien El Watan du 12 juillet 2010 en reprenant la communication du Conseil des ministres relative au programme de mise à niveau de la petite et moyenne entreprise.

⁹⁹ Cf. la loi n° 01-18 du 12 décembre 2001 portant loi d'orientation de la P.M.E, J.O.R.A, n° 77, p. 4. Souligné par nous.

¹⁰⁰ Souligné par nous.

¹⁰¹ Cf. article 2 : « Les politiques et mesures d'aides et de soutien aux P.M.E s'appuient sur des études appropriées visant à promouvoir la compétitivité des entreprises.

Les pouvoirs publics mobilisent les moyens nécessaires à cet effet ».

¹⁰² Cf. article 3 : « Au titre du développement local et conformément à leurs missions et prérogatives, les collectivités territoriales sont tenus d'initier toutes mesures d'aides et de soutien à la promotion des P.M.E ».

¹⁰³ On citera les lignes générales sans rentrer dans le mode de répartition détaillé:

action visant la phase I dite de diagnostic ;

action II dite d'investissement, matériel et immatériel ;

détermination du coût du programme assuré par l'Etat ;

action IV dite des mesures d'accompagnement et de facilités.

Dans ce cadre, il est utile de citer la recommandation qui résulte du rapport du Conseil économique et social élaboré à la suite de la « concertation nationale autour de la définition des objectifs d'un meilleur développement local »¹⁰⁴ et qui a trait à la question des P.M.E.¹⁰⁵. En effet, la recommandation insiste sur les éléments suivants :

- exploiter la diversité territoriale comme facteur de développement de la P.M.E en Algérie ;
- combiner les dispositifs d'appui et de financement appropriés et les capacités locales de prise en charge et d'accompagnement»¹⁰⁶.

Pour le secteur de l'agriculture nous citerons les plus importants et qui sont les suivants¹⁰⁷ :

- le fonds national de développement et de l'investissement agricole;
- Le fonds de développement rural de la mise en valeur des terres par la concession;
- le fonds national de la régulation et de la production agricole;
- le fonds de lutte contre la désertification et du développement du pastoralisme et de la steppe.

Selon, Abdelmadjid BOUZIDI: « le programme quinquennal 2010-2014 concerne, ..., 13 millions d'habitants des campagnes et des zones rurales, les fellahs bien sûr, mais aussi, toute la jeunesse rurale, les artisans et les

¹⁰⁴ Organisé à Alger, Palais des nations, le 29 /30 décembre 2011.

¹⁰⁵ "L'affirmation des territoires comme capacité d'entreprise et de mobilisation des ressources locales, combinés aux nouveaux éléments de doctrine soutenant la dynamique installée autour des enjeux de la P.M.E, comme capacité de création de richesse et d'emploi productifs durables, et comme capacité d'adaptation aux fluctuations conjoncturelles en proximité avec les nouvelles logiques de marché de plus en plus prégnantes, ont fait de la P.M.E un puissant vecteur de développement; ... cette problématique rejoint les objectifs de faire de la P.M.E en Algérie le principal support du redéploiement économique , dès lors que les tendances ne sont plus au gigantisme mais à l'adaptation, à la flexibilité et à l'initiative.. ; », cf. La recommandation n° 20 intitulée « Promouvoir la P.M.E au niveau des territoires », rapport du CNES sur le développement local op cité p. 36 et s.

¹⁰⁶ Idem, p.36 et 37

¹⁰⁷ En moyenne, il est prévu 200 milliards de dinars par an pour le secteur de l'agriculture selon le discours du Président de la République à Sidi Bel Abbas pour la période 2010-2014. Toutefois, ce montant concerne aussi bien les budgets de fonctionnement, les budgets d'équipement, les comptes d'affectation spécial et l'ensemble des dépenses des établissements publics agissant dans le secteur et qui sont au nombre de presque 70

autres actifs ruraux : création d'emplois , construction d'habitat rural, réorganisation de l'occupation des sols, spécialisations agricoles, amélioration du financement des activités agricoles. L'effort de l'Etat est réel, les ressources financières disponibles, mais quel sont les résultats obtenus ? Comment tous ces programmes sont-ils gérés ? Quel impact auront-ils réellement sur les populations ? Pourquoi n'a t- on pas droit à une conférence nationale d'évaluation des résultats de tous ces efforts ? Y aurait-il quelques craintes à plus de transparence? »¹⁰⁸.

¹⁰⁸ In, le quotidien le Soir d'Algérie, mercredi 19 avril 2012, p. 24. « Agriculture : des efforts financiers considérables ; des résultats qui restent à évaluer ».

CONCLUSION

De manière générale, la doctrine ainsi que les observateurs reconnaissent les efforts financiers de l'Etat en matière de développement local. Mais ce constat n'a pas empêché pour autant le développement de la critique au moyen de jugements, d'appréciation ou encore de tentatives d'évaluation¹⁰⁹. La confrontation des programmes aux objectifs et aux principes régissant les collectivités territoriales laisse apparaître beaucoup de limites et de réserves¹¹⁰. Les différentes interventions financières de l'Etat sont le plus souvent suivies d'une critique large et justifiée en raison de la faiblesse du système des finances publiques en droit algérien. En dépit d'une codification en voie d'achèvement¹¹¹, les finances publiques algériennes échappent partiellement encore à la sphère du droit. Mais cela est un autre problème.

Ceci-dit, dans cet étude, on s'est employé à montrer les éléments essentiels qui participent à la notion de développement local en droit algérien. Une fois déclinés, ces éléments aboutissent au primat du pouvoir central.

En fait, les mutations observées dans le contexte de crise plurielle n'ont pas atténué l'action de l'Etat. Les dépenses d'équipement et d'investissement de l'Etat ont constitué un moyen d'intervention privilégié, stable et régulier¹¹². L'activité normative d'une part, et les choix en matière de politique budgétaire d'autre part, ont été laborieux. N'oublions pas la contrepartie représentée par la disponibilité de ressources particulière. Il s'agit

¹⁰⁹ A titre d'exemple, cf. le quotidien Liberté du 4 janvier 2012, qui consacre un article sur les rencontres nationales organisées par le C.N.E.S sur le développement local et dont l'intitulé est révélateur : « les résultats de la consultation contestés. *Une rencontre alibi pour gagner du temps ?* ». Ou encore le quotidien Le soir d'Algérie du 25 avril 2012 qui réserve un titre tout aussi critique : « *les 50 vérités qui accablent le gouvernement* », s'agissant des recommandations publiées dans le rapport du C.N.E.S sur le développement local. Souligné par nous.

¹¹⁰ Au plan de l'exécution, de la gestion et des coûts des programmes.

¹¹¹ Au sens ou, pour le moment, on notera l'absence prolongée d'un texte à caractère organique pour fixer le régime des lois de finances, conformément à l'article 123 de la constitution.

¹¹² Notamment depuis les années 2000.

notamment de la fiscalité liée à la rente pétrolière et à son degré de rendement qui a constituée la ressource essentielle et la garantie à la fois.

Par ailleurs, l'action de l'Etat, décrite à travers la mise en œuvre des divers programmes, a poursuivi, au plan politique et idéologique, une volonté de « redressement » et/ou de « reconstruction » des institutions de l'Etat et de l'économie, remise en cause pendant une longue période. Dès lors, il est loisible de constater, au plan juridique et budgétaire, que la programmation centrale du développement local est largement validée dans le contexte algérien. Même si l'on admet que les programmes centraux¹¹³ n'ont pas manqué de traduire certaines insuffisances ou inégalités dans la réalisation des actions de développement économique au profit des territoires. Ces raisons ont conduit à l'élaboration d'autres types de programmes que l'on peut qualifié de spéciaux. Ces programmes ont été adoptés pour "rattraper" les inégalités en matière de développement économique ou pour faire bénéficier certaines régions de programmes adaptés. Ces programmes spéciaux décrivent aussi diverses interventions financières de l'Etat qui profitent en principe aux territoires. Aussi, l'ensemble de ces programmes spéciaux interviennent logiquement comme un complément au développement local. Enfin, il ne faut pas oublier les projets importants qui concernent les zones frontalières, les régions montagneuses et les villes nouvelles, qui vont s'ajouter à l'effort complémentaire de l'Etat dans le développement des territoires¹¹⁴.

¹¹³ Notamment à travers l'exécution des « plans quinquennaux ».

¹¹⁴ Cf. la recommandation n° 42 du rapport du C.N.E.S relatif à la mise en place d'un plan spécial « zones montagneuses » et la recommandation n° 43 relatif au projet de classement des « zones frontalières comme zones à promouvoir ». Globalement, il est proposé l'élaboration de programmes spéciaux de développement à l'instar des wilayas du sud et de celles des hauts plateaux.

Concernant les villes nouvelles, il semble que « l'intervention de l'Etat se limitera (.....) à la fourniture de réseaux de viabilisation primaire et de services de la puissance publique.

Les réseaux d'infrastructures ...et les structures économiques, y compris l'habitat, seront réalisés sur des fonds d'investissement autres que ceux de l'Etat, ainsi que les aménagements et les réalisations de zones d'activités, des zones d'habitat et des infrastructures polyfonctionnelles », in Rapport sur les villes nouvelles, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, septembre 2001. Néanmoins, on sait qu'actuellement l'Etat consacre à travers son budget des crédits importants pour la réalisation par exemple des nouvelles villes de BOUGHEZOUL et BOUINAN. Sans oublier les subventions allouées aux établissements publics et autres comités auxquels échoient les missions en la matière.

Mais, il est utile de souligner une limite générale qui résulte de l'action financière de l'Etat. Il s'agit de la question de l'évaluation de l'ensemble des programmes mis en œuvre dans la perspective du développement local et national. En effet, celle-ci peut se décliner sur plusieurs registres. En tout cas, elle reste un objectif important et pose d'autres préoccupations tout aussi importantes. Les unes sont liées aux aspects relevant des considérations de gestion et des différentes modalités de contrôle public. Les autres sont liées aux aspects relevant surtout des perspectives de réforme de l'Etat et des finances publiques de manière générale.

Au-delà de ces réflexions, il n'en demeure pas moins que le développement local constitue une préoccupation centrale en l'état actuel du droit public. La main mise du pouvoir central sur les finances publiques reste aussi une caractéristique majeure du débat. Mais, parfois cette préoccupation apparaît partagée, surtout depuis les assises sur le développement local, appelées aussi « concertation nationale autour de la définition des objectifs d'un meilleur développement local¹¹⁵ ». A l'analyse, l'initiative présidentielle ou encore la saisine du C.N.E.S par le chef de l'Etat maintient en fait le thème du développement local au niveau de la préoccupation du pouvoir central¹¹⁶. En conséquence, cette préoccupation permet en fait la « conservation » des ressources qui décrit l'attribut essentiel de l'Etat central¹¹⁷. Enfin, il est utile

¹¹⁵ Tenue à Alger, palais des nations, 29/30 décembre 2011 et qui a abouti aux « 50 recommandations pour soutenir une nouvelle dynamique dédiée aux attentes et ambitions citoyennes ».

¹¹⁶ Il n'est pas négligeable d'illustrer cette idée par le discours d'hommes politiques à l'occasion de la campagne électorale, surtout si ce discours émane du premier ministre en exercice et chef de parti politique : « Enumérant les réalisations dont a bénéficié la wilaya de Constantine, le SG du RND ne propose pas plus que les projets déjà inscrits sur les tablettes du gouvernement pour la capitale de l'Est. « Mabrouk Alikoum, 70.000 logements, 20 centres de soins, un C.H.U, un hôtel Sheraton, 40.000 places pédagogiques à l'université, deux nouvelles zones industrielles, un programme spécial pour la mise à niveau de la nouvelle-ville Ali-Mendjeli, la relance des industries mécanique, textile, pharmaceutique... et bien d'autres projets à venir. Ouyahia insiste pourtant sur le fait qu'il ne s'agit pas d'annonces faites pour les besoins de la campagne, « remerciez plutôt le wali qui vous a bien défendu et Bouteflika ». Le nom du président de la République et non moins président du FLN, son rival direct dans les joutes électorales du 10 mai revient comme un leitmotiv dans son discours à telle enseigne qu'il ne manquera pas de l'affubler du qualificatif de Zaim », in le quotidien Le soir d'Algérie du dimanche 22 avril 2012, p. 5.

¹¹⁷ Il n'est pas inutile non plus d'illustrer cette idée par certaines dotations budgétaires provenant cette fois-ci des dépenses de fonctionnement de l'Etat et qui revêtent depuis un certain nombre d'années un caractère récurrent. Il s'agit des subventions au fonds commun des collectivités locales prévues par les décrets de répartition des crédits au ministre de l'intérieur et des collectivités locales. Nous

de souligner le sentiment qui se dégage des assises sur le développement local. Il ressort, de manière générale, que l'Etat ne fait pas tout, en tout cas il ne fait pas assez ! Il faut qu'il intervienne davantage. La nature d'un système centralisé est toujours complexe à restituer et pose en permanence la question de réformes profondes.

citerons l'évolution à partir notamment de l'exercice 2007, année durant laquelle le montant des ressources fiscales avait atteint au plan quantitatif près de *184 milliards de DA*; cette information financière disponible a été insérée dans le document " Finances locales, évaluation et perspectives", document élaboré à la suite d'un conseil interministériel tenu le 23 mai 2007.

Pour l'exercice 2007, la subvention a été arrêté a 100.500.000.000 DA (J.O.R.A ; n°09, p.13).

Pour l'exercice 2008, la subvention a été arrêté a 124.630.000.000 DA (J.O.R.A ; n°06, p.12).

Pour l'exercice 2009, la subvention a été arrêté a 157.970.000.000 DA (J.O.R.A ; n°08, p.12).

Pour l'exercice 2010, la subvention a connu une légère hausse, soit un montant de 168.038.000.000 DA(J.O.R.A., n° 10, p.12).

Pour l'exercice 2011, la subvention a été également augmentée, soit un montant de 173.028.000.000DA (J.O.R.A., n° 10, p. 12). Enfin pour 2012, l'augmentation est très sensible puisqu'elle à été arrêtée à *244.476.827.000 DA* (J.O.R.A., n° 10,p.12). Pour un aperçu plus au moins détaillé des subventions allouées au F.C.C.L, nous renvoyons au document annexe, intitulé « Projet de budget de l'Etat », volume « I », rubrique M.I.C.L, pour l'exercice concerné ; document accompagnant le projet de loi de finances et qui est transmis au Parlement. Cependant, le document *décline seulement l'augmentation proposée* sous un commentaire qui fait office d'argumentaire.

Pour l'exercice 2012, le document fait apparaître les indications suivantes :

Contribution au F.C.C.L : ; + 71.448.827.000DA.

Les dotations du budget de l'Etat au titre du F.C.C.L sont les suivantes :

- . compensation de la TAP : 37.480MDA, soit + 1.320MDA(reconduction) ;
- compensation versement forfaitaire : 50.040MDA (reconduction) ;
- entretien et gardiennage des écoles primaires : 15.250MDA(reconduction) ;
- . rémunérations des agents des collectivités locales : 91.250MDA, soit +69.101MDA.(incidence régime indemnitaire) ;

Garde communale : 50.606MDA, soit +1.028 MDA, in « Projet de budget de l'Etat », volume « I », septembre 2011, M.I.C.L, p. 99 et s.