Quel Management Des Collectivités Locales Algériennes Dans Un Contexte D'ouverture Economique Et De Désengagement Du Pouvoir Central

Hocine Zaoui
Département des sciences de l'information et de la communication - Université d'Annaba

Résumé

Les nouvelles règles d'organisation et de gestion de l'économie nationale incitent, aujourd'hui, les collectivités locales à s'adapter. Pour y parvenir, seule une dynamique de gestion axée sur une logique d'acteurs permettra aux collectivités locales de faire face aux nouveaux enjeux générés par les transformations géopolitiques, économiques, technologiques, socioculturelles et juridiques de leur environnement.

ملخص

إن القواعد التنظيمية الجديدة لتسيير الاقتصاد الوطني، تفرض على الجماعات المحلية ضرورة اعتماد ديناميكية تسيير ترتكز على منطق الفاعلين لتمكينها من مواجهة الرهانات الناتجة عن تحولات المحيط الجيوسياسية، الاقتصادية، التكنولوجية، السوسيو ثقافية والقانونية.

Introduction

La crise multidimensionnelle qu'à connu l'Etat algérien à partir de la deuxième moitié des années 1980 et qui s'est aggravée durant les années 1990, est la conséquence d'un modèle de développement économique et social qui a montré ses limites, d'une part, et des premières retombées du vent de libéralisation amené par le processus de mondialisation, d'une autre part. Cette crise a contraint l'Etat à engager un processus de réformes structurelles couvrant l'ensemble des sous-systèmes du système social. Ces réformes, imposées par les instances de Bretton Woods" (fonds monétaire international et banque mondiale) ont pour but d'aboutir à un désengagement de l'Etat de tous les secteurs d'activités, fragilisant ainsi un système social caractérisé jusqu'ici par l'omniprésence de l'Etat à tous les niveaux. L'Etat jouait à la fois les rôles de régulateur, de puissance publique, de propriétaire, d'investisseur, de producteur, d'actionnaire. L'Etat tous «azimuts» a, non seulement montré des limites mais cette situation explique en partie également les dysfonctionnements de l'économie nationale et l'aggravation de la crise. Mais ce processus de changement représente en même temps un danger et une opportunité pour les collectivités locales.

I .Le processus de changement : danger et opportunité pour les collectivités locales.

Le processus de changement généré par l'effacement progressif de l'Etat peut paraître comme un danger si nous nous attardons sur les dimensions suivantes :

- Les collectivités locales ont toujours fonctionné avec financement quasi-exclusif de l'Etat. De ce fait, elles ne sont nullement outillées des points de vue juridique, organisationnel et en termes de compétences à s'autofinancer dans une certaine mesure.
- Elles n'ont jamais vraiment géré l'aménagement de leurs territoires. Les projets mis en œuvre par les différents acteurs exerçant sur leurs territoires leur échappent de fait puisque ces acteurs ne rendent compte qu'à leurs «tutelles».

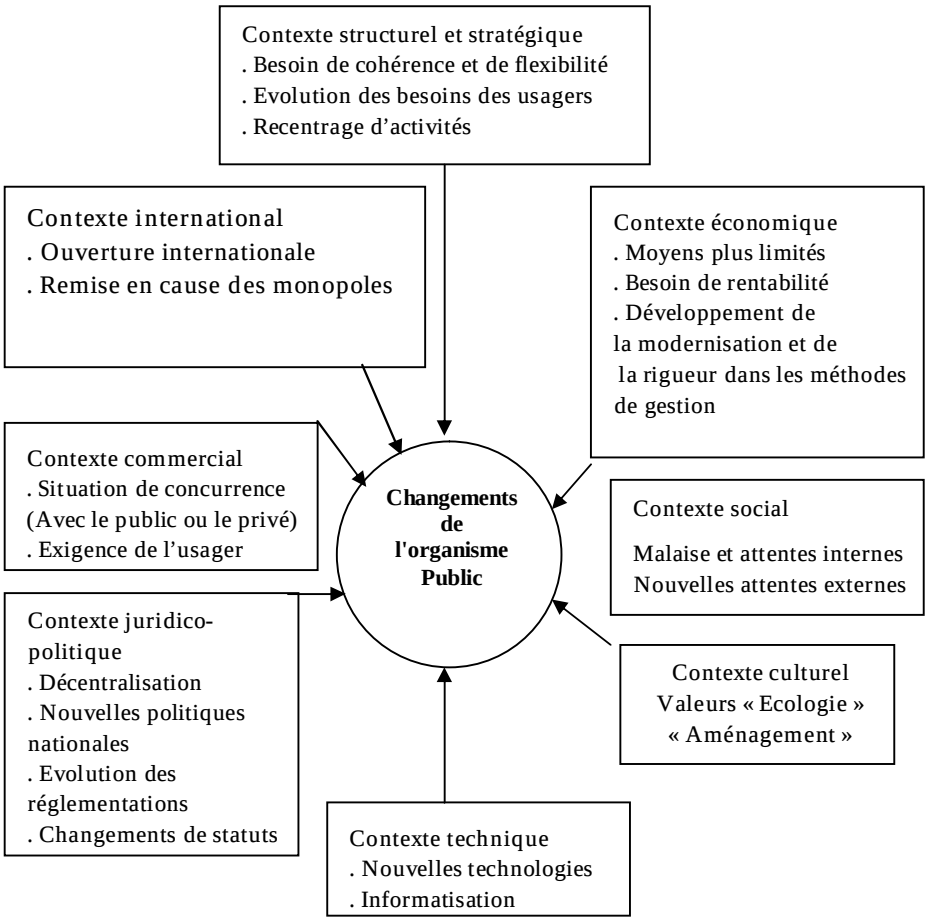
- Elles ont, souvent, été dans l'incapacité de mettre en œuvre les instruments de la planification urbaine : plans d'occupation des sols, plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme etc.
- Elles n'ont jamais eu à concevoir leur propre projet de développement, d'où une faiblesse organisationnelle manifeste en termes de management du territoire.
- Elles ont, de tout temps, fonctionné dans un environnement dominé par une culture d'inertie, de laisser aller, de manque de civisme entendu en termes de dévouement, bref, d'un déficit flagrant de citoyenneté.
- Enfin, pour nous limiter à ces seuls constats, les collectivités locales n'ont jamais eu à «affronter» le monde extérieur, l'Etat constituant un «rempart protecteur».

Aujourd'hui, avec l'effacement progressif de l'Etat, il y a risque de voir ces collectivités faire les frais des processus transnationaux qui les dépassent. Car « la multiplication des interdépendances économiques à l'échelle mondiale œuvre à d'autres territoires que l'économie nationale des perspectives nouvelles, notamment en matière d'intervention économique. La globalisation provoquant de nouvelles localisations d'hommes ou d'activités qui participent à une recomposition de l'espace»[1]. De plus, il apparaît aujourd'hui un nouveau clivage : le global et le local. Ici, sont évoqués les systèmes productifs localisés, les ilots d'innovation, «l'économie monde» étant vue comme un vaste archipel. Il s'agit d'un développement selon une logique de réseaux multidimensionnels, complexe, créatrice, à la fois territorialisée et très mondialisée [2] et à laquelle les collectivités locales en Algérie ne sont, hélas, pas encore préparées. Ainsi, les enjeux et défis des organisations sont directement liés à leur insertion dans un système plus global, qu'il soit local, national ou international. Dès lors, la pression de l'environnement, interne ou externe, sur les organisations devient forte et s'exprime à travers un ensemble de variables-clés[3] qu'il convient de gérer à la fois à court terme et de façon prévisionnelle à moyen et longs termes et que nous présentons ci-dessous :

- la mondialisation ;
- les progrès techniques ;
- les attentes sociales ;
- les réglementations ;
- les mouvements politiques
- les mouvements associatifs
- les cultures et systèmes de valeurs ;
- les problèmes économiques ;
- les tendances démographiques ;
- les questions écologiques ;
- les phénomènes dits « de société » (éthique, santé publique, etc..) ;

Ces variables par lesquelles l'environnement exerce son influence sur les organisations, les collectivités sont explicitées à travers le tableau suivant (v.p suivante).

Les principaux défis à l'origine des changements dans les organisations publiques. Source : (BARTOLI Anne, Le management dans les organisations publiques, DUNOD, Paris, 1997) Ces dimensions montrent bien l'urgence d'une réflexion sur les nouvelles pratiques de management que les collectivités locales doivent développer. Cette réflexion s'impose d'autant plus qu'avec les réformes politiques et économiques entreprises par l'Etat, les collectivités locales auront désormais l'opportunité -à condition qu'elles y soient effectivement impliquées- d'assumer de nouveaux rôles ayant comme fondement la coordination, la concertation, le partenariat, la contractualisation et la communication entre les différents acteurs. Car dans leur fonctionnement interne, «les collectivités locales, en tant qu'organisation complexes, suscitent les mêmes besoins de fonctionnement en réseaux que les entreprises» [4].



Autrement dit, les collectivités locales, les villes algériennes doivent impérativement entreprendre l'apprentissage de l'usage des réseaux dans leur fonctionnement quotidien afin de se défaire de la culture d'inertie, des cloisonnements générateurs d'inefficacité pour s'orienter vers la mise en œuvre d'une politique de partenariat impliquant l'ensemble des acteurs économiques, sociaux, culturels, scientifiques, dans leurs relations avec les collectivités locales qu'il s'agisse d'autres villes de la wilaya, de la région, du pays ou des villes de

pays étrangers. C'est à ce titre que les collectivités locales peuvent commencer à construire leur image. L'image d'une collectivité locale, une ville, est un constituant de sa réalité. Le choix de son image future donc partie de son projet. Par conséquent, la maîtrise de cette image et la conduite de son évolution sont les éléments essentiels de la stratégie de développement et d'aménagement de la collectivité[5]. L'étude des perspectives économiques et sociales d'une collectivité locale exige que l'on procède à un ensemble de recherches suffisamment coordonnées pour mettre en lumière les caractéristiques essentielles de sa structure économique, pour faire connaître les mécanismes des opérations qui constituent l'activité de l'économie et donner une connaissance assez précise du processus de développement. Ces recherches doivent aussi permettre de dégager les problèmes spécifiques qui se posent aux collectivités locales, ceux-ci, en effet, pourraient ne pas être suffisamment définis sans qu'une analyse approfondie n'ait été conduite. En sorte, un diagnostic qui permettra de déceler les forces et les faiblesses des collectivités locales, d'une part, et les opportunités et les menaces qu'elles rencontrent, d'une autre part. Les villes collectivités locales devront re-dynamiser«l'offre de produits et de services urbains», aujourd'hui, en panne d'objectifs, par un réexamen, avec des yeux neufs, de la demande des besoins et des modes pour les satisfaire. Une meilleure appréhension des rôles nouveaux de la ville collectivité fondés sur la coordination, la concertation, le partenariat et la communication entre les différents acteurs permet d'aboutir à une prise en charge rigoureuse d'un certain nombre de questions communes sur les localités. Ces questions concernent la géographie des localités, leurs infrastructures physiques, de transport et de communication, leur structure productive (poids des différents secteurs, marché du travail, etc...), leur système de reproduction et de consommation collective (habitat, éducation, valeurs locales,...), ainsi que les institutions locales. L'on s'intéressera tout autant à l'insertion des localités dans des structures et dynamiques régionales, nationales et internationales dans le cadre d'un projet [6].

II .La collectivité locale comme projet: La collectivité la plus proche du «terrain», celle dans laquelle le citoyen se retrouve le plus est certainement la commune, la ville. Max Weber, déjà s'est interrogé sur la singularité de la ville, sur l'articulation de cette formation territoriale avec la société politique, avec les institutions fondamentales, avec les citoyens et leurs modes de pensées. Depuis le 19 ème siècle, tous les

modes territoriaux ont subi des bouleversements. Des mobilités de tout ordre affectent les équilibres sociaux. De nouvelles configurations, de nouvelles institutions, de nouvelles combinaisons voient le jour, associent les hommes entre eux, proposent des coordonnées spatiales et temporelles inédites [7].

De plus, les conduites d'anticipation s'imposent aujourd'hui dans leur grande variété comme un fait majeur de notre temps du fait de la multiplicité des figures (projet, prévision, planification,...), de leur diversification liée aux avancées de la science et de la technologie. A travers un tel souci de savoir pour prévoir, il s'agit d'explorer le futur, l'appréhender pour mieux le maîtriser[8]. Cette emprise du futur sur nos adaptations quotidiennes n'a d'égal que son corollaire, la maîtrise de plus en plus grande qu'on cherche à développer sur l'espace terrestre pour l'aménager, mieux l'occuper, mieux le gérer. Un projet est la résultante d'une réalisation collective mettant en interaction différentes catégories d'acteurs tous engagés dans une perspective de « recherche-action » où les concepteurs du projet et les acteurs sociaux destinataires, voire utilisateurs, se trouvent réciproquement impliqués. Partant de ce constat, que représenterait un projet de ville si ce n'est celui d'une collectivité? Il est admis que le projet collectivité peut se traduire par la «conjonction d'analyse, de désirs et de savoir-faire collectif qui permet de polariser l'action de chacun autour d'une ambition commune, de résister aux forces centrifuges, de surmonter les contradictions internes, de saisir les opportunités qui peuvent se présenter, d'exploiter les marges de manœuvres, de replacer l'action de chacun dans une perspective à long terme» [9]. La définition d'un tel projet essentiel pour obtenir qu'à l'intérieur d'une collectivité locale, les différents acteurs concernés par un problème se mettent à travailler ensemble, et qu'il soit clair que les politiques, les moyens et les objectifs doivent être vraiment coordonnés. Cela doit permettre de prendre comme point de départ les résultats du diagnostic, en dégager une stratégie à adopter, stratégie qui conduira au projet, ce dernier devant à son tour déboucher sur un programme d'action concerté et coordonné. Autour du projet doivent donc pouvoir se coordonner et s'organiser les représentations locales d'administration, l'ensemble des acteurs économiques, sociaux et

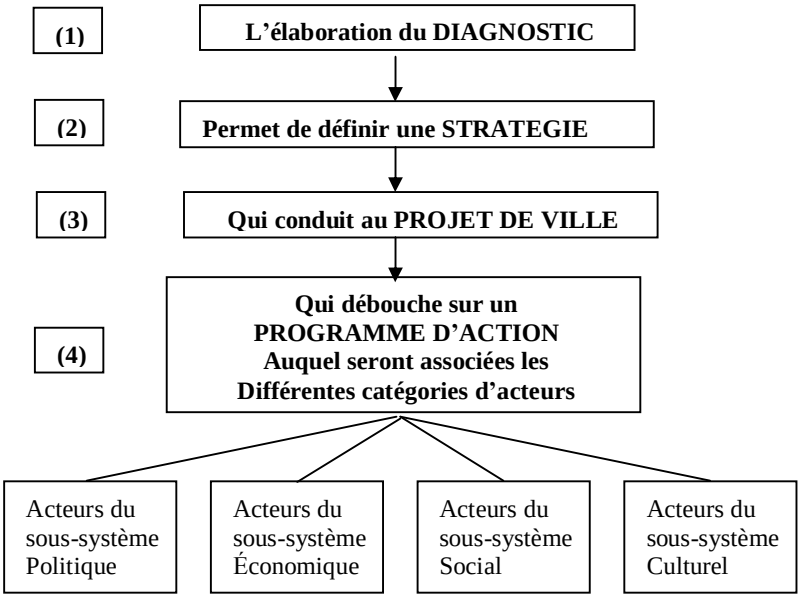
culturels qui agissent sur la ville collectivité pour faciliter la cohérence des politiques, la mobilisation de la population et celle des acteurs. Le projet consiste à faire dire aux acteurs : « notre ville est dotée de forces et de faiblesses, son avenir comporte des risques mais aussi des potentialités en matière culturelle, etc. Nous disposons d'un certain nombre de moyens. Comment devrions-nous mettre en œuvre tous ces éléments? Quels choix devrions-nous opérer? Comment allons-nous, à court, moyen et long termes, programmer l'exploitation de nos ressources afin d'optimiser nos choix?[10]. C'est par une volonté d'association, de mobilisation et de participation collective de l'ensemble des acteurs que nous pouvons aboutir à une «solidarité locale à même de créer de nouvelles relations sociales et de valoriser les richesses locales»[11]. C'est cette «solidarité locale» qui fait défaut aujourd'hui au niveau des collectivités locales algériennes du fait de l'ampleur de l'anarchie d'un développement territorial jusque là très peu pensé et non maîtrisé. Les réformes entreprises depuis le début des années 1980, à défaut d'une remise en cause profonde du modèle de développement antérieur, ont été limitées, en raison des disponibilités qu'offraient encore la rente pétrolière, à des réaménagements, tout en maintenant à la charge de l'Etat les pertes que causaient les conditions de fonctionnement de l'économie et de sa gestion. Cette gestion a dilué la responsabilité des gestionnaires locaux dans la mesure où ils étaient nullement tenus à l'efficience économique et à l'économie et la valorisation des ressources. A l'inverse d'être des pôles actifs et des soutiens du développement, la plupart des villes, surtout les grandes, se présentent au contraire, comme des centres de regroupement anarchique, de ruraux «exclus» des campagnes et dont l'urbanisation n'est pas liée à des processus économiques cohérents. L'urbanisation s'est donc faite au détriment des campagnes, dans la mesure où elle a impliqué pour ces mêmes zones, généralement en difficulté, l'abandon pur et simple des activités rurales. Par son ampleur enfin, elle a pris une allure anarchique qui se répercute sur les ressources naturelles, à travers le gaspillage de l'eau, l'empiétement sur les terres agricoles et les multiples atteintes à l'environnement. Ce que nous pouvons constater, hélas dans nos villes, ce sont les actions, parfois à caractère

spectaculaire, menées par les autorités locales et orientées vers des aménagements superficiels, ostentatoires et sans effets : pose de candélabres dont on ne se soucie même pas de leur maintenance à posteriori, peinture des cages d'escaliers, aménagement des chaussées et des voiries à la veille de visites de hauts responsables de l'Etat, etc.., ceci au détriment des vieux quartiers et tous les problèmes sociaux qu'ils génèrent [12]. Nous avons évoqué plus haut la notion de diagnostic de la ville en tant qu'état de santé de la ville, ses forces et ses faiblesses, ses potentialités et déséquilibres, son environnement. C'est à travers le contenu de ce diagnostic à la fois global, complet, crédible et ordonné sous une forme synthétique que l'on peut se faire une idée du devenir de la ville. La méthode dite grille des dix facteurs [13] nous permet de mieux décrypter le contenu du diagnostic et appréhendé le projet de ville ou de collectivité locale.

Thèmes	Facteurs	Points forts	Points faibles	Poten tialités	Menaces	Enjeux
Potentiel humain	1. Population et ressources humaines 2. Formation et recherche 3. Dynamique locale et réseaux d'acteurs					
Domaine économique et financier	4. Dynamique économique 5. Ressources et financement					
Politique d'aménagement et d'équipement Relations externes	6. Cadre de vie et urbanisme 7. Transport et communication 8. Equipements Collectifs 9. Ouverture : - Régionale - Nationale - Internationale 10. Image					

Source : DE COURSON Jacques, Le projet de ville, ED SYROS, 1993.

Ainsi, des résultats du diagnostic sera conçue la démarche devant conduire au projet de ville collectivité locale.



Le projet de ville collectivité locale.

Source : DE COURSON Jacques, Le projet de ville, ED SYROS, 1993.

En Algérie, les collectivités locales sont confinées dans une gestion privilégiant essentiellement les aspects réglementaires et juridiques qui charpentent les conditions d'élaboration et de contrôle du budget communal. Les nouvelles règles de gestion de l'économie nationale fondée sur l'économie de marché commandent aux collectivités locales d'adapter et de faire évoluer leur système de gestion par une révision fondamentale des processus d'allocation des ressources dans un souci de rationalisation des moyens. Pour cela il devient urgent pour elles d'insuffler une approche dynamique nouvelle de gestion pour une prise en charge efficiente et effective du service public vis-à-vis des usagers et des citoyens. De cette situation découle l'exigence, pour les collectivités locales, de fonctionner à l'instar des entreprises. Pour cela, les notions de productivité et de qualité devront entrer les mœurs- La communication, ses outils et ses moyens peuvent aider à les atteindre.

Ainsi, les collectivités locales sont désormais appelées à assumer de nouveaux rôles :

- Exercer un rôle de catalyseur de la dynamique économique locale en favorisant l'émergence d'un tissu riche en petites et moyennes entreprises et en micro- entreprises;
- En finir avec l'absence d'exploitation ou la sous-exploitation des moyens et ressources disponibles (infrastructures économiques, réservoir de compétences, sites touristiques,...);
- Accompagner les mutations constatées au sein de la société civile en cours de réorganisation dans tous les domaines et créer ainsi des possibilités de partenariat actif avec celle-ci;

  Mettre en œuvre une politique de connaissance des quartiers, par la mobilisation des sources statistiques sur un découpage homogène des agglomérations en quartiers, en s'appuyant sur un réseau d'observatoires locaux ;
- Intégrer aux orientations de la recherche urbaine les priorités de la politique de la ville par des programmes incitatifs de recherche qui associent en amont les différents partenaires ;
- Mieux identifier les métiers de la ville (urbanistes et travailleurs sociaux);
- Faire des quartiers en difficultés des zones d'activité économique semblables aux quartiers résidentiels traditionnels, avec des commerçants, des artisans et des activités tertiaires de proximité ;
- Adapter la politique du logement à la diversité des situations locales.
- Adapter les transports urbains à ville. En matière de transport, le constat montre non seulement les effets en termes de congestion urbaine et de dégradation du cadre de vie, mais aussi sur les formes mêmes de l'urbanisation et sur la capacité de circulation des habitants les plus démunis.

Dans l'ensemble des villes, les possibilités de se déplacer des populations démunies restent tributaires de l'offre de transport collectif,

et celle-ci est loin de couvrir les besoins du fait de l'absence d'un véritable cahier des charges devant être soumis par les directions des transports des wilayat aux opérateurs de transport. De plus, en l'absence de contrôle par les acteurs concernés de l'activité transport urbain nous assistons à une véritable « loi de la jungle » imposée aux usagers. Un système performant des transports collectifs suppose une bonne organisation des interfaces entre les modes de transport, par des dispositions urbaines appropriées (parcs de stationnement, aménagement des acheminements), une signalisation claire, lisible et obéissante aux normes internationales, une tarification intégrée.

Les transports collectifs doivent également être rendus attractifs par une grande qualité de service et une bonne sécurité des usagers, ce qui n'est pas le cas dans notre pays. Enfin, les acteurs en charge de l'organisation du transport dans les collectivités locales doivent concevoir une politique d'accessibilité des transports collectifs aux handicapés, aux enfants, et aux personnes âgées.

- Mettre en œuvre enfin un véritable management du territoire qui tiendrait compte des particularités propres du pays, dans la perspective d'émergence de réelles méthodes de «gouvernance locale» et commencer à mettre en œuvre ainsi les pratiques du développement durable.

Par «gouvernance locale», il faudrait entendre la décentralisation des pouvoirs publics depuis le niveau national jusqu'aux régions, villes, communes, zones rurales. Cette décentralisation permet une participation plus directe des acteurs locaux aux processus de la gouvernance et peut aider au renforcement des capacités d'intervention des acteurs qui étaient jusque là exclus du pouvoir de décision.

Des contacts plus étroits entre les responsables centraux et les acteurs et organisations à l'échelle locale favoriseraient aussi l'échange d'informations qui peuvent être utilisées pour élaborer des programmes de développement qui, adaptés aux priorités et besoins locaux, seront plus efficaces, plus efficients et plus durables. Ce sont ces contacts qui vont contribuer à l'émergence de la bonne gouvernance locale grâce à la

participation de tous les acteurs y compris la société civile, grâce à la transparence fondée sur la libre circulation de l'information et grâce au sens de la responsabilité des décideurs quelle que soit leur appartenance (Niveau politique, secteur public, secteur privé, organisation de la société civile, etc...).

III **.Collectivités locales et réseaux :** Les collectivités locales algériennes sont, aujourd'hui, confrontées au même type de problèmes que l'entreprise. Que doivent-elles envisager pour faire face aux mutations continues de l'environnement?

Elles sont confrontées les unes aux autres parce qu'elles doivent affronter une situation difficile à gérer, c'est-à-dire réussir à travailler ensemble alors qu'elles sont en concurrence. Or la ville collectivité locale est tenue de régler un problème de double cloisonnement : un cloisonnement interne, similaire à celui de l'entreprise, et un cloisonnement externe, entre ses différents services et les acteurs extérieurs.

A l'intérieur, chacun des organes représentant la structure de la commune travaille de son côté. Les risques de contradiction interne, et d'immobilisme et de neutralisation sont donc plus grands que dans une entreprise. Pour y remédier, il faut que le premier responsable de la ville ait une grande autorité personnelle, et qu'il arrive à faire adopter pour sa ville un projet stratégique qui incite chaque responsable, élu ou fonctionnaire, à s'acquitter de sa mission quotidienne (14). C'est là que l'on retrouve tout l'intérêt des réseaux. A l'intérieur de la collectivité, pour réduire les cloisonnements et faciliter la communication. A l'extérieur, pour impliquer l'ensemble des acteurs de la ville dans la conception et la mise en œuvre d'un projet commun que chacun pourra ensuite s'approprier. Mais la réalité nous laisse constater que l'intervention des acteurs se fait souvent «en ordre dispersé». C'est le cas très souvent rencontré au niveau d'interventions sans aucune coordination de plusieurs acteurs lorsqu'il s'agit de travaux relatifs à l'adduction en eau potable, au téléphone et à l'assainissement. La ville devrait, à cet effet, s'orienter vers un moindre gaspillage et une consommation différente, rationnelle. Par rapport à ces perspectives,

l'Etat doit retrouver son rôle planificateur. Il faut qu'il soit, d'une part, le collecteur définitif de la remontée des projets et des planifications à l'échelle locale, et, d'autre part, l'incitateur de ces mises en synergie par la manière dont il soutient et finance le développement des réseaux de villes. Que devraient faire les villes pour développer les réseaux et rechercher les facteurs qui en favoriseraient la naissance ? Il semble bien que la proximité physique soit un élément fort à prendre en compte pour déterminer les réseaux potentiels à développer, mais c'est un élément qui peut obéir à différentes interprétations. D'un côté, plus les villes sont proches physiquement, la rivalité historique risque d'être gravée dans les esprits et les mentalités. De l'autre, lorsque les villes proches développent des activités dans des domaines similaires, l'établissement de relations entre acteurs économiques est facilité d'autant, et donne souvent lieu à des embryons de réseaux. Un autre élément qui devrait être pris en compte: l'existence de réseaux d'acteurs communs aux villes concernées est la condition nécessaire pour que le réseau de villes trouve d'une manière définitive son dynamisme, sa réalité et son équilibre.

Les principaux réseaux d'acteurs, dont le développement est aussi susceptible d'être exploité, sont les réseaux économiques et interindustriels, les réseaux basées sur le transfert de technologie, les réseaux de communication, les réseaux entre acteurs appartenant à des institutions différentes ou similaires, les réseaux culturels et les réseaux universitaires. Enfin, la réflexion quant à la mise en œuvre d'un réseau de villes suppose que ses promoteurs acceptent de se soumettre à une série d'impératifs. Dans ce cas, il faut identifier les forces et les faiblesses des villes en présence et déterminer ce que chacune d'entre elles peut apporter au réseau, et réciproquement ce que le réseau peut apporter à chacune ; discerner les réseaux d'acteurs susceptibles de se créer et ceux qui existent, et repérer les acteurs déjà à l'œuvre dans chaque ville ; rechercher dans quelles conditions il est possible d'en accroître l'influence ; identifier avec précision les terrains d'action et les initiatives à prendre pour organiser des actions communes aux villes du réseau et définir les règles de prise en charge financière et de fonctionnement ; enfin, inscrire dans un projet commun le devenir du réseau, projet qui doit non seulement être en cohérence avec les politiques des différentes

villes, mais aussi mettre les acteurs des réseaux en cohésion et permettre l'adhésion et la mobilisation des citoyens.

IV .Les conditions d'un bon fonctionnement d'un réseau d'acteurs.

Les réseaux doivent, par rapport au fonctionnement de la ville, jouer le même rôle qu'ils jouent dans l'entreprise. A la différence que la complexité de la ville est beaucoup plus grande du fait de l'imperméabilité des cloisonnements et les luttes d'influence qui sont plus prononcées par rapport à l'entreprise. Ainsi, le réseau d'acteurs intervient dans un système multiforme et est soumis à un fonctionnement complexe. Les logiques des acteurs ont, dans ce cas, tendance à se différencier voire s'opposer. Aussi, est-il nécessaire pour obtenir un bon fonctionnement de réseau que certaines conditions soient réunies. Ces conditions peuvent se traduire par:

1-Une reconnaissance mutuelle des acteurs : Il s'agit d'une condition minimale mais qui n'est pas toujours remplie et /ou respectée.

2- Une clarification de la contribution attendue de chaque acteur : Expression des attentes de l'acteur, définition des critères de qualité ou la capacité de décision.

3- Une bonne communication entre les acteurs : Eviter les cloisonnements qui entérinent les divergences de vue et les font apparaître insurmontables aux yeux mêmes des acteurs.

4- Une transparence sur le fonctionnement du système et le rôle des acteurs : Définir et faire connaître les règles du jeu, les engagements de chaque catégorie d'acteurs, leurs contributions respectives attendues. Sans transparence, le fonctionnement en réseau ne peut pas être mené.

5- Une participation active des acteurs aux décisions ;

6- Un fonctionnement qui permet à chaque acteur de jouer son rôle.

7- Une objectivation des critères attendus de qualité et des résultats obtenus ;

8- L'établissement de règles de qualité de négociation ;

Ces règles doivent favoriser une conception positive de l'issue des inévitables confrontations et négociations. Chaque acteur impliqué devra pouvoir s'y retrouver. Ainsi, les réseaux d'acteurs pourraient garantir la réduction des dysfonctionnements, impulser une dynamique d'évolution. Or comme il a été constaté plus haut, c'est précisément de dynamique, d'activation ou de capacité d'évolution dont ont besoin les collectivités locales.

Par ailleurs, les réseaux d'acteurs permettent aux collectivités locales d'améliorer les performances, de transformer les missions publiques par l'explicitation des priorités et le partage des rôles, de contribuer à la réduction de la dégradation du climat social par une dynamique de motivation et de responsabilisation. Les réseaux d'acteurs contribuent également à une meilleure prise en charge des turbulences et complexité de l'environnement, des facteurs d'incertitude et des défis actuels de gestion. Il est bien entendu que la concrétisation quotidienne des problématiques évoquées se révèle être à chaque fois singulière ; la dimension stratégique des enjeux mis en exergue s'articule en effet directement à la mission de l'organisation. Enfin, les collectivités locales doivent être conduites selon un esprit d'acceptation du changement. Un changement qui serait opéré selon H.SERIEYX (15) à travers quatre mutations majeures :

- d'une administration centrée sur son propre fonctionnement à une administration ouverte,
- d'une administration verticale, où tout est commandé par la pyramide hiérarchique, à une administration transversale, vivant en réseau,
- d'une administration de procédure et d'obéissance à une administration de responsabilité,
- d'une administration de dépenses à une administration de résultats.

V. Désengagement de l'Etat et implication des collectivités locales.

Le programme d'ajustement structurel de l'économie imposée à l'Algérie par les instances de Bretton Woods, la nouvelle donne internationale, la transition vers l'économie de marché, les conditions de l'accord d'association de l'Algérie avec l'union européenne, l'adhésion

future à l'organisation mondiale du commerce ont amené l'Etat à assumer un nouveau rôle en se retirant de la gestion directe de la sphère économique. «Il n'est plus seul engagé dans la conduite de l'aménagement du territoire, il mène cette politique en association avec ses partenaires naturels : les collectivités locales et les entreprises, les partenaires sociaux, l'université, les centres de recherche, le mouvement associatif,...» [16]. Mais en l'absence d'un code de wilaya et d'un code de la commune adaptés aux réformes entreprises et qui stipulent le désengagement de l'Etat, les collectivités locales continueront à éprouver des difficultés à s'impliquer pleinement dans la politique de développement local. C'est d'ailleurs ce qui a été « source de confusion, d'opacité et de pertes de repères pour le citoyen [17]. La solution résidera dans un large transfert de compétence et de moyens de l'Etat aux collectivités locales, dans le cadre d'une profonde réforme de l'administration et des structures de l'Etat. La clarification des rôles respectifs que doivent assumer les acteurs locaux, et notamment la commune en tant qu'instance la plus proche du citoyen, appelle à contractualiser ces nouveaux rapports et offrir à chaque partenaire local les conditions effectives d'exercice de ses compétences. La contractualisation implique le partenariat et l'innovation. Aucun moment où l'industrie n'est plus en mesure de créer des emplois, le développement local peut être analysé comme la participation du local au développement tout court. Mais l'absence de ressources financières locales ne permet pas de libérer les initiatives capables de répondre aux besoins exprimés quotidiennement par les citoyens. Pour cela, une réforme des finances publiques locales s'impose expressément. Car le fait de rapprocher les décisions de leur terrain d'application engendre nécessairement une rapidité d'exécution et même des résultats positifs. En élargissant les compétences et les pouvoirs des collectivités locales, la décentralisation suscite les initiatives de développement et favorise toute action entreprenante. C'est la seule condition qui permettra aux collectivités de concevoir et d'entreprendre des actions innovatrices sur leurs territoires, d'impulser une nouvelle dynamique économique, et trouver enfin les clés de la réussite. Le rôle des collectivités locales permettra ainsi de réunir des partenaires locaux intéressés, à des titres

divers, à la satisfaction d'un besoin, d'en montrer toute l'importance et de montrer un système de financement qui permette de rendre une production convenable car coordonner, rassembler, faciliter les contacts, animer ne sont pas des choses aisées. Donc un partenariat bien compris entre les collectivités locales, l'ensemble des autres acteurs locaux et l'Etat pourrait permettre de répondre à de considérables besoins qui demeurent insatisfaits aujourd'hui. C'est l'exemple de l'amélioration de l'habitat, la rénovation des quartiers dégradés, l'entretien de l'environnement et autres actions d'intérêt général. En d'autres termes, les pouvoirs publics deviennent plus proches des administrés, c'est-à-dire plus accessibles, davantage au fait des conditions locales, et donc mieux à même de répondre aux besoins de la population. Ainsi, la décentralisation permet une amélioration de la fourniture des services de base, une information plus efficace, des projets plus viables, une motivation des acteurs locaux, et un élargissement des possibilités de représentation politique. Or, de nombreux enjeux apparaissent pour les collectivités locales. Outre les traditionnels enjeux électoraux, ce sont les enjeux de la collectivité tout entière qui apparaissent de plus en plus face à des situations générées par les transformations économiques, géopolitiques, technologiques, socioculturelles et juridiques de l'environnement des collectivités locales, ce sont bien leurs modes de fonctionnement internes qui se retrouvent directement mis en cause, et en présence d'enjeux d'une nature différente de ceux des décennies passées. Il s'agit des enjeux stratégiques, des enjeux structurels, des enjeux culturels et des enjeux comportementaux [18].

Les enjeux stratégiques: Au plan stratégique, les phénomènes de marché et de concurrence conduisent les collectivités locales à la nécessité de travailler leur « Positionnement », ce qui n'était pas le cas auparavant. De plus, les enjeux stratégiques apparaissent également aux plans de la répartition des pouvoirs et des processus de décision.

Les enjeux structurels: Plusieurs remises en cause structurelles sont engendrées par les situations nouvelles auxquelles font face les collectivité locales. Elles concernent l'organisation et les outils de fonctionnement. Au plan organisationnel les transferts d'activités et de

moyens entre l'Etat et les collectivités locales amènent un premier type de réorganisation et de restructuration internes, afin de réadapter les fonctions de chacun aux configurations nouvelles. En matière d'outils de fonctionnement, de profondes mutations deviennent nécessaires du fait du développement des technologies informatisées de gestion et des changements dans les règles de comptabilité ou de gestion des ressources humaines.

Les enjeux culturels: Les systèmes de valeurs et les référentiels traditionnels des acteurs se trouvent fortement interpellés par l'ensemble des mutations, externes et internes.

Les enjeux comportementaux: Les caractéristiques de l'environnement externe appellent deux dimensions an niveau des enjeux comportementaux. La première concerne les nouvelles compétences à acquérir pour faire face aux transformations auxquelles font face les collectivités locales. La seconde dimension touche aux processus de changement au sein des collectivités et leurs conséquences au plan social. L'environnement externe, les enjeux internes mènent les collectivités locales à un changement visant à répondre aux objectifs d'adaptation, d'anticipation, de compréhension et de pilotage soit les variables clés conduisant aux opérations de réorganisation, de contrôle de gestion et de projet social. De cette situation découle un facteur d'efficacité gestionnaire : la communication. La communication, ses outils et ses moyens peuvent contribuer à l'amélioration de la gestion des collectivités locales à travers les niveaux suivants[19]:

Au niveau interne : la communication en direction du personnel facilite son adhésion au projet d'entreprise municipale, lui permet une meilleure intégration et élève la production ; Au niveau externe : la gestion directe ou déléguée de certains services implique l'appel à des techniques de marketing et de communication pour accroître la demande en informant l'offre. Au niveau d'amélioration de la gestion : par la pénétration des outils modernes de communication, des nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'évolution accélérée des technologies, en particulier dans le domaine de l'informatique, bouleverse les possibilités de communication offertes

aux collectivités locales. C'est de là qu'une « recherche de l'intelligence, de l'initiative et de l'intégration des hommes dans le travail » se substituerait au travail, non qualifié, parcellisé et parfois anonyme. C'est dans cet environnement qu'il faudrait situer le développement de la fonction communication dans les collectivités locales afin que celles-ci puissent restaurer leur image positive aux yeux des citoyens et la nouvelle mission par laquelle elles doivent répondre à la société. L'analyse de la dimension communicationnelle permet d'appréhender comment les collectivités locales devraient-elles répondre aux questions de légitimité que leur renvoie leur environnement, en montrant leur aptitude à mettre en œuvre des méthodes de formation et de gestion modernes et en donnant à voir l'image d'un pouvoir susceptible de développer des relations contractuelles avec son environnement local, national et international.

Références Bibliographiques

1- Courlet Claude : globalisation et frontière revue sciences de la société n°37-1996 page 33
2- Courlet Claude : op.cit page 34
3- Bartoli Annie : le management dans les organisations publiques- Dunod 1997 page 149
4- Neuschwander Claude : l'acteur et le changement essai sur les réseaux ed. Seuil 1991 page 138
5- De courson Jacques : le projet de ville ed. Syros 1993 page 13
6- Soulage Bernard, Courlet Claude : industrie, territoire et politique publique ed. L'harmattan logiques économiques 1994 page 248
7- Remy jean : figures de la ville- max weber, Georges Simel et la Ville. Presses universitaires coll. Autrement dire 1987.page 150
8- Boutinet Jean Pierre : anthropologie du projet ed. Puf 1992 page 226
9- Neuschwander Claude : op.cit page 147
10- Neuschwander Claude : op.cit
11- Pecqueur Bernard: le Développement local ed. Syros 1989 page 37
12- Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire. Demain l'Algérie OPU page 275
13- De courson Jacques op.cit page 70
14- Neuschwander Claude op.cit.page 143
15- Serieyx H, in préface du livre de Vallemont S. Moderniser l'administration ed. Nathan 1991
16- Demain l'Algérie op.cit page 353
17- Demain l'Algérie op.cit page 354
18- Bartoli Annie: op.cit page 58
19- porte Dominique la communication des villes ed. Milan-midia 1988 page 52