

**AUTEURE**  
Karima BENAMARA-SAIT

# Entre innovation et tradition, la problématique des recompositions de la gouvernance territoriale en Algérie

## RÉSUMÉ

Longtemps en Algérie, l'État a été l'acteur principal monopolisant l'action publique. À l'échelle territoriale, les acteurs locaux sont mis à la marge et demeurent des réceptacles passifs des politiques publiques centralisées. Ce modèle de gouvernance a été soutenu et/ou produit par la centralité de la ressource économique, la rente pétrolière. Cependant, la crise que connaît le pays depuis 2014, suite à la chute des prix du pétrole, mène l'État à expérimenter dans le cadre de programmes institutionnels des formes dites « innovantes » de gouvernance territoriale, impliquant davantage les acteurs locaux et fondées sur la valorisation des ressources territoriales supposées se substituer à l'intervention de l'État et aux ressources centrales. Parallèlement, des formes traditionnelles de gouvernance subsistent où les populations prennent toujours elles-mêmes en charge – solidairement – la gestion de leurs besoins collectifs, pour pallier l'absence ou l'inefficacité de l'État. Notre contribution s'attachera à déterminer, entre innovation et tradition, les articulations qui peuvent être construites dans la recomposition des territoires en réponse au désengagement de l'État imposé par les circonstances ?

## MOTS CLÉS

gouvernance territoriale, Algérie, Cap-Del, recompositions, organisations traditionnelles

## ABSTRACT

For a long time in Algeria, the state has been the main actor monopolising public action. At the territorial level, local actors are marginalised and remain passive receptacles of centralised public policies. This governance model was supported and/or produced by the centrality of the economic resource, the oil rent. However, the crisis that the country has experienced since 2014, following the oil price drop, is leading the State to experiment with institutional programmes of so-called “innovative” forms of territorial governance, involving more local actors and based on the enhancement of territorial resources supposed to replace state intervention and central resources. At the same time, traditional forms of governance remain where the populations have always taken care of –jointly– the management of their collective needs, to make up for the State absent or inefficiency. Our contribution will study, between innovation and tradition, the articulations can be built in recomposing territories and in response to the state disengagement imposed by circumstances?

## KEYWORDS

Territorial governance, Algeria, CAP-DEL, Recompositions, Traditional organisations

## INTRODUCTION

La problématique de la gouvernance territoriale se pose avec acuité en Algérie. Longtemps, l'État a été l'acteur public majeur. Les acteurs locaux mis à la marge demeurent des réceptacles passifs 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. La chute des recettes publiques depuis 2014 a donné lieu à une compression des capacités financières de l'État, limitant de fait ses capacités d'intervention. Un désengagement non optionnel pousse les pouvoirs publics à chercher de nouveaux mécanismes de gouvernance. L'État procède ainsi à l'expérimentation de formes dites « innovantes » de gouvernance territoriale (programme Cap-Del), impliquant les acteurs locaux et fondées sur la valorisation des ressources territoriales (Torre, 2012; Hajou, 2009). À côté de cette innovation en gestation, subsistent des formes traditionnelles de gouvernance (Bourdieu, 1974), où les populations prennent toujours elles-mêmes en charge, et de façon solidaire, la gestion de leurs besoins collectifs, pouvant s'assimiler à « *la gouvernance des biens communs* ».

En croisant l'ensemble de ces données dans un souci d'efficacité économique, nous poserons la question, comme problématique de recherche, des choix publics soit d'une forme de gouvernance innovante mise en œuvre par l'État, soit de la régulation par la promotion et l'encadrement de formes traditionnelles existantes territorialement ancrées. La question centrale devient alors celle de l'option optimale dans ce processus de recomposition territoriale. Autrement dit, quelles sont les articulations possibles entre les deux modèles pour aboutir au désengagement de l'État et à la mise en œuvre d'un modèle de gouvernance territoriale construit sur les attributs réels ? Notre analyse repose sur la littérature autour de l'économie territoriale et l'analyse des politiques publiques. Le terrain d'enquête exige de faire un point sur la cadre juridico-institutionnel de l'action publique territoriale. Notre étude croisera le suivi du projet Cap-Del avec les expériences de gouvernance citoyenne sur deux régions: la Kabylie et la vallée des Mzab.

## 1. CARACTÉRISATION DES FORMES DE GOUVERNANCE TERRITORIALE EN ALGÉRIE

La gouvernance territoriale met en évidence un processus de gestion des affaires publiques locales.

### 1.1. Repères conceptuels relatifs à la gouvernance territoriale

Nous synthétiserons son processus en trois phases résumées comme suit :

Tableau 1. Les différentes phases du processus de gouvernance territoriale  
Source : établi par l'auteur en synthèse de plusieurs lectures

| Phase   | Pourquoi?  | Comment?   |
|---|--|--|
| <b>Décentralisation</b>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Production optimale de biens et services au sens de Paréto</li> <li>- Baisse des dépenses publiques</li> <li>- Information, adaptation offre / demande de services publics (Grefe, 1997)</li> <li>- Démocratie locale, développement économique/ durable</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Création d'entités décentralisées</li> <li>- Transfert de compétences et de ressources financières (pouvoir financier)</li> </ul>   |
| <b>Participation</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proximité (Torre, 2012)</li> <li>- Articulation État / société</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobilisation des acteurs et participation</li> <li>- Ouverture de l'espace public à d'autres acteurs: entreprises, associations... (Massardier, 2003) et formalisation des processus de coordination</li> </ul> |
| <b>Co-construction des politiques publiques territoriales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorisation des ressources territoriales</li> <li>- Réponses aux besoins spécifiques</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en œuvre d'un processus d'activation des ressources (Lajarge &amp; Pecqueur, 2011)</li> </ul>  |

### 1.2. Cadre juridico-institutionnel de la gouvernance territoriale en Algérie

Depuis l'indépendance, le pouvoir politique central s'est doté d'un appareil administratif extrêmement centralisé. L'effort de décentralisation peut être repéré à plusieurs moments, notamment dans le cadre des différentes lois relatives aux collectivités territoriales. La première (loi n° 67-24 portant le code communal) a été votée davantage pour régler les aspects organisationnels de la commune que pour lui conférer des compétences de gestion des services publics locaux et des affaires locales. Dans ce cadre, les prérogatives de la commune étaient très limitées et le pouvoir financier communal inexistant. L'autonomie financière n'a pas été décrétée et la commune était soumise à un lourd contrôle de la tutelle. Il en est de même pour la *wilaya*: l'ordonnance 69-38 portant code de *wilaya* ne présente pas un champ d'interventions élargies et territorialisé et ne fait référence à aucune autonomie financière.

Les réformes multidimensionnelles entreprises depuis la fin des années 1980, suite au contre-choc pétrolier de 1986, tendent à opérer un désengagement de l'État. En 1990<sup>1</sup>, les collectivités locales ont connu un élargissement de leurs compétences dans la gestion des affaires locales. Les missions de la *wilaya* en matière de prise en charge des affaires locales ont ainsi été élargies. Les traits d'une décentralisation n'apparaissent pas uniquement dans l'importance des compétences confiées à la *wilaya*, mais surtout dans la personnalité morale et l'autonomie financière dont elle est dotée. 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 tous les domaines de la vie économique et sociale. 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, et fait référence au rôle de la commune en employant les verbes « initier », « favoriser », « assister », « encourager » et « promouvoir ». Ceci conduit à des interprétations assez diverses quant à la nature des moyens et des seuils dont il faut disposer pour exercer une mission.

1 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*.

L'autonomie financière et la personnalité morale ont été également décrétées pour la commune, mais en réalité les collectivités territoriales demeurent dépendantes de l'action et du financement de l'État.

### 1.3. Forme actuelle de gouvernance territoriale en Algérie

Le processus de gouvernance territoriale s'arrête à la première phase de l'étape de création d'entités décentralisées et de transferts de compétences. L'évolution réelle du 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 décalage significatif entre les ressources des collectivités territoriales et les missions qui leur sont assignées. On constate une dépendance presque totale des ressources locales aux subventions de l'État. À titre d'exemple, pour l'année 2015, les attributions de péréquation ont concerné 94 % des communes et 67 % des *wilayas*. Le déficit budgétaire concerne 1 184 communes en 2000 et aucune en 2014 grâce à l'effacement des dettes opéré par l'État.

Le territoire est juridiquement reconnu comme espace institutionnel d'interaction entre les acteurs, c'est-à-dire le lieu des proximités organisées. Mais les voies et les modalités d'exercice de cette participation ne sont pas clairement définies. Le dirigeant communal se trouve donc devant un vide juridique.

En ce qui concerne les ressources territoriales, le vide juridique est plus conséquent car aucune référence ne figure dans les textes quant à leurs définitions ou au cadrage des modalités de leur valorisation. L'initiative locale est discrétionnaire en la matière.

La caractérisation appropriée à cette forme de gestion est celle de « gouvernance territorialisée », qui fait référence à une *déconcentration* de politiques publiques centralisées.

## 2. ENTRE TRADITION ET INNOVATION, LES VOIES DES RECOMPOSITIONS TERRITORIALES.

Deux expériences de gouvernance des territoires co-évoluent en Algérie avec les formes centralisées d'interventions publiques. La première découle d'initiatives citoyennes ancestrales territorialement ancrées, alors que la seconde s'inscrit dans une démarche volontariste de l'État sous la forme d'un dispositif de soutien à l'initiative locale.

### 2.1. De « *Tajmâât* » ou « *Halquat al azaba* » à l'association : la gouvernance citoyenne des affaires locales

L'organisation sociale traditionnelle en Algérie repose sur la solidarité familiale fondée sur la segmentarité (Masqueray, 1987) qui se présente comme un ferment social. Elle est loin d'avoir disparu avec les mutations qu'a connues la société moderne. Dans leur formulation traditionnelle en entités, *Tajmâât* en Kabylie et *Halquat al azaba* chez les Béni M'zab, s'institutionnalisant davantage en association aujourd'hui, elles continuent à jouer un rôle important dans la vie quotidienne du village et suppléent aux défaillances des autorités publiques pour la réalisation de certains services : gestion des déchets, revêtement des routes, électrification des villages, irrigation, alimentation en eau potable, transport scolaire, funérailles, mariages, règlement de litiges, organisation d'événements pour la promotion de produits locaux, fêtes et aides pour les plus démunis. Elles réalisent des activités sur la base du volontariat et des participations financières des membres du village. Elles 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 leur organisation sur la base des modes de solidarités traditionnelles « mécaniques », meilleur aboutissement de ces dynamiques. Pour la Kabylie, cela concerne notamment la dotation des villages en différents équipements et en service public de l'environnement, la dynamisation de l'activité touristique et la valorisation des ressources territoriales ; pour la vallée des Mzab, la réalisation de projets en réponse au besoin de logement, le « *ksar*<sup>2</sup> de Tafilalt ».

### 2.2. Cap-Del, une innovation en vue du désengagement de l'État

Le gouvernement algérien en coopération avec le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) conduit depuis 2017 le projet « Capacités-développement local », dit Cap-Del, pour le renforcement des capacités locales de développement. Il est cofinancé jusqu'à fin 2020 par trois partenaires : l'État algérien, le PNUD et l'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 concertée à l'échelon communal, par le développement de la démocratie participative et d'un travail conjoint des acteurs locaux, *via* une « charte communale de participation citoyenne ». Elle prévoit ainsi l'élaboration participative d'un plan communal de développement rassemblant les orientations de développement et d'aménagement du territoire communal et la définition

2 Équivalent de « village ». Le « *ksar* de Tafilalt » est 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.

des projets prioritaires de développement économique et d'amélioration des services publics locaux. Elle envisage enfin la conduite conjointe de certaines actions-projets dans le cadre d'un partenariat local pouvoirs publics-mouvement associatif de nature à assurer le suivi et l'évaluation des projets participatifs et de leur impact sur le développement communal.

### 2.3. Entre potentialités et enjeux : quelles conditions de recompositions ?

Une synthèse de l'analyse comparative des deux modèles est proposée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2. La gouvernance territoriale entre tradition et innovation (établi par l'auteur)

| Condition                                    | Organisation traditionnelle   | Cap-Del   |
|--|---|---|
| Décentralisation                             | Auto-réalisée faute de prise en charge centralisée  | Transfert accordé par l'État                                |
| Condition d'émergence                        | Lien social mécanique   | Impulsé par l'État  |
| Composition                                  | Acteurs localement élus sans intervention centralisée   | Acteurs localement élus avec intervention centralisée       |
| Rôle / attributs                             | À la discrétion de la collectivité / selon le besoin  | Défini par l'État   |
| Lien avec l'État / Proximité Co-construction | Limitée: organisation-consultation – possible encouragement   | Fort: dispositif institutionnel                             |
| Financement                                  | Autonomie de financement + possibilité de subventions publiques pour les organisations associatives | Étatique / absence d'autonomie financière                   |
| Ancrage territorial                          | Vérfié et spontané, action endogène du territoire   | Absent, dispositifs exogènes à la l'initiative territoriale |

Les conditions de la construction d'un processus de gouvernance territoriale telle que nous l'appréhendons ne sont pas totalement vérifiées dans les deux modèles. Cependant, des potentialités et prédispositions sont présentes d'un côté comme de l'autre. En résumé, dans la forme traditionnelle, c'est l'absence de l'acteur État qui fait défaut, ce qui empêche la mise œuvre du processus de co-construction des politiques publiques ; dans la forme innovante, la forte présence de l'État rend la centralité dominante et reproduit le modèle territorialisé, c'est l'ancrage territorial fait défaut. Nous admettons qu'une reconnaissance institutionnelle des formes traditionnelles est primordiale. L'État exige de ces organisations de se conformer aux normes des associations. L'enjeu ici épouse la conception de Desroches de l'économie sociale, qui distingue l'« économie sociale instituante » de l'« économie sociale instituée » (repris dans Draperi, 2007). Il considère que dans l'économie sociale instituée, l'organisation est un frein à l'innovation et à la créativité. Appliqué à *Tajmâât* et à *Halquat al azaba*, il y aura donc un risque d'instrumentalisation, d'isomorphisme institutionnel ou de banalisation. Nous pensons qu'un encadrement juridique optimal régulant ces interactions peut nous laisser rejoindre l'analyse développée par Draperi qui montre, à travers certaines rénovations apportées par de grandes organisations de l'économie sociale, que « le processus d'institutionnalisation et de banalisation n'est ni continu, ni irréversible » (2007 : 43).

### CONCLUSION

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, notamment porteurs d'innovation, devraient se construire sur un ancrage territorial. N'est-il pas intéressant de promouvoir l'existant en le soutenant là où il est présent, et d'essayer d'induire un impact positif sur le reste des territoires passifs. Le désengagement de l'État doit se faire progressivement par le processus de décentralisation. Il faut prioriser l'efficacité, sans laquelle ce désengagement serait désastreux notamment pour les territoires passifs. Le chantier des réformes doit s'inscrire sur les deux échelles macro et microterritoriales. L'État-providence en crise doit muter en stratège pour une population et des territoires actifs.

### RÉFÉRENCES

- Bourdieu P., 1974, *Sociologie de l'Algérie*, Paris, PUF.  
 Draperi J-F., 2007, *Comprendre l'économie sociale. Fondements et enjeux*, Paris, Dunod.  
 Greffe X., 1997, *Économie des politiques publiques*, Paris, Dalloz.

Lajarge R., Pecqueur B., 2011, *Ressources territoriales: politiques publiques et gouvernance au service d'un développement territorial générant ses propres ressources*, Rhône-Alpes, Projet Ressterr, coll « Les 4 pages », PSDR3.

Hajou L., 2009, « Les deux piliers de la construction territoriale : coordination des acteurs et gouvernance territoriale », *Développement durable et territoires*, Varia (2004-2010) [en ligne : [www.developpementdurable.revues.org/b208](http://www.developpementdurable.revues.org/b208), consulté le 30/09/2016].

Masqueray E., 1987, *La formation des cités chez les populations berbères. Les Kebâïles, les chouïas de l'Aurès et le Mزاب*, Saint-Rémy-de-Provence, EDISUD.

Massardier G., 2003, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin.

Torre A., 2012, *Proximités territoriales*, Paris, Économica.

#### **L'AUTEURE**

**Karima BENAMARA-SAIT**

Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou (Algérie)

Université Akli Monhand Oulhadj Bouira

karimasaitbenamara@gmail.com