

LA VILLE ALGÉRIENNE, LES PRÉMICES D'UNE GOUVERNANCE LOCALE. SITE DE RÉFÉRENCE: ANNABA.

Reçu le 16/10/2008 – Accepté le 07/07/2009

Résumé

Centrée sur la notion de gouvernance et de développement local, cette étude tente de saisir, dans un premier temps, des repères conceptuels corrélatifs à ces notions. Elle soulignera d'une part que la gouvernance locale est "un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum" et que le développement local est considéré comme "une démarche volontaire d'acteurs locaux pour envisager l'avenir de leur territoire". En second temps, elle montrera que la décentralisation et le développement local, tel que portés par les acteurs locaux, constituent les fondements même d'une ingénierie politico- institutionnelle et semblent ordonner un seul projet (l'un n'allant pas sans l'autre). Seulement en Algérie, ils ne sont dans leur unité qu'un « processus d'apprentissage » de gouvernance locale qui nécessite actuellement de la précaution et des efforts d'encadrement, d'information, de collaboration. Enfin, cette étude se donne, en troisième temps, le privilège d'investir un site de référence: la ville de Annaba. Par l'association des deux notions (développement et gouvernance locale), la lecture fait apparaître qu'un système de pouvoirs et une pluralité d'acteurs (public, privé,...) procèdent du local, développent des enjeux et des stratégies multiples dont l'objet est l'élargissement de leur champ d'action et de leurs intérêts. Cernée d'emblée, cette réflexion conclue que les processus analysés s'écartent du modèle traditionnel de développement urbain, et déploient distinctement sur le terrain des formes de gouvernance : fédérée, en réseau..., tout en préconisant une distinction entre le processus et le modèle de gouvernance.

Mots clés: Gouvernance urbaine - Développement local – Acteurs urbains – décentralisation - Gouvernance locale – Gouvernance fédérée - Gouvernance en réseau.

Abstract

Centered on the concept of governance and local development, this study tries to seize in a first time the conceptual marks relative to both these notions. It will underline on one hand the fact that the local governance is an "ideological tool for a minimum state" and that the local development is "a voluntary step of the local actors to consider the future of their territory". In a second time, it will prove that the decentralization and the local development brought by the local actors constitute the basis of a political and institutional engineering and seem to order the same project. But in Algeria, they are nothing more than a "learning process" of the local governance which nowadays requires precaution and framing, information and collaboration efforts. Finally this study gives, in three times, the privilege to invest a reference site: the city of Annaba. When we associate these two notions (development and local governance), the reading shows that a system of powers and a plurality of actors (public, private) come from the local, develop multiple challenges and strategies whose objective is the widening of their field of action and interest. Immediately identified, this reflexion draws the conclusion that the analyzed processes are far from the traditional pattern of urban development and deploy on the field several forms of governance: federated, in network, while recommending a distinction between the process and the pattern of governance.

Keywords: Urban governance - Local development - Urban actors – Decentralization – Local governance – Federated governance – In network governance

ملخص

نريد من خلال هذه الدراسة التي تتمركز حول مفهوم الحكومة والتنمية المحلية وجود العلامات الدلالية لهذه المفاهيم. تقوم هذه الدراسة بالتركيز على أن الحكومة المحلية هي وسيلة إيديولوجية لسياسة الأقلية في دولة و على أن التنمية المحلية عبارة عن مسلك طوعي تتخذة العوامل الداخلية لصالح مصالح إقليمها. نشير من هذه الدراسة على أن اللامركزية والتنمية المحلية المحملتان حسب العوامل تكونان قواعد الهندسة السياسية المؤسسة و التي تأمر بتنفيذ مشروع واحد لا وجود للأول دون الثاني. لكن في الجزائر ما هذه العوامل في وحدتها إلا مجرد مراحل لتعليم للحكومة المحلية التي تحتاج حاليا إلى تحفظ و إبدال مجهودات في كل من التأطير، الإعلام و التعاون. تحصلت هذه الدراسة في الأخير على شرف العمل في موقع مشهور ألا وهو مدينة عنابة. عند القيام بالجمع بين مفهومي الحكومة والتنمية المحليتين، تظهر هذه الدراسة أن نظام السلطات و مجموعة من العوامل العمومية أو الخاصة تستكلف بالموقع، تطور التحديات و إستراتيجيات متنوعة التي هدفها توسيع حقل أفعالهم و قدراتهم و مصالحهم. نستنتج من هذه الدراسة أن المراحل المدروسة بعيدة كل البعد عن النموذج التقليدي للتنمية العمرانية و تنشر في الميدان أشكال حكومية مختلفة. حكومة متحدة إتحادية، شبكة..... مع التمييز بين مراحل و نموذج الحكومة.

كلمات مفتاحية: الحكومة عمرانية – التنمية المحلية – عوامل عمرانية – اللامركزية – الحكومة المحلية – الحكومة المتحدة – الحكومة الشبكية.

N. DJEGHERI-LOUHI

Département d'Architecture.
Université d'Annaba,
Algérie

I

Introduction

Les multiples réflexions abordant la problématique des villes affirment un constat unanime : celui de l'existence d'une crise de la gouvernabilité du fait des mutations en cours. La relation causale semble être explicitement liée aux faits marquants l'ère contemporaine à savoir: l'urbanisation, la libération des marchés, la décentralisation... En réponse à cette crise, un ajustement structurel et une réforme des politiques urbaines et des états bureaucratiques permettant à la ville algérienne de fonctionner plus efficacement ont été nécessaires: transfert du pouvoir central vers le local, mise en place d'acteurs nouveaux,... Générant une relative émancipation des collectivités locales vis à vis de l'Etat, ces ajustements suscitent actuellement un axe important dans l'étude du gouvernement des villes et expliquent l'émergence et l'intérêt qu'éveille aujourd'hui la notion de gouvernance et de développement local. Si l'on parle actuellement de «gouvernance locale», c'est précisément parce que l'acteur "gouvernement" n'est plus en mesure de gouverner seul. Il doit composer et coproduire avec d'autres acteurs et partenaires locaux. Cela suppose bien évidemment la conduite du processus de "développement local" et de procédures capables d'intégrer des actions, en associant nécessairement des ressources locales, une grande diversité d'acteurs, et de gouverner les interfaces.

En mettant en avant, dans ce contexte, le nouveau dispositif institutionnel en Algérie depuis l'année 1990, la première hypothèse avancée met l'accent sur l'éclatement apparent des structures de pouvoir (central / local) et la pluralité d'acteurs mise en place...Analysée à travers un site référentiel, la ville de Annaba, cette conception renouvelée du gouvernement local se manifeste par l'essoufflement des grands modèles traditionnels et la reconfiguration des logiques d'action autour d'intérêts divergents (commun / particulier), voire contradictoires, des acteurs en présence. La seconde hypothèse renvoie à quelques évolutions majeures survenues dans le gouvernement des villes où les approches de la gouvernance ont tendance à expulser la question de la conflictualité des intérêts des acteurs au profit de logiques plutôt consensuelles comme le laisse entendre la notion de partenariat. En effet, en bousculant le champ où opèrent les autorités publiques et en introduisant des possibilités de confrontations de discussions et de négociations entre l'acteur public et privé, l'étude du développement local offre la possibilité de nouvelles formes de gouvernance : fédérée, en réseau, ...Celles-ci seraient la constitution délibérée de coalitions formelles d'intérêts ou d'acteurs (public / privé) afin d'assurer la fourniture de biens et de services et de mieux intégrer les mécanismes du marché. En s'édulcorant quelque peu, en passant du gouvernement à la gouvernance, cette étude affirme que le pouvoir central et ses manifestations dans les villes algériennes n'ont pas pour autant disparu; l'assouplissement des frontières et des contraintes ne signifie pas en effet l'émergence d'un monde moins autoritaire. En revanche, on peut se demander en troisième hypothèse, si la multiplication et la généralisation de ces diverses formes

de gouvernance ne signifient pas une complication accrue des procédures. Il serait, peut être, nécessaire de faire la distinction entre le processus et le modèle de gouvernance qui doit pour autant préconiser des méthodes d'actions.

Cela dit, cernée d'emblée par l'association de la gouvernance et de développement local, cette réflexion se donne d'abord le privilège d'investir quelques repères conceptuels corrélatifs à ces notions dans une discipline qui nous intéresse plus particulièrement ici, l'urbanisme. Car, fréquemment utilisée, et dans des sens fort variés, par les spécialistes (politologues, sociologues, économistes, urbanistes, experts des systèmes politico-administratifs,...), la gouvernance, notion commune à plusieurs disciplines ne désigne pas forcément la même réalité, le même objet de recherche et ne donne donc pas naissance à une définition stricte partagée et adoptée par tous.

I- La gouvernance et le développement local, quelques repères conceptuels

A priori, il convient de dire que la gouvernance urbaine et le développement local fournissent aujourd'hui un cadre conceptuel qui permet de rendre intelligible, de penser et de comprendre l'évolution des processus qui ont un impact direct sur la gouvernabilité des villes. Ces concepts offrent, à notre sens, une nouvelle grille de lecture et d'analyse, un système de référence qui remet en question une grande partie des présupposés sur lesquels se fonde l'administration publique traditionnelle. Enfin, ils possèdent une référence politique et économique qui prend son essor avec les politiques de décentralisation et/ou de déconcentration. Mais, comment définit-on théoriquement la gouvernance et le développement local?

1- La gouvernance, réseaux d'acteurs autonomes et répartition de pouvoir

L'essentiel des écrits corrélatifs au concept de gouvernance, souligne que celui-ci se présente, d'une manière générale, comme une tentative de surpasser la faible efficacité des structures gouvernementales, un nouveau modèle d'action, une manière d'exercer le pouvoir dans la gestion des ressources urbaines (économiques, et sociales). Il fait intervenir selon Stoker G. « des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans se remettre au pouvoir de l'État"[1]. Autrement dit, la gouvernance évoque un modèle idéal de démocratie où l'implication du gouvernement est diminuée; ou plus explicitement comme l'a souligné Smouts Marie Claude elle représente « un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum » [2]. De ces points de vue, ce concept opératoire renvoi aux fonctions et actions de gouvernement selon une variété d'acteurs et une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services. Il traduit aussi une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective à travers la délégation du pouvoir aux échelons locaux où l'autorité centrale devient un acteur certes, mais un acteur parmi d'autres.

1.1-La gouvernance, un "avènement inéluctable"

Introduire dans le domaine urbain cette notion de gouvernance pour décrire cette configuration des acteurs, des pouvoirs, « de coordination des hiérarchies revient à associer cette notion à la complexité des structures publiques et des phénomènes dont on peut débattre de la nouveauté » [3]. Dans ce cas, la gouvernance urbaine semble avoir ouvert un champ de recherche qui est loin d'être exploré dans sa totalité du fait de son étendu où elle apparaît plus comme une perspective de recherche (et/ou expérimentation ?) qu'elle n'exprime un *savoir accompli* mais reste toutefois un « avènement inéluctable » [4]. Dans ces conditions, on conçoit bien que le recours à la gouvernance urbaine est un recours possible à une logique englobante, néanmoins il ne nous semble pas certain que cette démarche résolve toutes les difficultés, dans la mesure où « la gouvernance elle-même manque, à l'évidence, de corpus stabilisé » [5]. Il n'empêche qu'à partir des années 90, les politiques de décentralisation/déconcentration, les exigences de démocratie et de développement local ont placé ce concept au centre des processus de prise de décision. Explicitement, « le rôle de contrôle et de commandement, centré sur une construction institutionnelle est remis en cause au profit d'une approche plurielle et interactive du pouvoir » [6]. Les autorités locales en générale et les villes et les métropoles en particulier ont vu croître, de ce fait, leur pouvoir et leur puissance politique et économique et suggère de mettre l'accent sur « les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique » [7].

1.2-La gouvernance, une forme négociée de l'action publique

De nombreux chercheurs s'intéressent au processus de gouvernance. Certains reconnaissent la complexité et la diversité de ses formes; d'autres plus nombreux, soulignent des confusions singulièrement par rapport à la notion de gouvernement. En prenant pour objet l'analyse de Depaquit S. on pourrait, peut-être, apporter quelques éclaircissements en transcrivant que: « la gouvernance, si on ne la réduit pas à une technique de gestion, ne se substitue pas à la notion de gouvernance prise dans son acceptation courante; Elle sert à désigner le mode d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique sur la base d'un pouvoir partagé, alors que le gouvernement renvoie prioritairement à l'institution et au pouvoir politique » [8]. Ce dernier évoque ainsi « un mode d'action publique centralisé et autoritaire, fondé sur le mécanisme de la représentation et sur la suprématie de l'intérêt public sur les intérêts privés; la gouvernance urbaine renvoie au contraire à une forme négociée de l'action publique fondée sur une plus large répartition du pouvoir et sur une coopération entre acteurs publics et privés » [9]. Quoique, notre point de vue s'incline, en particulier, vers la réflexion de Pecqueur B. qui confère à la gouvernance une acceptation plus large. Il décrit, en fait, la gouvernance comme « un processus institutionnel et organisationnel de construction, d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires » [10].

Dés lors, qu'elle soit « globale » ou « urbaine », la gouvernance désigne une manière de gouverner prenant acte de la pluralité des acteurs. Elle permet de rendre compte du renforcement de l'organisation politique, d'analyser les transformations du pouvoir local, les formes d'action publique, l'organisation des intérêts. Appropriée au contexte de cette étude, la gouvernance, telle qu'elle a été définie précédemment, se déploie en réponse aux défis qu'ont à relever les autorités politiques face à la complexité de la gestion des grandes villes et de leur développement local.

2- Le développement urbain, mobilisation et valorisation des ressources locales

En général, le développement est interprété, au-delà de sa dimension économique, sociale, culturelle, spatiale et durable, comme un processus de transformation qui accompagne la croissance dans une évolution à long terme. Il est, d'une certaine manière, étroitement lié au concept de progrès. Sa naissance, il y a une vingtaine d'années, semble être directement liée à la prise de conscience accotée par trois logiques: les politiques d'aménagement du territoire (logique d'Etat) mises en œuvre pour corriger les grands déséquilibres géographiques et socio-économiques (logique de marché) ne peuvent trouver leur pleine efficacité qu'en s'appuyant sur une organisation des volontés locales (logique de territoire). Dans ce cadre, le local s'approprie le développement pour en faire un concept (le développement local), défini a priori comme une forme de développement endogène et autocentrée caractérisée par la recherche d'un certain degré d'autonomie vis-à-vis des centres de décision " extérieurs ". Il est tout de même important de préciser que le développement local endogène n'exclut pas d'aide venant "d'en haut". La complémentarité des niveaux endogène et exogène est indispensable. En effet, le premier niveau (endogène) mobilise la population, stimule les idées innovantes, élabore des projets, met en valeur les ressources disponibles, rehausse la volonté et la capacité d'agir, tandis que le second niveau (exogène) procurent les aides en matière d'investissement structurant, de formation, de financement, de support technique, de pouvoir décentralisé...

2.1- Développement local, une vision du local dans le global

Il est clair, le développement local se confirme comme le lieu de rencontre entre ce qui vient de la base et ce qui vient des paliers supérieurs; mais estime en revanche que la mobilisation des ressources locales doit précéder tout recours à l'appui des donateurs extérieurs. Kolosy Katalyn et Dominique-Paule Decoster développent respectivement la rencontre de ces deux niveaux ("d'en haut" et "d'en bas") comme « une démarche volontaire d'acteurs se réunissant sur un territoire à taille humaine pour envisager l'avenir de leur territoire. Cela, en perspective avec d'autres niveaux d'administration et d'autres échelons politiques de la nation. C'est une vision du local dans le global, qui voit le territoire comme un système en relation avec d'autres

systèmes et d'autres acteurs » [11]. Autrement dit, comme un processus qui « s'enracine dans un territoire pertinent, il y fédère et organise en réseau les acteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels pétris d'une culture commune de projet dont la finalité est le bien-être collectif et la centralité, l'être humain » [12]. Dans ce sens, l'approche du développement local est originale parce qu'elle permet de mobiliser et de stimuler les éléments dynamiques et les ressources de la collectivité locale en vue de susciter de nouveaux projets, de déclencher et d'accompagner les processus individuels et collectifs de changement et de développement.

II- Développement local et décentralisation en Algérie

La question du développement local en Algérie a émergé à partir de l'Etat central et de la décentralisation et/ou déconcentration administrative vers les collectivités territoriales. En effet l'entrechoc du système économique planifié et de la réforme libérale, à la fin des années 80, a inauguré pour l'Algérie une période d'incertitude et de remise en cause du mode du développement urbain fondé sur la centralité étatique. « Dés lors, il a fallu imaginer des moyens qui permettraient de miser sur les entreprises locales ... ainsi que sur les capacités d'innovation du milieu afin de créer ou de renforcer les avantages comparatifs d'une localité, d'en assurer le développement"] [13]. Pour ainsi dire, les conditions de recherche d'un équilibre local par le biais d'une certaine autosuffisance, s'appuyant sur les ressources locales, a été vue comme une réponse efficace à cette situation. C'est ainsi que l'Etat, affaibli par son assise financière, entame dans le domaine de l'urbanisme un transfert de prérogatives aux collectivités locales, censées être plus aptes pour les missions de développement local, par la mise en place d'un dispositif législatif et réglementaire. De là, la question du devenir du local et de son corollaire, la décentralisation, a surgi, constituant les fondements même d'une ingénierie politico-institutionnelle.

1-Développement local: une solution institutionnelle, un système de pouvoirs et de nouveaux acteurs.

Cette redéfinition du développement urbain où le local prend le pas sur le central engendre un redéploiement du dispositif institutionnel. Concrètement, cette réorganisation a développé au niveau local des relais (entités décentralisées, agences foncières, ...) et de nouveaux acteurs qui compensent le retrait de l'état dans certains secteurs. Ces faits laissent apparaître que « le concept de crise semble avoir fonctionné comme un concept obstacle » [14] ; et c'est pour le dépasser que les gestionnaires de l'urbain s'orientèrent vers une approche générée par un renouveau des dispositifs institutionnels en matière d'aménagement du territoire et une hiérarchisation de pouvoirs central – local. Cette nouvelle approche devrait conduire à mieux définir et clarifier les modes d'interventions de l'Etat et des collectivités locales ainsi que les instruments de régulations que ces derniers pourront désormais développer dans le domaine de la gestion des villes notamment foncière.

1.1- Renouveau des dispositifs institutionnels

S'inscrivant dans ce processus de développement local et de décentralisation, oscillant entre les enjeux nationaux et les réalités locales, la planification algérienne accote (depuis 1990) des leviers législatifs pour le développement local des villes en faisant participer les acteurs locaux. Pour explorer cette question, nous sommes partis de l'enchaînement de trois (03) chantiers législatifs portant sur : la promulgation de la loi d'orientation foncière (loi 90/25), celle relative à l'aménagement et à l'urbanisme (loi 90/29) et celle portant loi domaniale (90/30) dont l'impact sur le développement local, sur l'organisation et la dynamique de l'espace semble lourd de conséquences. Cela dit, notre raisonnement a privilégié de passer en revue, d'une manière générale, les textes fondateurs de l'appareil législatif et réglementaire (tirés du recueil législatif), les nouveaux principes de gestion et les nouveaux acteurs de la ville, en les considérant comme les mécanismes de régulation de l'espace qui ont permis de cerner les limites du processus de développement local en cours. Néanmoins, il nous est permis de noter, à titre de remarque, que le lecteur non averti, qui aborde le droit à l'urbanisme (algérien) risque d'être perdu par la richesse et la diversité des textes régissant la matière : ordonnances, décrets et circulaires, de quoi rebuter tout néophyte.

- Antérieurement aux années 1990, l'ordonnance **74-26 du 16 février 1974** et les textes subséquents pris pour son application avaient consacré l'omnipotence de la commune dans le domaine de l'aménagement de son territoire et de l'urbanisme, et partant de la destination et de l'utilisation des sols en milieu urbain, l'usage fait de ces attributs n'a pas toujours produit les effets attendus. Il s'est traduit en revanche par une urbanisation incontrôlée, une consommation de terrain irrationnelle, la gestion administrative des ventes foncières, un contentieux et des dettes financières des communes. Venue combler cette lacune **la loi 87-03 du 27 janvier 1987**, relative à l'aménagement du territoire [n'a pas pour autant constituer un élément de référence aux actions de développement économique et social. En effet les instruments devant présider à l'organisation des programmes sectoriels (schéma national d'aménagement du territoire, schéma régional d'aménagement du territoire, plan d'aménagement de Wilaya) n'ont pas connu de début de mise en œuvre. Conçus dans un contexte d'une économie planifiée et d'un système politique spécifique, une fois achevée, ces instruments n'ont pas été approuvés et sont devenus en conséquence obsolètes] [15]. C'est à ce titre qu'une révision de cette loi a été rendue nécessaire pour rendre les orientations plus conformes aux nouvelles exigences politiques par la promulgation de la loi d'orientation foncière.

- **Loi d'orientation Foncière 90-25 du 18 novembre 1990**, mise en application par la circulaire du 17 février 1991, a institué de nouvelles règles basées sur le respect du droit de propriété que la Constitution garantit et l'organisation d'un marché foncier régulé par

l'Etat. Celle-ci met donc fin au monopole des communes en matière de transactions foncières et instaure un marché foncier libre. Cette mission a été confiée à des opérateurs spécialisés mis en place représentés par les agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine de Wilaya (AFIWA), intercommunale (AFL) ou communale (AFC). Ainsi, l'agence foncière locale est de cette application devenue propriétaire foncier de tous les terrains "urbanisables" et représente pour autant le pouvoir principal local de décision du sol foncier.

- Cependant, cette libération du marché foncier, a exigé la mise en place immédiate d'instruments d'aménagement et d'urbanisme (tels que le POS, PDAU, ...) couvrant l'ensemble du territoire communal pour préconiser le droit à construire selon les usages des sols à travers la **loi n°90-29 du 1er décembre 1990** relatif à l'aménagement et à l'urbanisme. Par conséquent, les services techniques représentés par les directions (de la construction et de l'urbanisme) et l'assemblée populaire communale (APC) s'insèrent et jouent le rôle de pouvoirs techniques en veillant (en relation avec les autres services), à l'application de la réglementation.

- L'abrogation des dispositions relatives à la constitution des Réserves Foncières Communales (par la loi portant orientation foncière), a nécessité l'établissement de règles de gestion relevant du domaine national (loi domaniale)... Le principe de la cession des terrains du domaine privé de l'Etat dans le cadre des règles commerciales est établi. La gestion directe de ces terrains par les services des domaines l'est aussi et est instauré à travers la **Loi 90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale**.

En somme, le nouveau dispositif institutionnel, alimenté par la loi d'orientation foncière a autorisé l'accès au sol urbanisable (domaine de l'Etat) qui se fait désormais dans le cadre d'un marché commercial : adjudication, vente aux enchères publiques, de gré à gré . De très nombreux investisseurs ont donc accédé à la propriété et à la construction individuelle non pas par l'intervention d'aménageurs (vision globale des choses), mais sur la base des intentions et des demandes promoteurs – investisseurs à travers l'agence nationale de développement et de l'investissement (ANDI). Il apparaît formellement que le développement local est une revendication en matière de liberté d'entreprise et de démocratisation de la vie politique et sociale, et que la décentralisation modifie la nature de la gouvernance urbaine. Dès lors, le développement local et l'évolution du phénomène urbain et de ses techniques montrent bien cette tendance à reconnaître aux collectivités publiques de base (locales) le droit d'organiser « librement » leur espace. C'est ainsi que, la décentralisation de la gestion des opérations d'études et d'aménagement a été instaurée par l'**instruction N°89 du 4 Juin 1994** qui introduit une approche nouvelle quant aux modes d'intervention de l'Etat, des collectivités locales, des opérateurs publics et privés...

2- Décentralisation et/ou déconcentration: planification à plusieurs échelons, pluralité d'acteurs et de pouvoirs.

L'une des justifications majeures de cette réforme résidait dans la nécessité de trouver de meilleurs modes de gestion et de systèmes en passant d'une série d'optimisation fonctionnelle à la recherche d'une plus grande cohérence sur le terrain. Cette dernière a été concrétisée par un transfert de compétences, du central vers le local, en matière de gestion dans le domaine de l'urbanisme mettant fin, de manière relativement brutale, à une longue tradition de gestion administrative et donc nécessairement technocratique de tout un système sectoriel d'intervention publique. C'est, en tout cas, le sens que nous donnons à la décentralisation comme vecteur de développement local.

2.1- Une planification à plusieurs échelons

A vrai dire, pour le cas de l'Algérie, la décentralisation au cœur de la réforme de l'Etat a permis un basculement par rapport à la planification des années 60/70. Ces bouleversements ont rendu le champ d'étude infiniment plus divers, plus complexe par l'accroissement du nombre de collectivités locales. De plus, ils ont mis en avant des démarches nouvelles de planification qui soulignent une surdose de procédures définie par voie réglementaire, notamment la répartition des crédits budgétaires (ouverts par la loi des finances) destinés au financement des équipements publics (et des dépenses en capital) portés par une diversité de programmes de développement. La réponse apportée par le législateur est celle d'une planification à plusieurs échelons (centralisé, déconcentré et communal) qui accorde, dans la majeure partie, la maîtrise d'ouvrage de la planification aux collectivités locales. Dans ce nouveau cadre, la gestion des programmes fait état de créer sur certain territoire des enjeux forts, une montée en puissance de nouvelles formes de maîtrise d'ouvrage qui requièrent, parfois, un accompagnement d'un suivi constant par l'Etat pour la promotion de leur développement économique et social.

Supposée mieux répondre aux attentes de la population que les systèmes administrés antérieurs, cette délocalisation de pouvoir en matière de gestion et de financement semble avoir entraîné localement une mauvaise hiérarchie des responsabilités entre les niveaux des collectivités locales et centrales. En cela, la complexité de ce contexte pose la question de superposition, enchevêtrement de l'exercice de deux administrations, d'un système de pouvoirs à la fois central et déconcentré dans un Etat moderne désirant s'adapter à l'évolution de la société avec ses exigences de responsabilité, de liberté, et de proximité.

2.2-Acteurs et pouvoirs de la décentralisation, une pluralité complexe

Force et de constater que les textes législatifs et réglementaires instituant cette administration à la fois centrale et déconcentrée, ont mis en évidence une pluralité d'acteurs avec pour corollaire un processus de

fragmentation des pouvoirs. Néanmoins, ce faisant pose des interrogations sur le type et la nature des acteurs et des pouvoirs en présence, des centres de décision et de compétences, ... en somme sur les enjeux auxquels ils sont soumis.

2.2.1-Multiplicité d'acteurs, processus de gouvernance locale

De nombreuses analyses ont mis en évidence la multiplicité croissante des acteurs, leur influence sur les imbrications de stratégies dans le domaine urbain. Sur terrain, l'identification des acteurs qui ont marqué la chronique urbanistique de ces dernières décennies et qui fabriquent particulièrement les villes algériennes, au sens le plus concret du terme, est très complexe : Etat, collectivité locale, les élus, les habitants, les investisseurs publics - privés, les maîtres d'œuvre, les concepteurs, les techniciens, réalisateurs, chercheurs... Cette pluralité d'intervenants, d'acteurs, d'organisations... suggère que la population locale dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux.

En somme, jusqu'à la décentralisation, l'Etat était l'acteur dominant de la planification intervenant sur tout le territoire. Il était à la fois législateur, décideur, financier ... ; seulement à mesure que la décentralisation entraine dans le droit et dans le fait (?), la démultiplication des structures administratives a conduit à transformer la ville en une immense arène d'acteurs obligeant l'Etat et les collectivités territoriales à définir leur rôle et leurs moyens d'actions. Cette situation pourrait être interprétée, à notre sens, par le concept de gouvernance définis par Le Galès comme « un processus de coordination d'acteurs ou groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis dans des environnements fragmentés incertains » [16]. Quoique, si le concept de gouvernance urbaine renvoie à cette pluralité d'acteurs dont la complexité est dès lors justifiée, les débats actuels qui posent encore la question du rôle de ces acteurs dans le processus de prise de décision et le rôle de l'Etat, révèlent néanmoins la grande incertitude de son résultat, plus encore de son processus même par l'absence d'une hiérarchie de ces acteurs ou de clarté de responsabilité. Alors, dans quelles mesures ce processus facilite-t-il cette fragmentation des pouvoirs (central/local), cette nouvelle division de rôles des acteurs (public/privé) du développement urbain ?

2.2.2- L'enjeu des pouvoirs, entre le central et le local

Avec la crise de l'Etat providence et la mise en place de la réforme administrative, les métropoles se caractérisent plus que jamais par un processus de fragmentation du système de pouvoir (central/local) d'une part et un effacement des frontières entre sphère public et privé d'autre part. Toutefois, si ce processus de redistribution de pouvoirs a engendré la création de nouvelles entités administratives (en l'occurrence les agences foncières), l'Etat tout en réaffirmant sa ferme volonté de transférer une partie importante des responsabilités au niveau local a instauré de nouveaux

modes d'articulation de pouvoirs entre les organismes locaux et lui-même. Il est vrai que le droit de l'urbanisme donne d'abord à l'Etat un pouvoir important mais aussi que la ville est un territoire local qui relève à priori de la compétence locale. Par contre ce qu'on peut relever aujourd'hui est que les collectivités locales tendent d'accéder au pouvoir par la limitation progressive des autorités centrales, mais aussi que l'Etat entend y être présent de façon à éviter le risque d'en être exclu.

En effet, au moment où la ville s'accroît et se développe, l'Etat voit de plus en plus son pouvoir décliner dans le domaine de la gestion et de l'urbanisme, en général en faveur d'institutions intermédiaires : direction d'urbanisme, agence foncière..., soit en faveur des collectivités locales (communes ...). Ce déclin n'est pas voulu, il se réalise sous la pression des faits économiques ou sociaux et la revendication de plus en plus des citoyens d'un droit de contrôle et de maîtrise de l'affectation de l'espace, qui s'est traduit par la reconnaissance des droits d'associations et de citoyens. Par cette reconnaissance de droit, il apparaît sur terrain que ces mouvements associatifs et groupements d'individus, ont engendré des enjeux de contre-pouvoirs. Quoique, les acteurs politiques et les acteurs économiques semblent toujours chercher à pallier cette fragmentation de plusieurs façons, surtout par la production de réformes institutionnelles visant à donner aux agglomérations une forme de gouvernement qui couvre le territoire fonctionnel et produise de la cohérence entre les différents secteurs.

A notre sens, autant de gouvernement les collectivités locales ont besoin de gouvernance, car à l'échelle nationale : les défaillances de celui-ci mettent en péril le rattrapage des disparités sociales et territoriales ; à l'échelle locale : la fragilité et l'étroitesse des bases économiques, le déficit des compétences technico-administratif sapent la crédibilité de nombreuses collectivités. Comment trouver alors, les moyens d'affermir de rigoureux gouvernements locaux, capables d'orchestrer des arrangements multiples et un gouvernement central détenteur de pouvoir économique ? Ainsi se trouvent posées les inévitables questions des relations entre le pouvoir local (collectivités locales) et pouvoir central (de l'Etat).

Dans ce cas précis, il nous semble que la décentralisation, ne doit pas être revendiquée par le local rien que pour s'accaparer des pans de pouvoir confisqués par le Centre, tout comme elle ne doit pas être décriée par l'Etat central comme étant une velléité d'accès au pouvoir par des groupes qui exploiteraient des sentiments légitimes de populations locales ; voire même, qu'elle ne doit pas être comprise comme une fin en soi, un partage de pouvoir de décision entre des groupes (partis politiques, groupes d'influences...) où il s'agirait de trouver le juste équilibre nécessaire au développement local ; elle consiste, par contre, à donner à l'Etat un statut de partenaire et non celui de tutelle dans ses missions de contrôle des collectivités locales en question. Enfin, la décentralisation et (ou) la déconcentration doivent exprimer une évolution qualitative de l'Etat et de la société dans leur interrelation pour constituer un cadre idéal à l'implication des collectivités locales et surtout des citoyens dans la gestion

de leurs affaires, la prise en charge de leurs préoccupations de développement, d'autant que les tâches de développement local et les enjeux des pouvoirs sont aujourd'hui nombreux.

3- Décentralisation du développement local : "*un processus d'apprentissage*"

Les réformes institutionnelles instaurées depuis 1990, notées précédemment, en matière d'aménagement et de décentralisation en Algérie, sont-elles suffisantes et procèdent-elles de l'exigence du développement local ? En tout les cas, elles justifient amplement l'opportunité de la question de la relation du développement local à la décentralisation. Mais, celui-ci est-il possible sans celle-là ou est-il conditionné ?

Ce qui est certain, dans le cas algérien, la problématique du développement local et de la décentralisation (et/ou déconcentration), de l'époque planifiée à la réforme, a changé de repère. L'Etat décentralise et donne plus de compétences aux territoires et communautés et le local tente de se reconstituer et se développer à travers des stratégies d'innovation. Mais malgré cela, l'analyse de cette situation montre combien est encore grand l'effort qui reste à faire en la matière. Pour autant, la décentralisation ne doit pas être, à notre sens, considérée uniquement comme un mode de gestion de l'action publique, un partage du pouvoir, une répartition des compétences, mais offre l'opportunité de réformer l'État dans une perspective institutionnelle reconfigurant les ordres administratifs, les logiques économiques et les processus décisionnels autour des acteurs locaux porteurs de projets de développement. Comme il s'est désengagé du champ économique pour ne s'occuper que de ses fonctions de régulation, l'Etat doit se désengager aussi du champ des collectivités territoriales pour ne s'en tenir qu'à ses missions d'orientation, de soutien et de stimulation de l'épanouissement de ces mêmes collectivités. Parce que tout simplement l'émergence d'une société civile dynamique rend actuellement désuète la conception centralisée de l'État appelé à se mettre au diapason de la décentralisation, et par conséquent de la nouvelle tendance mondiale : la gouvernance locale (notion nodale de cette réflexion). Les acteurs locaux pour leur part, doivent prendre conscience de l'importance des tâches de développement local.

Cependant, si le développement local et la décentralisation semblent constituer un seul projet (l'un n'allant pas sans l'autre) qui doit être porté par tous les acteurs locaux, ils ne sont en Algérie, dans leur unité, qu'un « *processus d'apprentissage* » de gouvernance locale qui nécessite actuellement de la précaution et des efforts d'encadrement, d'information, de collaboration... L'on ne saurait imaginer et attester, toutefois, cette réalité urbaine algérienne si les grands contours dans laquelle est située la gouvernance locale ne sont explorés à travers un espace tangible. En cela, le site de Annaba est pris comme référence pour analyser la problématique de ce processus, affiliation du développement local et de la décentralisation en corrélation avec la gouvernance locale.

III- La gouvernance locale à Annaba, une réalité problématique

Il est vrai que la ville de Annaba, comme étude de cas, est choisie sur la base de critères répondant le mieux possible aux préoccupations poursuivies par l'exercice de gouvernance locale. Il peut alors s'agir de pratiques urbaines, d'actions, d'enjeux et de stratégies développés par les acteurs en présence. A priori, explorer ces éléments justifie amplement l'appréciation des différentes formes de gouvernance (fédérée, en réseau...). C'est certainement dans la critique de l'organisation de l'intérêt commun et particulier que ces formes de gouvernance misent en exergue, à travers des projets publics et privés inscrits dans l'espace, seront scrutées.

1-Cadre descriptif de la zone d'étude

Dans un cadre descriptif, la ville d'Annaba, chef lieu de la wilaya qui porte le même nom, couvre une superficie de 1.412 km² est située à l'est du littoral Algérien, une bande de plus de 80 kilomètres. Sa population est estimée 554 383 habitants (RGPH 1998), ce qui fait d'elle la quatrième ville du pays du point de vue taille démographique. Elle est limitée au Nord par la mer méditerranée, au sud par la wilaya de Guelma, à l'est par la wilaya d'El Tarf, et enfin à l'ouest par la wilaya de Skikda. Cette agglomération portuaire à vocation industrielle, dispose d'une importante infrastructure de communication : port et aéroport international, routes nationales, lignes de chemin de fer. Elle bénéficie d'un nombre considérable d'équipements concentrés en majorité au niveau de son chef lieu, d'une infrastructure industrielle des plus importantes du pays, de sièges d'importantes entreprises régionales, banques, assurances.

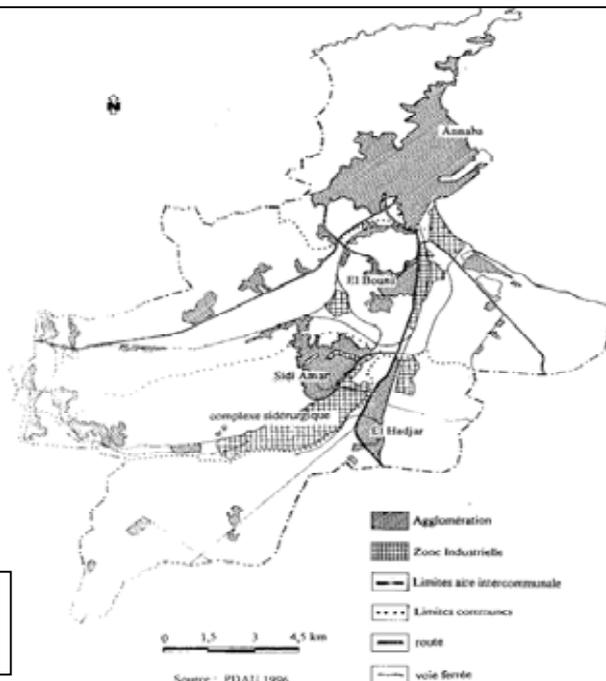
La ville de Annaba est aussi une ville universitaire, concentrant ainsi un nombre d'emploi qui confère à celle-ci une attractivité en matière de migrations résidentielle ou pendulaire. Ce qui pourrait expliquer, depuis l'indépendance, le processus de croissance démesurée qu'elle a subi et qui est à l'origine de sa surdensification et de son éclatement. En effet, son territoire a connu un développement rapide et une implantation industrielle massive depuis les années 1970, ce qui a entraîné son éclatement organisant ainsi son passage quelque peu spontané d'une simple ville aux limites de 15km² en 1970 vers une agglomération grandissante. Sa croissance s'opère alors sous forme d'extension excessive de ses limites notamment à l'ouest mais également sous forme de périurbanisation ce qui lui a valu l'apparition et le développement spectaculaire d'un ensemble d'établissements humains formant ainsi un archipel d'espaces non contigus (cf. fig.1, fig.2).

Un constat perpétuel révèle qu'en deux décennies, la ville de Annaba s'est métamorphosée, ses fonctions se sont éclatées dans une opposition de lieux de vie, lieux de travail, lieux de commerce, et lieux de détente. L'urbanisme s'est donc manifesté diversement : zone industrielle, périurbanisation, création de Zones d'habitat urbaines nouvelles (zhun), lotissement... En outre, sa position privilégiée (agglomération portuaire) lui offre la

possibilité d'ouverture sur l'espace international et lui confère naturellement une fonction de carrefour dans les

échanges internationaux, notamment en cette période d'ouverture sur le commerce international.

Figure n°1 : La ville de Annaba et son espace intercommunal



Source: PDAU intercommunal (1996), UDDAN

Extension excessive sous forme de périurbanisation marquée par un développement spectaculaire formant un archipel d'espaces non contigus.

Figure n°2 : Annaba, Croissance urbaine 1962/2004



Source : Projet de recherche code G/2301/16/2006 ; "Urbanisme, Habitat, Mobilité l'Expérience de l'agglomération de Annaba"; Boukhemis A, Djeghri-Louhi N,

L'une des caractéristiques majeures des villes algériennes : c'est leur croissance spatiale rapide et démesurée. Comme beaucoup de villes algériennes, la ville d'Annaba a vu, avec la crise du logement, son spatial a plus que doublé par l'extension de ses limites à l'Ouest.

Des éléments de la pratique ont retenu notre attention, l'agglomération de Annaba bouge et subit, son rapport à l'espace devient ainsi problématique, difficile à gérer et encore moins à maîtriser. Car, depuis 1990, elle se trouve dans une phase de profonde mutation et de transition superposant des logiques différentes, et accumulant les dynamiques ambivalentes générant changement et rupture de sa structure spatiale. Son développement urbain semble obéir plus aux lois économiques, à une diversité de programmes sectoriels qu'à l'organisation spatiale cohérente générée par une vision globale. Comment décrire alors la nouvelle morphologie provoquée par ces dynamiques ? Quels sont les mécanismes à l'œuvre qui sous-tendent aujourd'hui son développement ?

Il n'est pas inutile de rappeler que cette étude s'est donnée pour objet d'appréhender le rapport entre les logiques d'actions sur la ville visant à comprendre comment la gouvernance s'inscrit et se traduit dans le dispositif de la gestion locale et la production de l'espace. Pour atteindre cet objectif, la méthodologie suivie est basée sur l'observation, les entretiens avec différents acteurs et l'analyse des stratégies de mise en œuvre des politiques au niveau local. Ainsi, en effectuant une description des acteurs, des enjeux, et des logiques d'actions à l'œuvre sur l'échelle observable (la ville de Annaba), on pourrait arriver à rendre compte des expériences pertinentes des réformes institutionnelles mises en place depuis 1990 et de la question urbaine actuelle. Mais face à une époque où on a banni la vertu des politiques globalisantes, face à des évolutions aussi massives, le local- l'urbain- et le quartier permettent-ils d'offrir des réponses réellement adaptées ? A ces questionnements cette étude souhaite apporter des réponses, une contribution d'une certaine manière, à la compréhension du processus de développement local d'aujourd'hui.

2.1-Pratiques urbaines, actions et stratégies

Une première lecture a montré que la situation urbaine actuelle de la ville de Annaba, découle de la conjonction d'une série d'évènements, de décisions, de mécanismes institutionnels (législatifs et réglementaires), et de pratiques variées... Elle dispose, depuis la diversification et la multiplication des acteurs urbains, d'une expérience sur les contradictions multiples qui opposent la direction centralisée et l'initiative locale, l'acteur privé et l'acteur public. En effet, l'observation fine révèle la réalisation de projets de grande envergure (projets urbains..) individualisés tels que les centres d'affaires, cliniques privées, promotions immobilières... Lorsqu'on observe la dynamique que cela amorce, il semble apparaître que chaque acteur greffe son action et fait ressortir des stratégies marquées par des enjeux d'accès au sol (cf. Photos 1; 2 ; 3; 4 et 5). C'est bien cette articulation d'acteurs qui apparemment se substitue progressivement à celle de l'Etat qui retiendra notre intention.



Source : Auteur (année 2008)



Source : Auteur (année 2008)

Photos 1 : Promotion immobilière privée à 200 m de la Plage Rizi Amor (Ex-Chapuis) dans un quartier prisé (Val Mascort).



Photo 2: Clinique régionale spécialisée (cardiologie) sur la pénétrente ouest de la ville (emplacement stratégique).



Photo 3 : Clinique privée jouxtant deux axes importants (Plaine Ouest Zhun).

2.1.1-Un partage d'actions, une dynamique d'enjeux

La déconcentration de la gestion des opérations d'études et d'aménagement instaurée par une instruction ministérielle a inséré au niveau local « des relais » qui compensent le retrait de l'Etat. Ces évolutions, voire l'atténuation ou la mise entre parenthèse de la logique centralisatrice ont fait de la ville de Annaba un lieu de rencontre de plusieurs pouvoirs (pouvoir central / pouvoir local) qui s'exercent comme un partage d'actions. Plutôt comme si la nature de l'action avait un effet sur les formes de l'exercice du pouvoir.

En cela, les pratiques urbaines et les actions publiques sous tendues par ce nouveau cadre institutionnel et réglementaire (réforme économique libérale et son corollaire la décentralisation) sont caractérisées par la juxtaposition de deux logiques de développement de la ville, autrement dit de deux modèles d'évolution de sa structuration : l'un centralisé et normalisé, l'autre mis en mouvement par les nouveaux acteurs ou « notables urbains » qui cherchent, à partir de ces opportunités, à investir le champ urbain. Où peut donc se situer l'espace de jonction entre ces deux modèles ?

Distinctement, il apparaît que le processus de développement analysé mobilise, à l'échelle observable, une série d'acteurs qui intervient à des degrés divers et selon des logiques et des stratégies propres. Elle développe chacune des représentations territoriales, des stratégies ou mode opératoire pour atteindre son objectif engendrant une dynamique d'enjeux (symbolique, économique, politique, stratégique...) qui varie selon les acteurs, les périodes et la nature des territoires. Dans ce cas, assistons-nous à la mise en place d'une gouvernance locale ? Quoique, effets de processus complexes la ville apparaît comme constituée de deux groupes d'acteurs distincts dont les intérêts ne convergent pas forcément mais qui se confrontent. Il s'agit de l'acteur public et de l'acteur privé où la prédominance de leurs relations conflictuelles conduit à un partage des rôles et d'actions. Respectivement matérialisées par « un projet public » et « un projet privé », ces actions nous amènent à s'interroger sur la façon dont elles sont inscrites dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme mais aussi sur les logiques locales profondes qui les génèrent. S'il est

clair, à priori, que le comportement des acteurs privés semble être structuré, avant tout, par l'opportunisme, ils semblent profiter aussi de toutes les occasions d'actions produites en grande partie par l'Etat central pour mobiliser des fonds publics et réaliser des projets imprégnés d'une dualité importante vis-à-vis de l'acteur public. (cf. Photos 6 et 7).

2.1.2- Acteur public et acteur privé : contradiction et/ou dualité d'intérêts

Dans le champ urbain, l'acteur public et l'acteur privé alimentent les débats en deux sphères opposées : le projet public contre le projet privé et l'intérêt commun (public) contre l'intérêt particulier (privé). Il n'est pas sans savoir que l'unité de ces contraires est, aujourd'hui, le fondement même de penser, de gérer et de façonner l'urbain. Sur le plan des représentations, ce fondement est argumenté par l'organisation des projets privés et publics, et leur légitimité dans le champ d'actions.



Photo 6 : Dualité projet privé / projet public (même hauteur). Logement individuel (à gauche) et Logement collectifs OPGI (à droite).





Photo 7: Projet urbain "Bel-Azur" (en avant), Promotion immobilière privée tours à usage d'habitation (à l'arrière). Dualité au niveau du littoral (vis-à-vis important).

Il est patent que la ville semble bien être un lieu d'étude privilégié de confrontation d'acteurs (public/Privé) présentés comme opposés par leur logique, leur mode d'action, leurs stratégies et leurs intérêts divergents, voire contradictoires

L'intérêt général est depuis toujours au cœur de la pensée politique et juridique algérienne. Il est présenté, dans sa définition traditionnelle, comme l'expression d'une volonté générale supérieure aux intérêts particuliers et apparaît comme le soubassement de l'action publique dont il détermine les finalités et fonde la légitimité. Cette légitimité de l'intervention étatique a intégralement reposé sur le fait que les pouvoirs publics étaient les uniques acteurs légitimes à intervenir dans un certain nombre de champs d'activité. Mais, compte tenu des évolutions économiques et sociales en cours, la notion d'intérêt général, se doit de concilier les nouvelles demandes des citoyens aux intérêts économiques et marchands actuels. Dans ce cas, peut-on alors encore parler "d'intérêt général"? N'assiste-t-on pas à un basculement vers une notion opposée, à savoir: l'intérêt privé? Peut-on voir dans cette notion l'émergence d'un nouvel espace transcendant l'opposition traditionnelle, mais de moins en moins claire, entre public et privé?

En réponse à ces questionnements, les travaux de recherche orientent généralement le débat vers une approche plus pragmatique du rôle de l'Etat et des moyens à prendre pour rendre son action plus efficace et plus légitime en essayant de trouver un équilibre entre l'efficacité supposée du marché et les impératifs liés à l'intérêt général. Seulement sur le terrain, l'appareil étatique semble peiner face à certaines de ses "responsabilités" et compétences institutionnelles. Il existerait, en substance, une inadéquation entre les attentes des "gouvernés" et les réponses des "gouvernants", inadéquation qui donnerait sens au déclin de l'institution politique en général. Simultanément à ce "déclin" de l'Etat se développe l'idée du bien fondé de la défense de libertés individuelles qui, par définition, remet en question le concept de l'intérêt général par les nouveaux modes de régulation. A travers ces derniers, les

acteurs privés sont les partenaires privilégiés des pouvoirs publics dans certaines de leurs missions et compétences, notamment via la délégation. Dans ce cas, quel processus d'institutionnalisation convient-il de mettre en place pour définir, reconnaître et contrôler l'intérêt public ?

Cette évolution plaide forcément en faveur d'une configuration de l'intérêt public mobilisé dans le flou alors que l'intérêt privé prendrait de plus en plus de place et gagnerait en activités ce que l'Etat lui concéderait de ses champs légitimes d'action. Doit-on alors parler d'une "disparition" de l'intérêt général au profit de l'intérêt privé? On ne pourra affirmer ceci du fait que le transfert de compétences de la sphère publique à la sphère privée a favorisé le développement de relations contractuelles entre acteurs publics et acteurs privés sous la forme de partenariats et de conventions d'objectifs. Pour autant, l'Etat, veillant sur l'intérêt public, ne disparaît pas des champs concernés puisque c'est lui qui organise et encadre les organisations constituées en leur assignant un cadre juridique, en arbitrant et en définissant le champ de leur légitimité d'exercice. Dès lors, comment évaluer les mécanismes de légitimation et/ou instrument de coordination?

Certes, cette notion de partenariat public/privé (ou multi-acteurs) est à note sens, un argumentaire fort qui réalise des avancées concrètes en faveur du dénouement des contradictions entre intérêt public et intérêt privé. Combien même, cette réflexion sur l'un et l'autre (acteur public/acteur privé) et l'ensemble dont ils ne sont l'un et l'autre qu'une partie à faire la ville fait preuve du dépassement de leurs contradictions. Seulement, en ce qui concerne le projet privé et le projet public, leur visibilité sur le terrain laisse, toutefois, apparaître des gouvernances différentes imprégnées de forts enjeux.

2.2- Projets publics et projets privés, deux logiques de gouvernance

Le projet public et le projet privé, deux exemples qui nous paraissent contenir les germes d'une pratique sur la zone d'étude, la gouvernance est par contre différente dans les deux cas:

- il s'agit souvent, dans le premier cas de « *produire du social* » notamment la construction de logements sociaux selon plusieurs modalités d'acquisition (cf. Photos 8, 9 et 10):

- logements sociaux en accession et locatifs (OPGI) accessibles au salaire de moins 12 000 DA.

- l'habitat évolutif caractérisé par des maisons individuelles évolutives commanditées par les pouvoirs publics,

- logements sociaux participatifs (LSP) caractérisés par avec une aide de 500 000DA de l'Etat via la caisse nationale du logement,

- logements réalisés par l'agence d'amélioration et de développement du logement AADL dans le cadre de la formule location-vente,

- et autres...

En soulignant d'une façon générale l'action du pouvoir central, la gouvernance ici, montre que l'approche sectorielle a un intérêt particulier dans la pratique de l'urbanisme, du développement et de la gouvernance locale.

- Dans le second cas, il s'agit de mobiliser des acteurs privés et de coordonner leur action pour réaliser des projets là où le pouvoir central a échoué ; Il est aussi entendu être dans ce cadre, l'obligation et le moyen essentiel de réaliser des profits et d'être soumis aux règles de libre concurrence.

Peut-il y avoir synergie entre les centres de décision ? Comment faire cohabiter deux logiques avec des gouvernances qui semblent être différentes ?



Photo 8: Logements sociaux OPGI, quartier Oued Eddeheb



Photo 9: Logements sociaux OPGI, Quartier Boukhadra



Photo 10: Logements évolutifs à Sidi Harb (Zhun Plaine Ouest II)

Que l'on se situe dans l'une ou l'autre situation, la ville de Annaba apparaît à plus d'un titre, comme un laboratoire « *d'expérimentation urbaine* ». Elle bouge sur ses franges délaissées de son histoire passée, et aussi sur des lieux que l'on veut « *corriger* » ou rénover au regard des nouvelles attentes économiques et sociales (cf. photos 11 et 12). Sur le plan spatial d'abord, les programmes de logements sociaux (projet public) ou promotionnels (projet privé) ont accéléré les processus de spécialisation des espaces (communes, quartiers, cités...) (cf. photo 13). La dynamique urbaine vient prolonger certaines tendances de concentration de projets privés, au niveau du centre où s'érigent de grands équipements de services (intérêt économique), qui revendiquent souvent des droits sur un même sol, au nom de légitimités et de règles différentes.

Marquée par des tensions entre le projet privé et le projet public, le contexte économique, majoré par la compétitivité du sol urbain, a rendu l'investissement de ce dernier de plus en plus aléatoire (cf. photos 14 et 15).



Photo 11 : Centre d'affaire méditerranéenne(CAM), valorisation du centre ville (contexte économique)

N. DJEGHERI-LOUHI

et aussi des changements profonds sur le plan économique et urbain, récemment connus. Celles-ci ont conduit la ville de Annaba à un état général d'incertitude mettant en cause sa vraie grandeur et se pose des questionnements quant à la « *cohabitation* » de plusieurs logiques sous-tendues par des objectifs différents, parfois antagoniques, dont l'articulation semble incertaine.



Photo 12: Valorisation du littoral, Projet urbain "Bel Azur" (Contexte économique touristique)



Photo 13 : Spécialisation de l'entrée ouest de la ville, logements collectifs (AADL), entreprise étrangère (chinoise).

Du même coup, il a engendré sur le plan social, une marginalisation de certains territoires qui se déconnectent de l'armature urbaine de la ville ou fragilisent la cohésion sociale (cf. photos 13; 14 et 15). Les ruptures qu'on y observe aujourd'hui sont donc toutes à la fois la conséquence des contradictions fondamentales accumulées durant les périodes précédentes, des mutations enregistrées depuis quelques années



Photo 14: Monument "Maquam Echahid" dominé ou "perdu" entre les tours Génie Sider. Investissement public aléatoire.



Photo 15: Centre d'affaire "Numédia" fonctionne mal (à proximité du centre d'affaire méditerranéen). Investissement public aléatoire.



Photo 16: Fragilité de la cohésion sociale. Cité de recasement en avant (barre), tours AADL (à l'arrière).



Photo 17 : Fragilité de la cohésion sociale (Tours AADL et logements précaires), vis-à-vis important.



Photo 18: Logement collectif se déconnectent de l'armature urbaine (colline rose) en face du quartier Zaafrania.

Sur la manière dont les décideurs locaux se présentent l'avenir de la ville, il apparaît au final que la plupart d'entre eux n'ont aucun projet à long terme. D'une façon générale, les pratiques s'inclinent sur la « nouvelle gouvernance », c'est-à-dire la tendance de l'État à délaissier graduellement les approches centralisatrices, fondées sur l'activité unilatérale d'agences gouvernementales, pour une intervention qui suppose une plus grande collaboration de l'État avec des acteurs non gouvernementaux. Si l'intervention gouvernementale de type traditionnel (gouvernance étatique) favorise le recours à la législation ou la réglementation, les nouvelles gouvernances (fédérée ou en réseau) semblent, pour leur part, emprunter de nombreuses autres formes à savoir:

- contractualisation des rapports entre l'État et la société civile,
- élargissement des modalités de la délégation administrative,
- transmission des responsabilités de l'État à des niveaux inférieurs de l'administration,
- transfert d'une partie des activités réglementaires à des acteurs plus spécialisés du marché ou de la société civile, transferts qui sont parfois accompagnés d'autres

innovations normatives (règles infra réglementaires, codes de conduite privés, ...) à la signification juridique souvent imprécise.

Ce contexte nous renvoi forcément à s'interroger sur l'organisation des intérêts privés, avec toutefois une intention à contribuer aux intérêts locaux. Quoique que de tels propos appellent des nuances, car il n'est pas toujours aisé de distinguer au plan local institution publique et intérêt privé.

2.2.1- Organisation des intérêts, reflet de la gouvernance fédérée ou en réseau ?

On pourrait souligner clairement que les évolutions des territoires locaux actuellement dépendent des rapports entre acteurs privés et acteurs publics. Face à la perte de moyens et de légitimité des Etats centraux, de nouvelles formes de régulation sont mises en place, caractérisées particulièrement par un éventail toujours plus ouvert de partenaires, une multitude de scénarios d'interaction et d'intérêt. Distinctement sur le terrain, deux spécificités marquent l'avènement de ces nouvelles formes d'organisation des intérêts. Reflétant d'une part, la mise en place d'une *gouvernance fédérée*, définie par Le Galès dans sa version comme étant la « capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations des intérêts privés » [16]; Et d'autre part, une *gouvernance en réseau* qui doit générer une conciliation entre ces intérêts.

2.2.1.1- Gouvernance fédérée, construction d'un "bien commun" ?

L'organisation de la gouvernance fédérée met en présence des acteurs privés qui se sont beaucoup diversifiés, des entreprises réorganisées en fonction de l'intérêt collectif, et des sociétés locales. Leur participation est de plus en plus demandée, pour la gestion comme pour les projets de territoire qui loin de se limiter au cadre régulé, du partenariat public-privé, les rapports public-privé au sens large deviennent le pivot des régulations locales, de situations conflictuelles modifiant ou bouleversant les normes et les procédures existantes. En effet, en s'affirmant comme partenaires des collectivités locales, ces acteurs privés, ayant des positions et des objectifs distincts, réinvestissent les espaces locaux en se lançant dans des projets suscitant des adhésions ou même des oppositions de la société civile (cf. photo 19). Echappant à toute maîtrise instrumentale ou institutionnelle, leurs projets qui ponctuent l'espace urbain d'opérations, amènent à constater que ce ne serait pas les institutions publiques qui permettraient de rendre compte d'un processus de gouvernance locale, mais les intérêts privés qui seraient déterminants dans l'initiation d'un tel processus (cf. photo 20).



Photos 19 : Opposition des résidants de la cité Zaafrania à la construction d'un bâtiment jouxtant leur logement. Accrochage de banderoles avec inscription mentionnant leur refus et leur mécontentement. (Perte de vues sur l'axe principal, ensoleillement insuffisant et vis-à-vis important).



Photo 20: Malgré l'opposition des résidants(cf.photos précédentes) l'intérêt privé a dominé ; Construction d'un logement individuel en cours supprimant la vue et l'ensoleillement aux bâtiments (cité Zaafrania)

A la nécessité d'alléger la part de l'Etat, l'acteur privé serait t-il devenu incontournable ? Cette situation pose évidemment en toile de fond la question de la construction et de la légitimité d'un "bien commun" à

l'échelle locale , néanmoins au-delà des entreprises "parasites" et des individus qui cherchent à tirer profit des biens collectifs produits, il existe des acteurs privés et/ou groupes d'intérêts professionnels susceptibles de contribuer à la gouvernance urbaine et d'orienter (du moins partiellement) leurs stratégies de manière à participer à la production de certains biens collectifs.

2.2.1.2- Gouvernance en réseau, conciliation entre intérêt public et privé

Ici, la forme d'organisation des intérêts est directement liée aux échelles spatio-temporelles multiples en jeu parce que les intérêts privés n'inscrivent pas tous leur action à la même échelle, au même niveau (du logement individuel et commerce aux cliniques régionales...). Ce faisant, ils permettent de réfléchir aussi bien aux phénomènes différents qu'ils suscitent qu'aux logiques de leur imbrication et nécessitent que l'on tienne compte de l'inscription de ce processus dans la durée et dans les territoires différenciés du point de vue de leur structure économique, politique et sociale. Ainsi, l'enjeu actuel est de parvenir à concilier la logique des pouvoirs publics (élus, en l'occurrence ...) et celle des chefs d'entreprises, qui n'ont ni les mêmes intérêts, ni les mêmes horizons temporels, ni les mêmes mécanismes d'action et ce à une époque marquée par l'incertitude et la rareté des disponibilités foncières et financières. C'est bien cette contradiction qu'évoque l'idée même de la gouvernance en réseau où se rencontrent intérêts publics et privés, auparavant distincts selon des modalités qui semblent encore hétérogènes et non stabilisés. La gouvernance suggère en fait d'imaginer de nouvelles formes de partenariat tant en matière de montage financier et technique des projets que de conduite des opérations et de gestion des équipements. Pouvoirs publics et secteur privé doivent parvenir à s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général et sans qu'il y ait confusion des rôles.

Il est donc important, à notre sens, d'intégrer des niveaux politiques supérieurs comme par exemple celui de la ville, ou du réseau de villes et de leurs rôles dans des questions de développement du territoire. Les recompositions territoriales qui en résultent pourraient être de plusieurs ordres :

- Organisationnelles, car il s'agit de coordonner des actions à différents niveaux et de combiner différentes logiques.
- Spatiales, car elles génèrent de nouvelles entités spatiales de gestion (et une légitimité des acteurs correspondant à définir) et produisent de nouvelles configurations.
- Cognitives, car de nouvelles visions du territoire émergent et les représentations des acteurs évoluent.

Ces recompositions devraient introduire nécessairement de nouveaux concepts, méthodes et outils pour accompagner ces processus de construction et de gouvernance des territoires dans leur diversité et leur complexité.

3- La fin du modèle classique de développement

La lecture de la gouvernance de la ville de Annaba révèle qu'un système de pouvoirs (central/ local) et une pluralité d'acteurs (public, privé,...) procèdent du local, développent des enjeux et des stratégies multiples dont l'objectif essentiel est l'élargissement de leur champ d'actions et de leurs intérêts. De surcroît, elle souligne la complexité de ces processus qui s'écartent fortement du modèle traditionnel de développement urbain. Agissant sur la base d'instruments dépassés et générant une relative émancipation des collectivités locales vis à vis de l'Etat, ces transformations suscitent actuellement un axe important dans l'étude du gouvernement des villes. Elles expliquent l'émergence de nouveaux champs de mobilisation, de nouveaux repères que suscite aujourd'hui la notion de gouvernance et de développement local.

3.1- L'administration agit sur la ville par l'intermédiaire d'instrument dépassé

Avec la mise en place d'une économie de marché et l'ouverture politique dans la perspective d'une démocratisation de l'Etat, les acteurs et les enjeux territoriaux ont changés de sens à la faveur d'un autre mode de production, de gestion de la ville et de gouvernance de son territoire. Les opérations d'urbanisme sont donc initiées par divers opérateurs dont les approches sont souvent différentes et les intentions plutôt spéculatives, au détriment des orientations définies dans les instruments d'urbanisme. Le décalage des dispositifs avec le contexte urbain résulte d'une gestion inadéquate, d'une planification déphasée des réalités de la ville, mais aussi du fait que la faisabilité des politiques et les aspirations des citoyens sont rarement voir jamais pris en compte.

Ce contexte a généré des conséquences relativement importantes : la démarche du projet a pris le pas sur celle d'opération d'aménagement, et ce changement bouleverse la nature de l'exercice de l'urbaniste. Car, la dynamique constatée ne se décrète plus en amont par un « urbanisme planifié », elle procède par contre d'une maîtrise en continu de ce que l'on pourrait appeler un développement ou un « *urbanisme de projet* ». Dans cette logique, qui n'est pas des moindres, l'urbanisme souffre d'un déficit chronique de réflexion urbaine. Il n'est plus ni le moteur de son propre développement ni celui du développement urbain. Il devient une simple option parmi d'autres, choisi éventuellement pour enclencher le développement urbain, qui n'est plus le centre de la transformation des villes. Au delà des fluctuations de la conjoncture, ses instruments (PDAU et POS) connaissent une remise en cause et se trouvent dépassés. Les pratiques locales pourraient, d'ores et déjà, affirmer que les méthodes et les outils ne sont plus adaptés ni étroitement liés puisque les collectivités locales modifient souvent certaines parties des plans urbains sans regarder les conséquences et sans faire les études d'impacts des opérations.

Les besoins en méthodes et outils nouveaux pour accompagner ces processus se font donc sentir car la vertu des politiques globalisantes a été bannie, le modèle de développement, le « zonage », qui a été un outil

extraordinaire de gestion de rapidité, de l'urgence et de la quantité, n'a plus raison d'être dans le contexte actuel et les acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains) devenus incontournables des politiques urbaines locales ne peuvent l'ignorer.

3.2-Le développement local, vers de nouveaux repères

Depuis 1990, face à la complexité des processus, la diversification et la multiplication des acteurs urbains, l'état tente d'intervenir en instaurant une politique de la ville dont l'objectif est d'introduire un nouveau modèle de production et de gestion urbaine et une décentralisation de l'action publique. La dynamique législative et réglementaire a donné naissance à une série de lois et de textes prometteurs telle que loi d'orientation de la ville,... cependant leur mise en pratique demeure très en décalage avec les objectifs prédéfinis et la réalité sur terrain.

Quoique, l'observation récente de projets réalisés, laisse entrevoir de nouveaux champs de mobilisation, certes, avec leurs zones d'incertitude et de perturbation mais sont révélatrices de démarches d'anticipation. En effet, la multiplication des diagnostics, ces dernières années, témoigne de cette volonté d'agir marquée par une grande diversité d'initiation à l'écoute des nouveaux impératifs économiques. A ce titre, la révision exceptionnelle du PDAU, des Plans d'occupation du sol (POS) établis, et l'action de prendre la ville là où elle est, et de tenter de créer un mouvement dans un "système bloqué" sont de bons indicateurs. Marqué par l'émergence de nouvelles formes architecturales sur le terrain, ces démarches participent déjà à la reconfiguration de la ville, et justifient par leur ambition la mise en place de nouveaux arrangements articulant les variables institutionnels et de « nouvelles formes d'action » impliquant des organismes d'Etat (AADL), des entreprises étrangères (chinoises), d'organisme bancaire et financier (banque mondiale) (cf. photos 10). Les urbanistes s'investiraient-ils dans le domaine des formes en abandonnant celui des stratégies ? Dans ce cas, quels concepts doit-t-on mobiliser pour décrire et comprendre la dynamique en cours ?

Ceci dit, cet état de fait renvoie à un changement de nature des enjeux urbains et laisse apparaître un signe très fort d'actions qui s'attache à cerner des enjeux professionnels (urbaniste /architecte et entreprise privée/entreprise étrangère) qui se distinguent des débats juridiques et politiques. Nous sommes peut être ainsi en train de comprendre que les frontières entre les professions sont à franchir car derrière tout cela, c'est le modèle de configuration spatiale qui fait aujourd'hui l'objet d'un grand intérêt (cf. photos 21). Des modalités d'approche doivent être, à notre avis, mises en avant dans ce sens puisque des perspectives semblent s'ouvrir à condition d'en redéfinir les domaines, objectifs, concepts et outils. Dès lors, le basculement intellectuel aura-t-il lieu ? Les réponses professionnelles seront-elles à la hauteur des enjeux ? Soutenant que la nature de cet enjeu est à saisir pour guider des évolutions pertinentes, et un véritable instrument d'aménagement qui doit être aux sources des finalités plus qualitatives au service de la

gouvernance urbaine locale. Cet instrument aura pour avantage de proposer un nouveau mode de fonctionnement local, de favoriser les changements d'attitudes parmi les différents intervenants et d'œuvrer en étroite synergie avec les volontés politiques locales.



Photos 21: Requalification de quartiers (exemple Plaine ouest) par la construction de Tours. .

CONCLUSION

La lecture de la gouvernance urbaine à la ville de Annaba a permis de révéler que les différentes constructions qui décrivent ou prescrivent ses méthodes sont tournées vers l'analyse des organisations des réseaux d'acteurs, de l'impact des réformes institutionnelles sur le développement local ; Appuyé par la décentralisation, elle a permis de fédérer des individus ou des acteurs divers autour de nouvelles règles communes de participation et de reconnaissance des autorités, d'entités administratives et de pouvoirs (central /local). En fait, elle traduit le schéma d'une société qui fonctionne sur une normalisation des individus en l'occurrence l'acteur privé assuré par une institution forte (l'Etat). Renvoyant à une forme négociée de l'action publique fondée sur une plus large répartition du pouvoir et sur une coopération entre acteurs publics et privés, son affirmation et son succès sont liés à la généralisation d'une nouvelle vision de l'environnement de l'action urbanistique. Le recours à celle – ci offre l'avantage de dissocier une démarche trop centrée sur les institutions législatives au profit d'une étude des formes de gestion dans leur capacité à structurer ou reconfigurer l'image de la ville.

Cette étude pourrait souligner au final, que l'émergence ou les prémices de la gouvernance urbaine à Annaba signifie :

- 1- la prise en compte du déplacement des barrières entre acteur public et acteur privé et le brouillage des repères traditionnels dans le domaine urbain.
- 2- sur le plan des représentations, elle participe à forger une nouvelle image de l'organisation des acteurs (public/privé), de leur légitimité, de leurs champs d'action et des critères de leurs d'évaluation.
- 3- dans ce contexte institutionnel qui se prête à cet exercice territorial et participatif, elle implique désormais qu'une citoyenneté (contre –pouvoir) se mobilise à l'échelle de la ville.

Pour cela, la gouvernance locale est devenue, en se propageant, une donnée admise voire le point de référence de la conception de toute une entreprise collective, une nouvelle « doctrine d'action » ou le « gouvernement des villes pourrait prendre plusieurs formes idéal-typiques : gouvernance étatique, gouvernance locale, gouvernance fédérée, gouvernance en réseau, gouvernance par réforme territoriale et gouvernance par le conflit,... » [17]. En revanche, il faut qu'une distinction s'opère entre le processus et le modèle de gouvernance qui produit les effets en termes d'allocation des ressources, en l'occurrence foncière. A ce titre, elle doit être une « méta-méthode » [18], autrement dit : « une méthode qui décrit et préconise comment doivent être ces méthodes d'actions (...) car il faut la comprendre comme un effort, certes inachevé, mais méritoire pour la penser, mais aussi pour la dépasser » [19].

RÉFÉRENCES

- [1]- Stoker G., Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n°155, UNESCO/érès, Paris, 1998.pp.19-30
- [2]- Smouts M.C., Du bon usage de la gouvernance en relations internationales, in *La Gouvernance, Revue internationale des sciences sociales*, N°155, 1998, pp.85-94.
- [3]- Lorrain D, Administrer, gouverner, réguler, in *Gouvernances, les Annales de la recherche urbaine*, N°80-81, 1998, p.86
- [4]- Leresche J-P., Gouvernance et coordination des politiques publiques , in Jean-Philippe Leresche (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, Pédone, 2001, pp. 31-65.
- [5]- Lacour C., Gouvernance urbaine et cohésion sociale : « l'uni-diversité », *Cahiers de géographie du Québec, Développement régional et cohésion sociale*, Volume 47, numéro 131, Septembre 2003
- [6]-Gaudin J.P, La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques françaises, in *La gouvernance*, in *Revue internationale des sciences sociales*, N°155,1998, p.51
- [7]-Le Galès P., Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue Française des Science Politique* 1995, p.60.
- [8]-Depaquit S., *Renouveler la démocratie... Oui, mais comment ?*, Paris, Adels, 2005p.120

- 9]- Rangeon F., « Le gouvernement local », in La Gouvernabilité, Paris, PUF, 1996, p.167.
- [10]-Pecqueur B., Le développement local, Syros, 2e édition revue et augmentée, 2000
- [11]-Kolosy K., Le développement local : réflexion pour une définition théorique du concept, in Horizon local, 1996-2001 globenet.org/horizon-local
- [12]-Decoster D.P., Capital social et maillage du territoire, Contribution aux 3èmes assises wallonnes du développement local à Gosselies (Belgique), 27/28 Nov. 2002, Prospective territoriale et Gouvernance locale.
- [13]-Poleze M. / Shearmure R., Economie urbaine et régionale, introduction à la géographie économique, Economica, Paris (2005), pp.183-184.
- [14]-Burgel G, Villes en parallèles, acteurs et chercheurs dans la ville, N°17 –18, 1991, Laboratoire de géographie urbaine, Université Paris Nanterre.
- [15]- Recueil des textes législatifs et réglementaires relatifs au foncier et à l'urbanisme, 1981, Ministère de l'habitat, direction de l'architecture et de l'urbanisme.
- [16]-Le Galès P., Quels intérêts privés dans les villes européennes, in Villes en Europe, Ed. La Découverte, 1997, pp. 234.
- [17]-B. Jouve, La gouvernance urbaine, Paris, Elsevier, 2003
- [18]-Borraz O, Gouvernement et gouvernance : l'organisation des intérêts privés dans les grandes villes et les métropoles, Aide à projet nouveau (rapport 1999), Département des sciences de l'homme et de la société.
- [19]-Le Galès P., Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue Française des Science Politique, Vol.45/1,1995, pp.57-95.