

**L'alliance innovation et tradition dans la
recomposition de la gouvernance
territoriale en Algérie.**

**The alliance of innovation and tradition in the
restructuring of territorial governance in Algeria.**

Reçu le : 07-06-2021

Accepté le : 15-09-2021

Karima BENAMARA-SAIT* : UAMOB, Laboratoire de recherche : Les Pme Dans Le Développement Local, Cas Wilaya De Bouira, Algérie.
E-mail : k.sait@univ-bouira.dz

Ahcène AMAROUCHE : UAMOB, Laboratoire de recherche : Les Pme Dans Le Développement Local, Cas Wilaya De Bouira, Algérie.
E-mail : a.amarouche@univ-bouira.dz

Abstract : The successive crises experienced by Algeria following the disruptions of the oil market, led the State to experiment institutional programs in the so-called “innovative” form of territorial governance, involving local actors and based on the development of territorial resources. At the same time, traditional forms of governance remain in which the populations take charge of the management of their collective affairs. So in a hypothetical-deductive approach we tried to verify, between innovation and tradition, what links can be built for the reorganization of territories and in response to the disengagement of the State?

* Auteur correspondant .

Keywords : Territorial governance – Algeria - CAP-DEL – Restructuring – Traditional organizations.

Jel Classification Codes : R38 et R58

Résumé : Les crises successives que connaît l'Algérie suite aux perturbations du marché pétrolier ont amené l'Etat à expérimenter des programmes institutionnels sous forme dite « innovante » de gouvernance territoriale, impliquant les acteurs locaux et fondés sur la valorisation des ressources territoriales. Parallèlement, des formes de gouvernance traditionnelles subsistent où les populations prennent en charge la gestion de leurs affaires collectives. Dans une démarche hypothético-déductive, on a essayé de vérifier, entre innovation et tradition, quelles articulations peuvent être construites en recomposition des territoires et en réponse au désengagement de l'Etat. ?

Mots clés : Gouvernance territoriale – Algérie – Cap-Del – Recomposition – Organisations traditionnelles.

Jel Classification Codes : R38 et R58

1. Introduction

La problématique de la gouvernance territoriale se pose avec acuité en Algérie. Le contexte socioéconomique dans lequel évolue le pays remet à l'ordre du jour le grand chantier de la réforme des modes de gouvernance de l'action publique territoriale. Longtemps, l'Etat a été l'acteur public majeur, monopolisant l'action publique via les dépenses engagées centralement. Les acteurs locaux, mis à la marge, demeurent passifs comme s'ils n'étaient que des réceptacles des politiques publiques centralisées. Ce modèle de gouvernance a été soutenu et/ou produit par la centralité de la ressource économique fournie par la rente pétrolière qui a transformé toute l'économie en une économie de rente. Dans un tel modèle de gouvernance, la décentralisation, bien qu'inscrite dans les textes, demeure inopérante.

La chute des recettes publiques que connaît l'Algérie depuis 2014, consécutive à la baisse des prix du pétrole sur le marché mondial, a donné lieu à une compression des ressources financières de l'Etat et à une limitation conséquente de ses capacités d'intervention socioéconomique ; lesquelles se traduisent par un désengagement subit. Ce désengagement involontaire pousse les pouvoirs publics à chercher de nouveaux mécanismes de gouvernance pouvant se substituer au modèle existant dans la prise en charge effective de la demande sociale territoriale. Pour ce faire, l'Etat procède depuis quelques années à l'expérimentation d'une gouvernance territoriale innovante en la forme de programmes pilotes – dont le programme appelé Cap-Del[†] analysé dans la

[†] Le CAP-DEL est un programme pilote expérimenté sur 10 communes algériennes. Il vise le renforcement des capacités des acteurs locaux de développement local, sous le slogan « Démocratie participative et Développement local » dans l'objectif de l'étendre par la suite aux autres communes dans le cadre de la mise en œuvre des grandes réformes des collectivités territoriales, aux plans de la gouvernance et du développement économique local. Il est mis en œuvre par le ministère algérien de l'intérieur, des

présente étude – impliquant davantage les acteurs locaux (effort d’activation de l’initiative locale) et fondées sur la valorisation des ressources territoriales (Torre & Beuret , 2012). A côté de cette innovation en gestation, subsistent des formes de gouvernance traditionnelle (Bordieu, 1974), dans les espaces ruraux notamment, où les populations ont toujours pris en charge – solidairement – la gestion de leurs affaires collectives, pouvant s’assimiler à ce qu’Ostrom appelle « *la gouvernance des biens communs* » (Ostrom, 2010, p. (p.5)). Considérées comme des prédispositions à l’émergence d’une gouvernance territoriale proprement dite, ces initiatives solidaires collent traditionnellement à leur environnement social, économique et culturel. Elles se caractérisent par leur capacité à construire des réponses efficaces aux problèmes locaux.

Des observations ci-dessus, se dégagent des interrogations pouvant constituer une problématique de recherche où gouvernance innovante territorialisée et financement public centralisé interpellent le chercheur quant au contenu et aux limites des choix publics en matière d’investissements promouvant le développement local. La question centrale autour de laquelle s’articule pareille problématique peut être ainsi formulée : quelle option de gouvernance serait de nature à optimiser le processus de recomposition territoriale impliquant les acteurs locaux ? Autrement dit quelles seraient les articulations institutionnelles susceptibles d’aboutir au désengagement relatif de l’Etat permettant la mise en œuvre d’un modèle de gouvernance territoriale ?

Pour apporter des éléments de réponse à cette question, nous nous appuyons sur la littérature construite autour de l’économie territoriale (économie de la proximité, économie des ressources territoriales, gouvernance territoriale...). L’analyse des politiques

collectivités locales et de l’aménagement du territoire. Ce projet est co-conçu et cofinancé par le gouvernement algérien, l’Union Européenne et le PNUD.

publiques territoriales est au cœur de notre recherche. Après avoir situé cette problématique dans le cadre conceptuel adéquat et dans le contexte juridico-institutionnel algérien, nous tenterons de croiser le suivi de la mise en œuvre du projet Cap-Del susmentionné dans les communes concernées avec les expériences de gouvernance citoyenne existantes sur deux régions de l'Algérie : la Kabylie et la vallée des Mzab (Tizi-Ouzou et Ghardaïa).

2. Cadre conceptuel et hypothèses de travail

La gouvernance territoriale met en œuvre un processus de gestion des affaires publiques locales. Lorsque ce processus mobilise les acteurs locaux et les ressources territoriales, le mode de gouvernance prend l'appellation de gouvernance territoriale. Celle-ci est, en dépit de l'importance qu'elle revêt de nos jours, d'histoire somme toute récente même dans les pays où le pouvoir central est de type fédéral comme c'est le cas par exemple en Allemagne[‡] : les nécessités d'un développement coordonné à l'échelle nationale impliquées par les guerres interétatiques et par la compétition économique internationale ont partout joué jusque dans un passé récent en faveur d'une gouvernance centrale prévalant sur les formes de gouvernance territoriale.

Dans le cas de l'Algérie, la gouvernance centrale est consubstantielle à la guerre de libération nationale tout en ayant des racines profondes dans l'héritage colonial en matière de gestion administrative que la France métropolitaine a érigé en modèle sous les différents régimes. A cela s'ajoute une caractéristique nouvelle de l'Algérie indépendante : celle de ressources du sous-sol dont la propriété revient de facto comme de jure à l'Etat qui en a donc

[‡] Le cas de l'Allemagne est particulièrement instructif de ce point de vue depuis l'unification du pays par le Chancelier Bismarck en 1871 sans abolir pour autant les gouvernements locaux représentés par les Landers.

aussi le pouvoir d'affectation à des fins de développement national. Néanmoins, partie en raison des faiblesses qu'ont montré les pouvoirs publics dans la gestion de ces ressources, partie à la suite des crises pétrolières qui ont frappé durement par deux fois l'économie du pays (1986 et 2014), l'idée de gouvernance territoriale a émergé, appuyée par de nombreuses expériences étrangères qui en ont démontré la viabilité. C'est cette idée que nous voudrions relater dans la présente étude sur la base d'études de cas doublement situés : dans le temps (en rapport avec l'avènement de la dernière crise pétrolière), et dans l'espace (les expériences ci-dessus signalées).

2.1. Problématique et méthodologie de l'étude

De ce qui précède, la question se pose de savoir dans quel mesure une gouvernance territoriale est envisageable en Algérie. La problématique a trait non seulement aux conditions de transfert éventuel des compétences techniques de l'Etat central vers les collectivités territoriales, mais aussi à la capacité de ces dernières de satisfaire aux prérequis d'une gouvernance territoriale. Aussi, l'hypothèse fondamentale autour de laquelle s'articule notre recherche a-t-elle trait à l'existence de prédispositions territoriales pour la construction d'un modèle de gouvernance territoriale basée sur l'action des acteurs locaux dans la valorisation de la ressource territoriale. Cependant (hypothèse complémentaire), l'intervention de l'Etat reste indispensable en amont et en aval de la mise en œuvre de ce projet. Il ne s'agit nullement en effet de dénier aux Pouvoirs Publics leur rôle de régulation macroéconomique et macrosociale mais de le réactiver, en mettant en œuvre une réforme du cadre juridico institutionnel relatif à la décentralisation et à la gestion locale (voir le point 3) et une révision des mécanismes relatifs aux finances publiques locales.

La présente recherche s'inscrit dans une démarche hypothético-déductive qui se traduit ici par l'énoncé de l'hypothèse

fondamentale ci-dessus en s'appuyant sur la littérature existante dans le domaine, et sa vérification empirique au travers des études de cas proposées ayant fait l'objet d'une enquête de terrain. Celle-ci a été menée en mobilisant trois outils d'analyse :

- La collecte et l'analyse de contenu, des données juridiques et financières relatives aux collectivités locales en Algérie ;
- L'entretien, en partie avec les responsables chargés de la mise en œuvre du projet Cap-Del, et en partie avec certains acteurs locaux en Kabylie et à Ghardaïa ;
- L'observation des territoires en question, qui nous a permis de déceler certains éléments de réponse à la problématique posée.

Quant au choix du sujet, il se justifie par le fait que le projet Cap-Del est le seul projet innovant d'envergure mis en œuvre en Algérie pour expérimenter un nouveau modèle de gouvernance territoriale fondé sur le développement des capacités des acteurs locaux à valoriser les ressources territoriales à des fins de développement local. Pour les autres cas étudiés, l'idée était de trouver un point de comparaison avec des expériences ayant un fort ancrage territorial, construites sur la base d'initiatives des acteurs et des ressources du territoire, sous l'égide d'une forme organisationnelle institutionnellement reconnues quoique de source traditionnelle non explicitement évoquée dans les textes régissant la gouvernance territoriale en Algérie.

2.2. Repères conceptuels

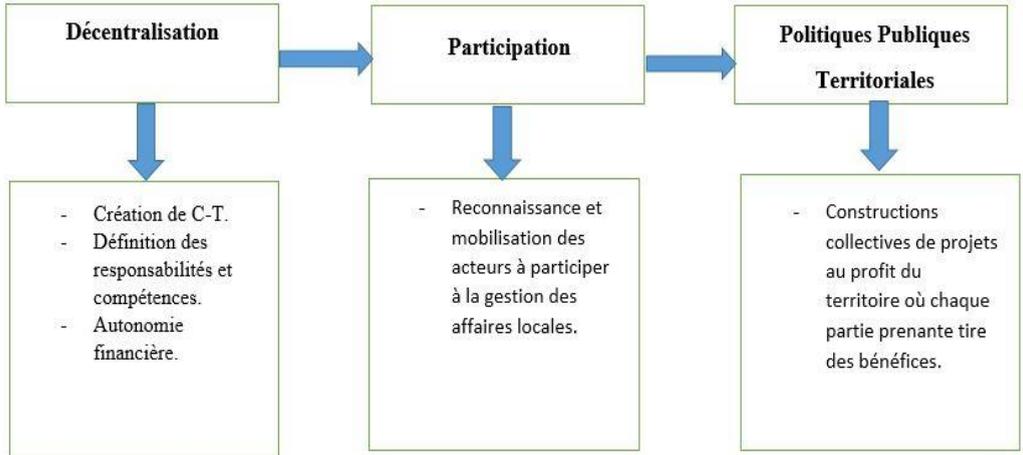
On peut distinguer deux définitions principales de la gouvernance dans la littérature économique. Pour certains auteurs, la gouvernance est un mode de coordination d'ordre économique parmi d'autres pouvant être le marché, la hiérarchie et les associations, ou bien d'ordre politique, (la recomposition de l'Etat est un ensemble de processus qui permettent l'action collective dans une situation donnée impliquant les Pouvoirs Publics). Dans cette perspective, la gouvernance territoriale est apparue comme

une manière de concilier exigences économiques et exigences politiques dans un esprit de relance ou de développement économique. En ce sens, la gouvernance territoriale n'a pas pour finalité de modifier totalement l'action publique (Bouzoubaa, 2009, pp. (pp.26-27).) comme d'autres chercheurs ont pu le soutenir. Pour ces derniers, la gouvernance est un mode de décision politique radicalement nouveau qui correspond à un brouillage des frontières entre la sphère publique et l'espace privé (avec aussi un partage des tâches entre eux) qui conduit à une atténuation des phénomènes d'hierarchie et à un Etat qui n'est plus qu'un acteur parmi d'autres.

L'acception de « gouvernance territoriale » adoptée dans le cadre de cette étude double :

- Dans une approche par les responsabilités, elle renvoie à « *de nouveaux modes de pilotage et de régulation plus souples, dépassant le cadre du gouvernement en tant que tel et impliquant, dans la co-construction (de processus, valeurs, normes) et dans la prise de décision, plusieurs types d'acteurs et parties prenantes, à diverses échelles.* » (Leloup , Moyart, & Pecquer, 2005, p. (p.6).) . Elle suppose que le principe hiérarchique des politiques publiques classiques doit céder la place à la coordination, de manière à ce que la gouvernance « *recouvre alors le passage d'approches sectorielles et descendantes, vers des approches territoriales et interactives entre acteurs et institutions diverses. Il s'agit d'un dispositif intégrateur et multi-acteurs, à la fois horizontal et vertical* » (Chia & Al, 2010, p. (p.4).). Nous pouvons synthétiser cette réflexion comme suit :

Figure n°01: Les phases de la gouvernance territoriale



Source : établi par les auteurs en synthèse des travaux sur le sujet.

- Dans une approche par la ressource, elle s'appuie sur le principe de valorisation de ressources territoriales. On peut considérer comme « ressource » tout objet matériel ou immatériel dont la valeur est localement reconnue et qui peut faire l'objet d'une valorisation. Certaines ressources sont génériques (pétrole, minerais, etc.), d'autres spécifiques par leur localisation, leur mode de production et leurs fortes interactions entre territoire et acteurs. On peut définir la ressource territoriale sous plusieurs modalités comme l'indique le tableau suivant :

Tableau n°01 : Définition de la ressource territoriale

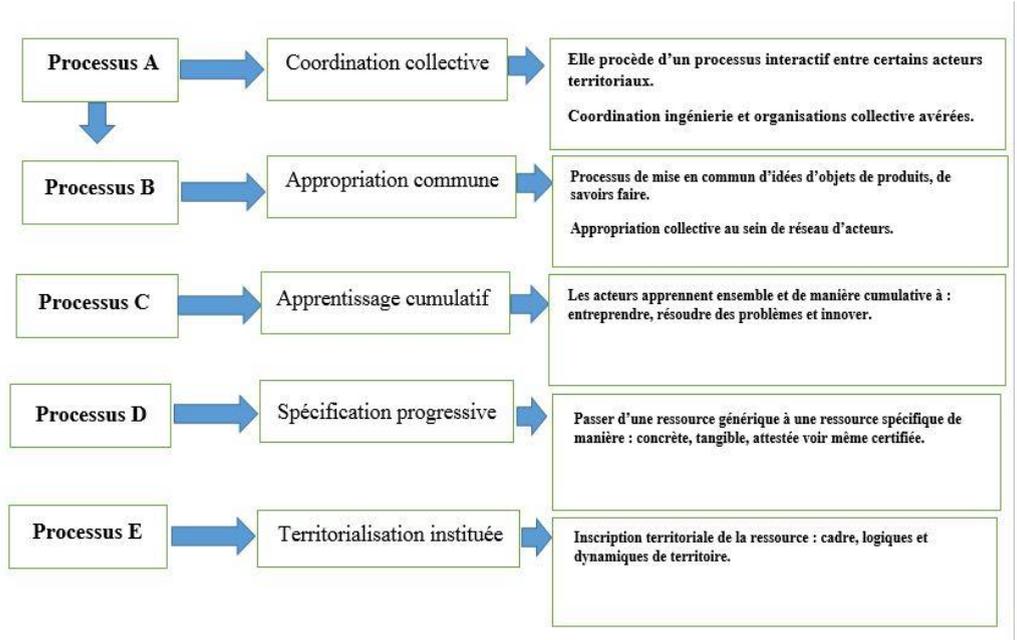
La ressource territoriale (RT) est...	Doit	...mis en relation avec...
Situable territorialement	bénéficier de l'avantage de la proximité (typologique, institutionnelle). C'est à dire une identification limpide à du « venant de quelque part » avec des arrangements territorialement significatifs <i>articulables</i> et combinables avec d'autres ressources locales déjà ancrées.	la « proximité » (relié par une moindre distance) et la mise à disposition de ce qui a la vertu de la proximité.
Objectivable	attester d'une existence phénoménologique, objective, bien réelle (non fictive, pas fantasmée) et donc connaissable et partageable.	La matérialité de la ressource (un produit) et son immatérialité (un service ou un savoir-faire)
Echangeable	de pouvoir-être échangée, elle ne relève pas du don ou du cadeau c.à.d. qu'elle a un intérêt à être échangée mais elle n'est pas seulement un « produit territorial »	Du marchand (monétaire et profitable) entre des offreurs et des demandeurs, et du non marchand (troc, SEL, ...) entre des <i>consomm-acteurs</i>

<p>Dotée d'une qualité territoriale</p>	<p>se caractériser par au moins une qualité distinctive intrinsèque c.à.d. à priori « non existante ailleurs ». La RT partageables est connectée de manière multiple aux qualités territoriales existantes. Elle se traduit donc notamment par la désignation de cette qualité.</p>	<p>De la qualité constatée (mesurée, vérifiée, certifiée) et de la qualité supposée (souhaitée, relative, spéculative, ...)</p>
--	--	---

Source : LAJARGE R., PECQUEUR B., 2011, « Ressources territoriales : Gouvernance et politiques publiques », RessTerr, p.23, disponible sur : www.reseaurural.fr

De ce qui précède, il ressort que la valorisation de la ressource territoriale est au cœur de la gouvernance territoriale. L'objectif de cette valorisation n'est autre que de générer de nouvelles ressources « cachées » en dehors des ressources génériques (nationales et/ou centralisée), afin de donner au territoire les moyens de son développement. Cette valorisation passe par un processus qui exige la mobilisation des acteurs locaux autour d'un objet (ressources) et ce, suivant une démarche que l'on peut schématiser comme suit :

Figure n°02 : Les cinq processus pour l'activation de la ressource territoriale



Source : établi par les auteurs en synthèse des travaux sur le sujet.

Dans cette perspective, le processus de gouvernance territoriale doit répondre à un ensemble d'attributs ou de conditions, que nous synthétiserons en trois phases comme suit :

Tableau n°02. Les différentes phases du processus de gouvernance territoriale

Phase de ...	Pourquoi ?	Comment ?
Décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> - Production optimale de biens et services au sens de Paréto (Oates, 1972) ; - Baisse/efficience des dépenses publiques (Buchanan & Brennan , 1986) ; - Information en vue de l'adaptation offre/demande de services publics (Greffé, 1997); - Démocratie locale ; -Développement économique/durable. 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'entités décentralisées ; - Transfert de compétences ; - Transfert de ressources financières (pouvoir financier).
Participation	<ul style="list-style-type: none"> -Proximité (Torre & Beuret , 2012); -Articulation Etat/société. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mobilisation des acteurs et participation ; -Ouverture de l'espace public à d'autres acteurs : entreprises, associations, etc. (Massardier, 2003); -Formalisation des processus de coordination : contractualisation, coopération, conflit, etc.

Co-construction des politiques publiques territoriales	-Valorisation des ressources territoriales ; -Réponses aux besoins spécifiques.	- Mise en œuvre d'un processus d'activation des ressources (Pecqueur & Lajarge, 2011)
--	--	---

Source : établi par les auteurs en synthèse de plusieurs lectures.

3. Etat des lieux de la gouvernance territoriale en Algérie

Comme indiqué en introduction, la gouvernance territoriale est d'histoire récente dans le monde. Les pays à régime fédéral en ont expérimenté diverses formes qui se sont appuyées sur des traditions anciennes sans dépouiller pour autant le pouvoir central de ses prérogatives de régulation macroéconomiques et macrosociales. C'est dans les pays à régime centralisé (notamment sous la forme jacobine expérimentée par la France métropolitaine qui l'a « plaquée » sur ses anciennes colonies) que la gouvernance territoriale peine à prendre forme. Il en est ainsi en particulier de l'Algérie, handicapée en ce domaine par l'existence de ressources du sous-sol que nous avons qualifiées de ressources génériques dont l'exploitation est dévolue au pouvoir central.

3.1. Cadre juridico-institutionnel de la gouvernance territoriale en Algérie

L'organisation administrative en Algérie a toujours été marquée par une forme de centralisation dont le degré a évolué de 1967 à nos jours. Depuis l'indépendance, le pouvoir politique central s'est doté, au plan administratif, d'un appareil extrêmement centralisé (Belmihoub, 2004). Néanmoins, un effort de décentralisation peut être repéré à plusieurs moments, qui s'inscrit dans le cadre des différentes lois relatives aux collectivités territoriales. Dans une approche historique et institutionnelle, nous allons essayer de

caractériser tout en les discutant les cadrages mis en place dans le modèle algérien de gouvernance des collectivités territoriales.

- La première de ces lois – l’Ordonnance n° 67-24 du 18/01/1967 portant code communal – a été prise davantage pour réglementer les aspects organisationnels de la commune que pour lui conférer des compétences de gestion des services publics locaux et des affaires locales. Le texte s’est attaché à la définition des modalités d’élection des assemblées populaires communales et de leurs attributions. De même pour l’exécutif communal. Elle a apporté des précisions sur les conditions d’établissement du budget et de la comptabilité communale, sur la nature des ressources et des dépenses et sur l’institution d’un fonds communal de garantie pour éviter aux communes les aléas d’une instabilité des recettes fiscales. Elle a enfin institué un fonds communal de solidarité chargé de verser des attributions et des subventions d’équipement aux communes déshéritées pour leur permettre d’entreprendre la réalisation d’investissements. Dans le cadre de cette ordonnance, les prérogatives de la commune étaient très limitées et le pouvoir financier communal inexistant. L’autonomie financière des communes n’a pas été décrétée et la commune était soumise à un lourd contrôle de la tutelle. Ce qu’on peut dire de la Wilaya, n’est pas loin de ce qui a été dit de la commune. En premier lieu, l’ordonnance n°69-38 du 23/05/1969 portant code de Wilaya, ne présente pas un champ d’interventions élargies territorialisé. Elle ne fait référence à aucune autonomie financière.

La commune est considérée comme cellule de base et lieu de l’exercice de la démocratie et de la participation par excellence. Ses compétences portent sur les domaines suivants : l’aménagement et le développement local, l’urbanisme, les infrastructures et les équipements de base, l’enseignement

fondamental et préscolaire, les équipements socio-collectifs, l'habitat, l'hygiène, la salubrité et l'environnement, l'investissement économique enfin. Cependant, l'exercice de ces compétences et la responsabilisation des communes restent flous. Le législateur utilise souvent la phrase « *dans la limite de ses moyens* » dans l'énumération des missions de la commune. Ceci conduit à des interprétations assez diverses quant à la nature de ces moyens qui permettent d'exercer une mission. Le texte fait de nombreuses fois référence au rôle de la commune, en employant les verbes : initier, favoriser, assister, encourager et promouvoir.

- Les réformes multidimensionnelles entreprises depuis la fin des années 1980, suite au contrechoc pétrolier de 1986, tendent à opérer un désengagement de l'Etat. En 1990[§], les collectivités locales ont connu un élargissement de leurs compétences dans la gestion des affaires locales. La wilaya dispose d'un statut différent de celui des communes. Ce caractère, dit bicéphale, correspond au fait qu'elle est à la fois collectivité décentralisée et collectivité déconcentrée** assurant la présence de l'Etat au niveau local. Les missions de la Wilaya en matière de prise en charge des affaires locales ont été élargies par le texte de référence. Elle est ainsi chargée à la fois de l'exécution des délibérations de l'assemblée populaire de Wilaya et des décisions du gouvernement. Les traits d'une décentralisation n'apparaissent pas uniquement dans l'importance des compétences confiées à la Wilaya, mais aussi et surtout dans la dotation de cette dernière de la personnalité morale et de

[§] Loi n° 90-08 du 07/04/1990 relative à la commune et la loi n° 90-09 du 07/04/1990 relative à la Wilaya.

**La déconcentration administrative fait référence à une délégation de compétences de la part des services centralisés en faveur de représentations territoriales. A titre d'exemple une direction de wilaya représente un ministère au niveau de territoire d'une Wilaya donnée.

l'autonomie financière. Cependant, la wilaya reste un démembrement du gouvernement central, ce qui limite fortement le processus de décentralisation.

Enfin, et du fait que, au même titre que l'Administration Centrale, les collectivités territoriales ont été délestées, depuis 1990, de leurs prérogatives de création et de gestion des entreprises publiques locales, leurs missions se limitent désormais à l'encouragement et à la promotion des initiatives privées (Taib, 1999, pp. (pp.169-192).) : l'autonomie financière et la personnalité morale ont certes été également décrétées pour la commune, mais les collectivités territoriales demeurent dépendantes des ressources mises à leur disposition par l'Etat.

- Le code des collectivités locales a été révisé en 2011 pour la commune et en 2012 pour la Wilaya, cependant la lecture des textes de lois montre qu'il n'y a pas de réforme de ce cadre. La définition des prérogatives demeure la même et le dispositif de financement inchangé.

3.2. Forme actuelle de gouvernance territoriale en Algérie

Le modèle actuel de gouvernance du territoire en Algérie n'épouse nullement le modèle de gouvernance tel que nous l'appréhendons ci-dessus. Les attributs présentés au point 3.1. font défaut. Le processus s'arrête à la première phase de l'étape de la création d'entités décentralisées et de transferts de compétences. Les collectivités territoriales ne disposent pas de ressources financières adéquates, en dépit de la loi qui prévoit – (dans une formulation identique pour la Commune et la Wilaya) – que celles-ci sont responsables de la gestion des moyens financiers qui leur sont propres et qui sont constitués par : le produit de la fiscalité et des taxes, le revenu de leur patrimoine, les subventions et les emprunts. A partir de là, les recettes des collectivités territoriales se

présentent comme suit :

- Recettes de fonctionnement comprenant : les produits de l'exploitation et du domaine, les recettes fiscales, attribution du Fonds Commun des Collectivités Locales et autres subventions de fonctionnement. ;
- Recettes d'équipement : 10 % de prélèvements sur recettes de fonctionnement^{††}, subvention d'équipement, emprunts et diverses recettes.

L'évolution réelle de ce dispositif de financement, de 1990 à nos jours, permet d'observer qu'il n'est pas en mesure de couvrir les charges communales ou de wilaya. D'où la conclusion qu'il existe un énorme décalage entre les ressources des collectivités territoriales et les missions qui leur sont assignées. Nous résumons ci-dessous les causes de ce déficit local en ressources financières :

- Une dépendance de la fiscalité locale de celle de l'Etat, qui est due à un monopole de la législation fiscale par l'Etat. Ceci a conduit à l'inexistence d'impôts locaux proprement dits. Les collectivités territoriales ne disposent pas d'un produit fiscal direct et d'un pouvoir de déterminer les taux et les assiettes d'imposition, mais partagent avec l'Etat une partie de la « rente fiscale » (Taib, 1999, pp. (pp.169-192)).Malgré l'ensemble des réformes de la fiscalité, menées depuis 1992, la fiscalité locale reste inexistante ou faible selon les communes ;
- Le patrimoine des collectivités territoriales, qui souffre de multiples dégradations, ne permet pas une exploitation et une rentabilisation de ce dernier ;
- Les ressources d'emprunt ne sont pas à l'ordre du jour, car malgré l'existence de banques chargées du financement du

^{††} Décret n° 67-145 du 31/07/1967, relatif au prélèvement des recettes de fonctionnement et l'instruction ministérielle C1 relative aux opérations financières de la commune.

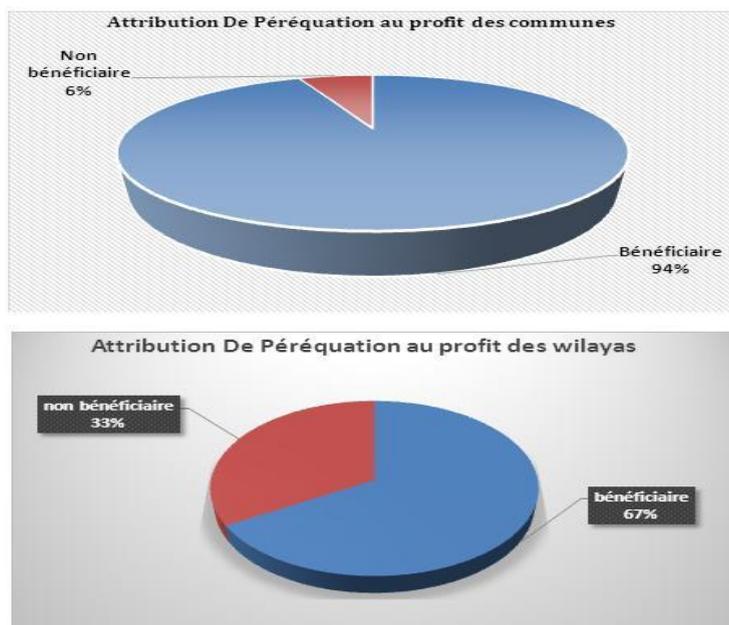
développement local et des collectivités territoriales, ces dernières restent non solvables pour elles.

L'ensemble de ces facteurs ont généré une dépendance presque totale des ressources locales des subventions de l'Etat sous leurs diverses formes (Fonds Communs des Collectivités Locales, Plans Communaux de Développement, Plans Sectoriels de Développement, effacement de dettes etc.). Cette dépendance n'est pas sans effet sur la gestion locale. Les subventions centralisées sont généralement sous forme d'attributions de péréquation^{‡‡}, elles limitent le pouvoir d'action locale en dépit de la loi qui définit les prérogatives de la commune^{§§}. L'action est programmée par le centre et la collectivité ne peut intervenir librement que sur les actions qu'elle finance localement. Les dernières données communiquées par le ministère de l'intérieur retracées dans les figures ci-dessus le montrent clairement :

^{‡‡} Attribution de compensation des écarts de recettes fiscales entre les communes, versée annuellement par le Ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire.

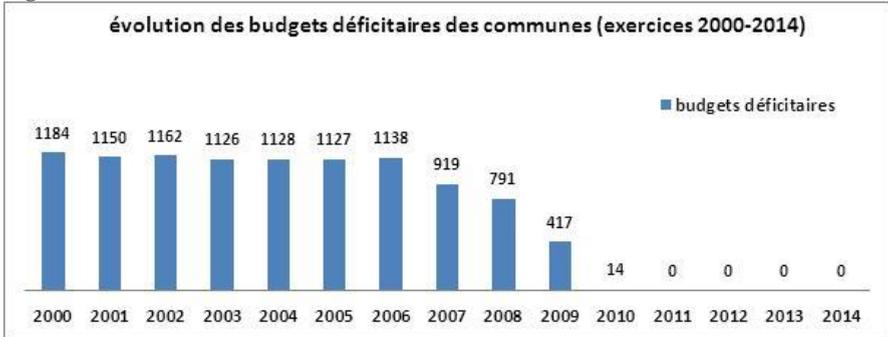
^{§§}(Art. 11/1-2 de loi 11-10) qui dispose : « *La commune constitue le cadre institutionnel à la démocratie au niveau local et de gestion de proximité. L'assemblée populaire communale prend toute mesure pour informer les citoyens des affaires les concernant et les consulter sur le choix des priorités d'aménagement et de développement économique, social et culturel, dans les conditions définies par la présente loi.* »

Figure n°03 : Attribution de péréquation pour les communes et Wilaya en Algérie (exercice 2015)



Source : MICL, Algérie.

Figure n°4 : Evolution du nombre des budgets déficitaires des communes algériennes (2000-2014)^{***}



Source : MICL, Algérie.

Au vu de l'ensemble des textes régissant la gestion territoriale, le territoire est ainsi juridiquement reconnu comme espace institutionnel de l'interaction des acteurs, soit le lieu des proximités organisées où sont prévues :

- La mise en place d'un encadrement adéquat des initiatives locales pour inciter les citoyens à participer au règlement de leurs problèmes et à l'amélioration de leurs conditions de vie ;
- La consultation d'experts et associations ;
- L'information par le droit à la consultation des arrêtés communaux.

Mais, on constate en contraste que les voies et les modalités d'exercice de cette participation ne sont pas clairement définies. Le dirigeant communal est donc devant un paradoxe : alors qu'en ce qui concerne les ressources territoriales, le vide juridique est patent car aucune référence ne figure dans les textes quant à leurs définitions ou au cadrage des modalités de sa valorisation, les

^{***} Le taux de déficit de 0% provient de l'effacement des dettes communales opéré au fur et à mesure par l'Etat depuis le début des années 2000.

dirigeants communaux sont supposés se mobiliser au profit de leur collectivité. L'initiative locale est discrétionnaire, en ce sens que ce qui n'est pas explicitement interdit par la loi est implicitement autorisé.

Jusqu'à là le processus de décentralisation en Algérie n'a pas conduit à l'instauration d'entités décentralisées assez indépendantes du pouvoir central et pouvant mener des actions localement initiées pour répondre efficacement aux besoins locaux. Il ne semble pas possible de caractériser le modèle de gouvernance en « **gouvernance territoriale** » ; la caractérisation appropriée à cette forme de gestion pouvant être qualifiée de « **gouvernance territorialisée** », expression qui fait référence à une *déconcentration* de politiques publiques centralisées.

4. Entre tradition et innovation, les voies des recompositions territoriales.

Les deux expériences de gouvernance des territoires que nous allons évoquer dans cette section évoluent en Algérie concurremment avec les formes centralisées d'interventions publiques. Elles découlent d'initiatives citoyennes ancestrales territorialement ancrées et renvoient aux prédispositions collectives pour la mise en place d'une gouvernance territoriale. Ces expériences sont à comparer à la récente démarche volontariste de l'Etat, qui se présente sous la forme d'un dispositif de soutien à l'initiative locale à travers un programme pilote de renforcement des capacités des acteurs du développement local.

4.1. De « Tajmâât » ou « halquat al azaba » à l'association : la gouvernance citoyenne des affaires villageoises

L'organisation sociale traditionnelle en Algérie, repose sur la solidarité familiale fondée sur la segmentarité (Masqueray, 1987) qui se présente comme un ferment social. Celle-ci est loin d'avoir disparu avec les mutations qu'a connues la société moderne, : elle inaugure même une refondation s'apparentant à des formes d'innovation sociale qui s'inscrivent dans des pratiques organisationnelles propres aux « comités de villages » que reproduisent de façon innovante certaines associations qui ont un ancrage social et territorial.

L'association est en effet la nouvelle forme d'organisation reconnue à la fois par les pouvoirs publics, qui lui délivrent un agrément, et par les comités de village en tant qu'elle œuvre dans le cadre de l'organisation traditionnelle dite « Tajmâât » en Kabylie et « Halquat al azaba » dans le M'zab. Il s'agit de structures équivalentes en zones urbaines aux « comités de quartiers » mais dont les fonctions et les principes sont différents. Ces entités continuent de jouer un rôle important dans la vie quotidienne du village. Elles suppléent aux défaillances des autorités publiques pour la réalisation de certains services : gestion des déchets, revêtement de routes, électrification des villages, irrigation, alimentation en eau potable, transport scolaire, funérailles, mariages, règlement de litiges, organisation d'événement pour la promotion de produits locaux (Fêtes de l'olive, de la cerise, du bijou...) et aide pour les habitants démunis (prise en charge de logement, alimentation, soins médicaux, ...). Elles réalisent des activités sur la base du volontariat et des participations financières avancées par les membres du village. Ces entités sont consultées, de temps à autre, par les élus locaux et l'administration déconcentrée. Elles jouent également un rôle important dans l'expression des besoins. Les acteurs territoriaux concernés

structurent leurs organisations sur la base des modes de solidarités traditionnelles dont le meilleur aboutissement est :

- Pour la Kabylie, la dotation des villages en différents équipements et en service public de l'environnement qui a donné lieu par exemple à des aménagements des villages en vue d'élire annuellement le village le plus propre, ce qui a permis de dynamiser l'activité touristique et la valorisation des ressources territoriales ;

Pour le Mزاب, les mêmes pratiques sont enregistrées dont le plus grand aboutissement est la réalisation du projet visant à répondre au besoin de logement à travers la réhabilitation du « ksar^{†††} de Tafilalt », un projet innovant de ville nouvelle réalisé avec la contribution d'institutions sociales traditionnelles dans le respect des normes architecturales millénaires et des écosystèmes locaux (voir tafilelt.com).

4.2. Le Cap-Del, une innovation pour préparer le terrain à un désengagement de l'Etat

Le gouvernement algérien, en coopération avec le PNUD, a mis en œuvre depuis 2017 un projet « Capacités-Développement Local » dit Cap-Del pour le renforcement des capacités locales de développement dans une approche de promotion de la démocratie locale et de la participation. Il est prévu qu'il atteigne son terme à la fin de l'année 2020. Il est cofinancé par trois partenaires Etat algérien, PNUD, Union européenne pour un coût de plus 10 millions d'euros. Il expérimente sur 10 communes la mise en place des conditions d'une gouvernance à l'échelon communale concertée, attentive aux attentes des citoyens et basée sur la transparence et la participation. Il devra, par la suite, être généralisé sur l'ensemble des communes algériennes.

Le projet a pour ambition :

^{†††}Equivalent de Village.

- De rendre effective une forme de démocratie participative, fondée sur le travail conjoint des acteurs locaux, par la mise en place des mécanismes permanents de participation des acteurs de la société civile (citoyens, associations et opérateurs économiques, plus particulièrement les jeunes et les femmes) aux côtés des autorités locales – élus et agents de l’administration – dans la gestion des affaires communales. Il est prévu que ces mécanismes soient définis conjointement par les acteurs eux-mêmes, de manière concertée et consensuelle, pour être ensuite institutionnalisés par délibération de l’Assemblée Populaire Communale à travers une « Charte communale de participation citoyenne ».
- De contribuer à la modernisation des services publics et à la simplification des procédures y afférentes ;
- De favoriser le développement économique local (DEL) et la diversification de l’économie via l’émergence d’une économie locale solidaire, créatrice d’emplois et de revenus durables ; cet objectif supposant la réhabilitation et le renforcement de la planification stratégique locale de façon à permettre aux communes de passer d’une logique passive d’assistance et de consommation budgétaire à une logique active de création de richesses et de revenus durables.
- D’envisager la gestion multisectorielle des risques environnementaux majeurs au niveau local.

A cet effet, une vision partagée du devenir de la commune est nécessaire, à travers des orientations de développement et d’aménagement du territoire communal. Elles doivent être portées par l’élaboration participative du Plan Communal de Développement, par la définition et la conduite conjointe des projets prioritaires de développement économique et d’amélioration des services publics locaux dans le cadre d’un partenariat local

pouvoirs publics-mouvement associatif, de nature à assurer la bonne exécution, le suivi et l'évaluation participatifs des projets en anticipant leur impact sur le développement communal.

Dans le cadre de sa mise en œuvre, le Ministère de l'intérieur a procédé, en collaboration avec le CENEAP, à la réalisation des diagnostics territoriaux participatifs, et à l'organisation d'ateliers de formation pour les acteurs locaux : élus, animateurs de développement local, femmes et représentants du mouvement associatif. Il est chargé également, de :

- Réaliser la cartographie et l'évaluation des capacités des organisations de la société civile dans les communes pilotes ;
- Veiller à la validation des chartes de participation citoyenne et à l'élection des conseils consultatifs locaux ;
- Mettre en place l'incubateur de projets associatifs ;
- Proposer, en collaboration avec les acteurs locaux une nouvelle génération de PCD (grand objectif du programme).

4.3. Entre potentialités et enjeux : quelles conditions

Une synthèse de l'analyse comparative des deux modèles est proposée dans le tableau ci-dessus. Elle est construite sur la base d'un croisement avec le paradigme conceptuel présenté ci-dessus

Tableau n°3 : La gouvernance : territoriale entre tradition et innovation

Condition de ...	Organisation traditionnelle	Cap-Del
Décentralisation	Auto-réalisée faute de prise en charge centralisée	Transfert de compétences accordé par l'Etat
Condition d'émergence	Lien social mécanique	Impulsé par l'Etat

Composition	Acteurs localement élu sans intervention centralisée	Acteurs localement élus avec intervention centralisée
Rôle /attributs	A la discrétion de la collectivité/ selon le besoin	Défini par l'Etat
Lien/Proximité avec l'Etat, co-construction	Limités : organisation-consultation – possible encouragement	Forts : dispositif institutionnel
Financement	Autonomie de financement + possibilité de subventions publiques pour les organisations associatives	Etatique/absence d'autonomie financière
Ancrage territorial	Vérifié et spontané, action endogène du territoire.	Absent, dispositif exogène à l'initiative territoriale

Source : établi par les auteurs.

Si on reprend notre hypothèse fondamentale on peut vérifier par-là que Les conditions de la construction d'un processus de gouvernance territoriale, telle que nous l'apprehendons, ne sont pas totalement vérifiées dans les deux modèles. Cependant, des potentialités et prédispositions sont présentes d'un côté et de l'autre. En résumé, dans la forme traditionnelle, l'absence d'un Etat-régulateur empêche la mise œuvre du processus de co-construction des politiques publiques. Dans la forme innovante,

c'est le contraire, la forte présence de l'Etat rendant la centralité dominante. On peut résumer ces contrastes comme suit :

- Dans « le modèle traditionnel », le milieu est « *créé par l'interaction des agents et par les relations d'échange continues qu'ils entretiennent. Ces interactions entre agents qui font face à des problèmes productifs et à des difficultés de coordination entraînent une dynamique d'apprentissage, qu'ils mobilisent lors de la rencontre de nouvelles difficultés productives, sont donc de véritables ressources spécifiques latentes définies aussi comme des externalités territoriales, ancrées dans le territoire. Le milieu est considéré comme un « contexte favorable » à l'innovation et aux dynamiques de développement endogène* » (Hadjou , 2009, p. (p.3).) ; Dans le Cap-Del transparaît une dynamique d'autant plus exogène, que la généralisation du dispositif sur l'ensemble des communes du territoire serait très coûteuse pour les pouvoirs publics (contrainte financière) en situation de faiblesses des ressources induite par l'amenuisement des revenus pétroliers. Un million d'euro par commune, une simple multiplication par le nombre de communes algériennes indique un besoin de financement de 1541 millions d'euros.

5. Conclusion :

En réponse à la problématique posée il est à souligner que les recompositions territoriales en Algérie sont très complexes. Les réformes nécessitent la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux et des ressources territoriales. Les dispositifs à mettre en œuvre, porteurs d'innovation ou autre, devraient se construire sur les réalités pour asseoir un ancrage territorial pouvant garantir la pérennisation du modèle de gouvernance territoriale à promouvoir. N'est-il pas intéressant de promouvoir l'existant en le soutenant (organisations traditionnelles) là où il est présent, et essayer d'induire un impact positif sur le reste des territoires passifs (effet boule de neige).

Le désengagement de l'Etat doit se faire progressivement par le processus de décentralisation. Il sans laquelle ce désengagement serait désastreux notamment pour les territoires passifs. Le chantier des réformes aux niveaux micro et macro territoriales est donc nécessaire mais sa conception, qui doit être compatible avec les contextes historico-sociaux, ne peut être envisagée comme une simple réponse à la crise de l'Etat-providence. Sans renier le rôle des pouvoirs publics dans la promotion de territoires actifs, une plus grande liberté d'initiatives territoriales doit être laissée aux acteurs quitte à ce que ces initiatives aient aussi un contenu politique, ce qui est le propre de la démocratie.

Le préalable pour la réussite du projet dans cette configuration serait que les pouvoirs publics procèdent à une reconnaissance institutionnelle des formes traditionnelles de gouvernance. Des prémisses existent à cet effet : les pouvoirs publics sont enclins à accepter les organisations traditionnelles si elles se conforment aux normes des organisations associatives. L'enjeu ici est de réussir à mettre en place une forme d'organisation territoriale qui, évoluant dans l'entre-deux au sens où l'explique Henri Desroches pour

l'économie sociale dont il distingue la forme « *instituyente* » et la forme « *instituíe* », tirerait avantage des procédures sociales propres à la société traditionnelle sans rien sacrifier à l'efficacité portée par les procédures sociales de la société moderne.

Des risques existent néanmoins : appliqué à Tajmâât et à Halquat al azaba, un tel modèle peut mener à une instrumentalisation (Demoustier , 2001), à l'isomorphisme institutionnel (Enjolras B.), ou à banalisation (Jeantet, 2006). Nous pensons qu'un encadrement juridique optimal et une volonté centrale régulant ces interactions peut faciliter, selon l'analyse développée par Jean François Draperi, la concrétisation d'un modèle hybride tel que nous venons de le définir. L'auteur ne montre-t-il pas qu'à travers certaines rénovations apportées par de grandes organisations de l'économie sociale, « *le processus d'institutionnalisation et de banalisation n'est ni continu, ni irréversible* » ? (Draperi, 2007, p. (p.43).). Mais une évaluation sur le long terme est nécessaire pour confirmer davantage cette réflexion.

6. Bibliographie

Belmihoub, M. (2004). *Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens, cas de l'Algérie.*

Bordieu, P. (1974). *Sociologie de l'Algérie.* PUF.

Bouzoubaa, L. (2009). Gouvernance et stratégie territoriale. Le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire. *Thèse de Doctorat.* Université de Metz.

Buchanan, M., & Brennan, G. (1986). *The reasons of rules ; conditionnal political economy*. Cambridge.

Chia, E., & Al. (2010). *Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale ?* Récupéré sur HAL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00621169>

Demoustier, D. (2001). *L'économie sociale et solidaire*. Syros, alternatives économiques.

Draperi, J. F. (2007). *Comprendre l'économie sociale, fondements et enjeux*. Dunod.

Grefe, X. (1997). *Economie des politiques publiques*. DALLOZ.

Gumuchian, H., & Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*. Economica.

Hadjou, L. (2009). Les deux piliers de la construction territoriale : cordination des acteurs et gouvernance territoriale. *Développement durable et territoires*, 3. doi:<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.8208>

Jeantet, T. (2006, Janvier). Économie sociale : la solidarité au défi de l'efficacité. *RECMA*(n° 5227). doi:<https://doi.org/10.7202/1021796ar>

Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale. *Geographie, Economie et société*, 7(4), p. 6.

Masqueray, E. (1987). *La formation des cités chez les populations berbères. Les kébailes, les chouia de l'aourès et le mzab*. EDISUD.

Massardier, G. (2003). *Politiques et actions publiques*. Armand Collin .

N'da, P. (2015). *Recherche et méthodologie en sciences sociales et humaines*. Harmattan.

Oates, W. (1972). *Fiscal federation*. Harcourt Brace Jovanovitch.

Ostrom, E. (2010). *La gouvernance des biens communs, Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. De Boeck.

Pecqueur, B., & Lajarge, R. (2011). *Ressources territoriales : Gouvernance et politiques publiques*. Récupéré sur www.reseaurural.fr: www.reseaurural.fr

Taib, E. (1999). Territoires, territorialité et participation dans les communes algériennes. Dans Collectif, *La revanche des territoires* (pp. 169-192). Harmattan.

Torre, A., & Beuret , J. E. (2012). *Proximités territoriales*. Economica.