
Réflexion sur la gouvernance urbaine à Alger. Prérogatives institutionnelles et monopoles politiques

Larbi ICHEBOUDENE*

La présente réflexion porte principalement sur la question de la gouvernance urbaine à Alger, dont l'espace est le théâtre de nombreux ordres urbains ayant traversé ses récentes périodes historiques¹. Avant de traiter l'expérience algéroise, il nous semble opportun de proposer, même brièvement, un état des lieux du champ théorique qu'enrichissent de nombreux travaux et débats. Il s'agira de faire le point sur la notion de gouvernance, sur sa genèse et sur les finalités de son utilisation. Nous inscrivons notre contribution sous l'angle de ce type de problématique commune aux villes capitales dont les enjeux de transformations sociales et politiques sont apparus comme nouveautés déterminantes à propos des politiques urbaines.

Envisagée, selon certaines approches théoriques, comme la nouvelle réponse à la crise de gouvernabilité, la gouvernance donne lieu à une littérature dense, même s'il y a confusion entre les abords. Au goût du jour, la gouvernance, objet de nombreux travaux, est perçue comme solution idéale pour les états en situation de transformation sociale. Il s'agit de faire face à la crise de gouvernabilité des sociétés et à l'impuissance de l'action publique.

Cette notion appropriée par différents courants de pensée fait que le terme de gouvernance revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à de multiples usages. Sont ainsi définies et étudiées « *les notions*

* Professeur de sociologie, Faculté des sciences humaines et sociales, Bouzaréah - Université d'Alger-centre.

¹ Les ordres urbains de l'histoire récente d'Alger sont ceux des périodes ottomanes, française et celui de l'après indépendance. Voir Icheboudene, Larbi, *Alger, histoire d'une capitale*, Alger, Casbah éditions, 2^{ème} édition, novembre 2008, 353 p.

de gouvernance de l'emploi, de gouvernance des politiques monétaires, de gouvernance des entreprises, de gouvernance mondiale, de gouvernance globale, de gouvernance des régions européennes, de gouvernance urbaine, pour ne citer que ces quelques exemples » (Jouve B., 2004). Voyons quelques propositions qui sont à l'origine de la gouvernance notion et concept afin de répondre à la question : qu'est ce que la gouvernance ?

La gouvernance

La gouvernance est une notion d'origine économique. Le terme de "governance" est apparu il y a plus d'un demi-siècle chez les économistes américains. Pour rappel, Ronald Coase, jeune économiste américain publie en 1937 un article, "The Nature of the firm" dans lequel il explique que la firme émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché ; la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. (Le Galès P., 1995)

A la fin des années 80, la notion de gouvernance fait son apparition dans le champ des relations internationales. Le terme de "good governance" est employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. Les organismes de prêt internationaux préconisent par le biais de cette notion des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite de leurs programmes économiques. Ainsi, après le monde de l'entreprise, le terme gouvernance vise des champs plus vastes. Par exemple les transformations des formes de l'action publique sont rassemblées et désignées par le terme de gouvernance.

Par ailleurs, le terme de gouvernance est apparu pour rendre compte des transformations des formes de l'action publique. La gouvernance se définit de manière générale comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* » ou encore comme « *les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique* » (Le Galès P., 1995).

La gouvernance met l'accent sur plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique. Elle repose sur une dénonciation du

modèle de politique traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Cette conception repose sur l'hypothèse selon laquelle les sociétés connaissent actuellement une crise de la gouvernabilité, des problèmes d'échec à gouverner ou encore une ingouvernabilité des systèmes. La gouvernance apparaît alors comme la meilleure réponse possible aux contradictions engendrées par le développement politique et social.

Elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent dans la gestion des affaires publiques. La crise de la gouvernabilité invite en effet les Etats à se tourner vers des interlocuteurs, qui sont en mesure de trouver des solutions aux problèmes collectifs que rencontre la société. (Gaudin J.P., 1999)

La gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination. Une large place doit être faite à l'espace public, « *celui dans lequel les différentes composantes de la société affirment leur existence, entrent en communication les unes avec les autres, débattent en exerçant leur pouvoir d'expression et de critique* » (Ascher, F., 1995).

La notion de gouvernance telle qu'elle apparaît dans l'ensemble de la littérature consacrée à cette question, a, sans conteste, une valeur analytique. Elle offre 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. La réflexion porte non plus seulement sur les modes les plus efficaces et efficients du management de la société, mais aussi sur l'exercice du pouvoir. On passe ainsi de la question de la gouvernance de l'économie, à la gouvernance des territoires qui intéresse la sociologie, l'aménagement et la science politique.

On peut distinguer en effet deux grandes approches de la gouvernance: l'approche gestionnaire porte sur les politiques publiques et les nouveaux modes de coordination entre acteurs. L'approche plus politique montre que derrière la transformation des manières de faire, se profile la question des luttes de pouvoir, de la légitimité de ceux qui sont associés au processus de décision. La gouvernance est vue comme un outil permettant de rétablir ou de maintenir une cohésion territoriale (gouvernance des territoires). Ce point de vue prévaut essentiellement dans les réflexions sur la gouvernance urbaine (Pasquier R. et autres, 2007).

La gouvernance urbaine

A la suite des approches développées dans le cadre de réflexions sur la gouvernance mondiale et la bonne gouvernance, un certain nombre d'auteurs travaillant sur la problématique des villes ont résolument opté pour une vision territoriale de la gouvernance. Face à une crise de la gouvernabilité, la gouvernance est perçue comme une voie ouverte à la démocratisation du fonctionnement étatique, à la mobilisation civique et aux initiatives locales et citoyennes.

On peut considérer que la gouvernance urbaine vient du constat de l'épuisement des formes traditionnelles d'action publique. La gouvernabilité des Etats est mise à mal par un processus de fragmentation qui touche à la fois l'espace, les groupes sociaux et les activités et se rencontre à toutes les échelles spatiales de la ville. Ce processus se manifeste par des déséquilibres territoriaux tels que la concentration des populations dans les zones urbaines ou encore l'étalement et le mitage de la ville. Sur le plan social, il se traduit par la multiplication des catégories de populations très différentes aux intérêts de plus en plus diversifiés et contradictoires. Ce que l'on peut qualifier de " crise du politique " se double d'une crise de la citoyenneté. *« Les discours politiques apparaissent comme peu convaincants et les citoyens se sentent peu écoutés et peu associés aux décisions qui les concernent. Le pouvoir politique est accusé d'être déconnecté de la société civile ».* (Gaudin J.P, 1999).

Le constat est que les villes sont devenues le lieu de concentration de la population et des richesses puisqu'elles sont le lieu principal du développement économique des pays. En même temps, le phénomène de fragmentation sociale, le développement de l'exclusion, de la marginalisation se manifestent de façon prégnante dans les villes.

« L'étude du gouvernement des villes suscite un intérêt plus grand parce que les enjeux liés à la ville sont forts. Ceci explique pourquoi la problématique de la gouvernance urbaine a fait une percée plus forte dans les travaux. Les villes sont devenues le lieu privilégié de l'innovation sociale et politique, notamment dans le domaine de la gestion des affaires publiques » (Le Galès P., 1995)

Un des enjeux de la gouvernance urbaine pour les pouvoirs publics est bien de parvenir à reconstruire l'unité sociale de la ville, une identité collective par le biais de politiques publiques produisant des appartenances. Il s'agit de parvenir à rétablir des cohérences sur un territoire. L'enjeu est social mais aussi économique. L'enjeu est d'exister

en tant qu'acteur et la condition en est de posséder un projet fédérateur fort qui donnera une identité à la ville, qui cristallisera les énergies. Il s'agit alors d'envisager l'adaptation des formes et des méthodes de gouvernement des villes aux enjeux de la gouvernance urbaine. La gouvernance urbaine est finalement la capacité et la co-responsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique (Cavallier G., 1998).

Autrement dit, l'adhésion des habitants aux projets qui les concernent est essentielle mais pose la question de leur représentation. La citoyenneté s'exprime en général par le regroupement d'individus au sein de structures associatives qui défendent des intérêts organisés et participent à la décision.

En définitive, la notion de gouvernance a ouvert un champ de recherches qui est loin d'avoir été exploré dans sa totalité du fait de son étendu. L'adaptation des modes de régulation de l'action publique aux mutations actuelles demeure un vaste chantier qui se poursuit. En attendant, voyons comment la gouvernance urbaine se propose à Alger à travers ses configurations et ses pratiques institutionnelles et politiques.

La gouvernance urbaine à Alger

Rappelons que le thème de la présente contribution est relatif à la problématique de la gouvernance de la ville d'Alger. Les termes de l'analyse proposée sont d'une part, les enjeux sociopolitiques qui président au devenir d'une société urbaine et de sa capitale, d'autre part, ceux relatifs aux statuts parfois précaires de la capitale et des instances de sa gestion, précarité des institutions issues de la société civile, soit de son gouvernement urbain.

De prime abord, l'impératif est de gouverner, sinon de gérer un organisme urbain, assurer les fonctions qui lui sont inhérentes et satisfaire aux besoins des citoyens à travers des institutions et des structures. Mais les difficultés apparaissent dans les modes de conception et de mise en œuvre de politiques qui s'émancipent du souci d'adéquation entre les objectifs et les moyens, négligeant ainsi les exigences de la cohérence dans les rapports entre les institutions de l'Etat (aux comportements de tutelles, encore monopolistes) et les édiles municipaux en charge de la gestion quotidienne des problèmes sociaux urbains. Ces rapports, supposés être définis par une législation appropriée, en tout cas effectifs par les textes, semblent soumis aux stratégies d'enjeux politiques et économiques que se disputent les groupes de pouvoirs. Eu égard à

certaines crises sociales et autres manifestations de contestations populaires, il est permis d'avancer que la nature des rapports Etat/société urbaine, reste imprégnée par des conditions politiques d'échec d'un modèle que le discours déclare rechercher à travers les politiques urbaines déclinées depuis quatre décennies.

Pour tenter de répondre à quelques interrogations, nous nous limiterons à la lecture du rapport aménagé entre les communes d'Alger et les institutions de l'Etat. Par exemple, la promotion des anciens arrondissements urbains de la ville au rang de communes correspondrait-elle au souci de rapprocher l'administration des citoyens ? C'est-à-dire, doter les anciens quartiers de moyens à la mesure de leur forte croissance et donc de services administratifs, techniques et ceux dits de proximité, dignes d'un territoire communal. Si tel était le cas, il serait intéressant de s'interroger sur les raisons de glissements progressifs des prérogatives depuis les communes vers les services de la Wilaya. Dans le cas d'Alger l'institution de Wilaya, au mépris de la loi régissant les missions des communes, va graduellement s'arroger les attributions des communes au point de vider la structure municipale de ses fonctions principales, fondements de son existence. Par ailleurs, l'ampleur et la complexité des fonctions de gouvernance de la capitale (réalités urbaines embrouillées) ont conduit les décideurs à fonder, pour une très courte période (1997-2000), une structure de rang ministériel, chargée du gouvernement de la ville. C'était le Gouvernorat du Grand Alger.

Alger et la question de gouvernance

La notion de gouvernance qui est à la mode, à l'instar de la mondialisation et du développement durable, aurait les vertus d'une équation des ressources multiples et planifiées pour l'accomplissement de missions selon des critères de rentabilité et d'efficacité. L'option pour l'usage d'une telle notion exprimerait-elle le souci de dépasser les incongruités des modes de fonctionnement des expériences passées ? Dans le cas de la gestion urbaine, la notion devrait intégrer les dimensions de mœurs politiques peu compatibles avec les rigueurs et les exigences des mises en équation des réalités complexes. En admettant que cette notion corresponde aux modèles de gestion sectorielle des activités économiques par exemple, on pourrait avancer que le pays a déjà capitalisé l'expérience des Sociétés nationales, mais en omettant les critères qui qualifient la notion de gouvernance.

En matière de gouvernance urbaine, les résultats relatifs à la gestion de la ville et de ses communes se manifestent plus par des velléités de

plans et d'actions menées sous l'empire de l'injonction, que par le développement des plans aboutis ou la cohérence atteinte dans les rapports entre les institutions de l'Etat et les édiles municipaux. Autrement dit, la ville confisquée, pour des raisons de contrôle et de maîtrise politique, se retrouve victime de son statut et des fonctions inhérentes à une capitale. Du coup, les communes, (échelle locale de l'espace politique et de la gestion urbaine) que la loi organise et nantit de prérogatives, se retrouvent desservies par les contradictions avérées entre les textes qui légifèrent et les réalités du terrain. La ville serait ainsi le champ des inadéquations entre les projets politiques lui attribuant des vertus de promotion (gage de développement) et les pratiques urbaines à l'origine de contestations sociales et parfois politiques. Avant d'analyser quelques points de ces questions, il nous semble opportun d'évoquer les précédents systèmes et modes de gouvernement municipal à Alger. Pour cela, rappelons brièvement comment les périodes historiques récentes déclinent deux systèmes ayant marqué la ville dans ses espaces et ses citadinités.

La première est celle de la médina pré-coloniale ; la médina d'Alger était régie par un système social urbain qui reposait sur l'implication et la représentation de ses principaux acteurs. Ces acteurs de la gestion quotidienne de la ville étaient : les quartiers (qui jouaient un rôle de contre poids au pouvoir central), les corporations de métiers (fortement structurées et organisées en pouvoirs économiques), les *Amins* des groupes d'appartenance sociale) et le Makhzen, représentant les services de l'Etat assurant l'ordre et les fonctions « techniques ». Cet ensemble composait le système de gouvernement de la ville. La ville était décrite comme une cité qui fonctionnait à la satisfaction de sa société, caractérisée par ses propres citadinités. Il est vrai que ce système résultait de siècles de pratiques citadines d'une société autonome qu'abritait la médina d'Alger.

La deuxième est la période coloniale qui importa le système municipal français à Alger. Pour les responsables de la conquête, établir un rapport avec la ville et sa population passait par l'instauration d'une institution municipale. C'est pourquoi, dès les premiers jours un conseil municipal a été créé².

² Le premier Conseil municipal d'Alger a été créé le 8 juillet 1830 dans le but de combler immédiatement le vide administratif, d'une ville réputée policée. Ce Conseil devait associer des notables et quelques intrigants. L'importance qu'il y avait à mettre en place un pouvoir municipal à Alger dès 1830 correspondait au souci d'asseoir un nouveau pouvoir dans la ville par la suppression de l'ancien et instaurer un cadre de communication avec les populations.

Dans le cas d'Alger, il est important de signaler la relation récurrente entre l'institution d'un pouvoir municipal et les événements politiques du moment. Ainsi, le premier conseil municipal (1830) servira d'abord d'assise civile aux actions d'appropriation militaire de la ville. Jusqu'à la fin du « régime du sabre », en 1881, la Mairie d'Alger verra ses services évoluer vers un ordre et un pouvoir municipal autonome. Ce dernier consacra la réunion des communes d'Alger-Centre et de Mustapha formant ainsi la grande commune d'Alger. Au cours des périodes suivantes, la ville connaîtra la réalisation de grands projets parachevant sa première structure urbaine et sera la place et l'objet d'importants débats au cours des années 1920 et 1930. De 1919 à 1954, Alger était gouvernée par un pouvoir municipal composé d'un magistrat principal et ses nombreux adjoints, avec une organisation territoriale comprenant la ville, ses arrondissements et ses banlieues.

Aux côtés des capitales régionales (Oran et Constantine), dotées elles aussi d'institutions et pouvoirs à leur échelle, la ville d'Alger se distinguait par son statut particulier au premier rang des villes du pays (mouvements politiques, institutions, économie, port). Elle était présentée comme la capitale politique de l'Afrique du nord. Cette période a connu quelques réformes, mais peu ou pas de modifications au sens d'une politique urbaine devant intégrer la société musulmane contenue dans ses espaces et ses statuts. Tenue par les possédants célèbres de la colonie, (notabilités et patronat), la municipalité pratiquait une politique de la ville fidèle à l'idéologie qui sous entendait le statut du pays et de ses populations.

Pour la gestion du territoire, l'une des dernières réformes importantes a été celle de 1959 où fut créé le « Grand-Alger » en tant qu'entité administrative particulière³. C'est-à-dire une politique qui ne permettait pas la participation des Algériens aux décisions municipales. Ces « citoyens » étaient les observateurs passifs de spectacles d'une vie urbaine qui leur était interdite. Toutefois, les pratiques sociales traditionnelles régissant la vie sociale quotidienne des populations musulmanes étaient entretenues dans l'intérêt même de l'ordre urbain en place.

³ Le Grand Alger regroupait à l'époque : les quartiers de la Casbah, Bab El Oued et Alger Centre, ensuite les communes de Sidi M'hamed, El Hamma et El Mouradia seront les zones d'extension de la ville (l'espace Mustapha), tandis que Bologhine, Bouzaréah, El Biar, Bir Mourad Rais, Kouba, Hussein Dey et El Harrach seront des communes de deuxième extension. Lors du recensement de la population de 1960, "Le Grand Alger" regroupait alors 860 000 habitants.

Pour résumer la période, on peut avancer que les images qu'offrent la ville et le pouvoir municipal étaient celles de la mise en scène de deux sociétés figées dans leurs statuts respectifs. Il y a celles dont les membres sont présentés comme citoyens actifs, battants et acteurs énergiques des projets d'une ville en permanente expansion. Il y a celle composée de membres aux statuts précaires, auxquels manquent les moyens matériels et politiques ; c'est-à-dire, des spectateurs passifs et lointains de la dynamique urbaine. Il s'agit de ces populations qu'abritaient la Casbah ou les bidonvilles, devenus célèbres par leur mouise générale.

La troisième est la commune post-coloniale : reconduite dans ses traits administratifs, lors des premières années de l'indépendance, (Mairie et représentants des arrondissements), la commune allait faire l'objet d'une importante décision politique pour devenir la cellule de base de l'édifice institutionnel du pays. L'option pour cet instrument de gestion et de représentation locale correspond au caractère populaire que l'on voulait imprimer aux institutions (commune, wilaya, nation) par l'adoption de codes et chartes, sorte de contrat social issu des débats populaires.

Il sera ainsi produit trois codes devant instituer les représentations des élus du peuple : la commune (1967), puis la wilaya (1969), enfin une Charte nationale instituant l'Assemblée Populaire Nationale (1976).

L'édifice institutionnel national et le cas d'Alger

Deux objectifs préoccupaient les autorités politiques : l'homogénéisation des institutions à l'échelle du pays d'une part, le maillage administratif en vue d'implanter à différentes échelles territoriales (commune, wilaya, région) les structures de l'Etat socialiste d'autre part. Le slogan d'appui et de légitimation de ce fragment du projet de société était « *promouvoir l'homme nouveau dans un monde moderne* ». Cette stratégie moderne de maîtrise territoriale, visant la pénétration de tous les espaces des collectivités sociales, a eu pour effets de geler les structures traditionnelles encore en place et bloquer toute initiative émanant de la société civile. C'est le tout Etat et la fin de la société civile dans ce qui caractérisait ses initiatives et ses structures (corporations, mouvement associatif, structure socioculturelle ...).

Alger est l'héritage d'une œuvre urbaine qu'il s'agit de recouvrer comme capitale du pays et de se réapproprier au double sens politique et économique. Ville des pouvoirs, objet des stratégies de groupes, Alger est dans toutes les manœuvres devant mener à sa « conquête ». La mise en place de l'édifice institutionnel verra la promulgation du Code de la commune. Alors qu'en 1967, les arrondissements deviennent des

communes, en 1977, Alger est composée de 13 APC aux prérogatives importantes comprenant autant la gestion des questions urbaines, le foncier, les plans de développement ainsi que la production de biens économiques. Cependant ces communes, faites « d'élus désignés », n'auront pas les moyens humains et financiers à la mesure de leurs prérogatives. Aussi, les autorités centrales, pour raisons de stratégie de maîtrise et d'enjeux politiques, délèguent de moins en moins aux municipalités la gestion des fonctions urbaines. La quasi substitution annoncée était aussi facilitée par les précarités (compétences et moyens) qui qualifiaient les statuts des « élus-désignés ».

La Wilaya, (institution sous tutelle du ministère de l'Intérieur et non de la représentation populaire assurée par l'assemblée populaire de wilaya), va prendre en charge certaines missions des communes d'Alger, et de fait phagocyter le pouvoir municipal. De fait, progressivement c'est à la Wilaya que reviennent le gouvernement de la ville à travers les structures et directions de la Wilaya et le Comité Populaire de la Ville d'Alger (CPVA) constitué des représentants des APC. L'intérêt pour comprendre la situation nouvelle des communes serait de situer les stratégies dont les résultats sont les changements opérés au mépris des Codes de la commune et de la wilaya.

Au niveau du pays, l'instauration de Wilayats et d'APC (mairies), avec entre les deux une structure dite Daira (circonscription administrative), correspondait à l'objectif de la construction de l'édifice institutionnel ainsi qu'à celui de l'uniformisation de l'administration territoriale. Cependant, la dite uniformisation va mettre sur le même pied d'égalité les petites villes ou bourgs, souvent ruraux, nouvellement promus sièges de wilaya, aux côtés des grandes villes au statut de métropole régionale déjà au cours des périodes ottomane ou coloniale. Les effets immédiats de ces nouvelles configurations territoriales se traduiront par la disparition des institutions régionales précédentes d'une part, et par la perte du capital des compétences locales dans les programmes de développement d'autre part.

Au niveau d'Alger, la stratégie générale était de garder la ville dans un statut particulier aux fins de consolider et garantir la pérennité des pouvoirs politiques à partir d'un centre unique de décisions dont le rôle est dévolu à la capitale. Trois raisons peuvent être avancées pour interpréter cette orientation. D'abord, les vertus d'espace historique et de charge symbolique forte, dont est investie Alger, constituent l'un des segments garants de la légitimité de son importance auprès de toute la nation. Ensuite les enjeux politiques dont elle est l'objet semblent influencer directement sur les conditions et préalables de partage des rôles quant à la

gestion des communes. Enfin, que ce soit par ambition personnelle ou par stratégie politique Alger se définit comme espace à conquérir et ce depuis l'indépendance du pays, en effet, constate une étude des années 1970, « *la prise de la ville, c'est aussi la prise du pouvoir* ».

De la réforme et des statuts

Voyons à présent comment se déploie la stratégie de monopole à l'origine des handicaps de la gouvernance : au plan juridique l'important est dans les statuts de la ville. L'analyse des textes relatifs à ses statuts révèle qu'Alger est un cas de déficit juridique avéré. Alors qu'elle est sensée incarner la capitale, Alger se cherche. A propos du flou, sinon du vide juridique, le juriste Benakzouh s'interroge : « *la ville, la commune, la wilaya, quelles différences aujourd'hui ?* »⁴.

En 1967, la ville devient APC sous la tutelle de la wilaya et du CPVA. Pour les moutures des statuts de la ville, un autre juriste évoque les avatars de la ville à travers ses statuts. Elle est, en 1967, « *une collectivité territoriale, une commune régie par un statut particulier* ». En 1977, elle est constituée par un ensemble de communes et en 1985, la ville d'Alger est « *une agglomération urbaine* »⁵. La ville d'Alger va ainsi connaître pas moins de quatre statuts alors que les autres collectivités n'ont connu que deux statuts le Code de 1967 et la Loi de 1990. Ces statuts, par leur nombre en une si courte période, introduisent une instabilité au lieu d'une permanence et perturbent une loi fondamentale de tout service public qu'est le principe de la continuité. Il est vrai que les difficultés, non déclinées, à la définir pour la qualifier dans ses statuts de ville, dénotent de confuses hésitations d'obédience politique.

Les réformes, concernant Alger en particulier, dévoilent ces hésitations : la réorganisation administrative de 1977 restructure la ville avec un découpage du territoire composé de 13 communes (APC) et le maintien du CPVA. En 1985, elle est qualifiée « *d'agglomération urbaine* », au sens de regroupement communal et non de celui de subdivision de l'espace urbain⁶.

La situation est traduite dans les faits par l'apparition de communes dépendantes de la wilaya et par la perte de l'autonomie de la ville. Le

⁴ Benakzouh, Chabane, « la ville d'Alger et le droit », in *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, volume XL, numéro spécial, 2002, pp. 09-40.

⁵ Kheloufi, Rachid, « les avatars de la ville d'Alger à travers ses statuts », in *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, volume XL, numéro spécial, 2002, pp. 42-57.

⁶ Décret 85-04 du 12 janvier 1985, portant organisation de la ville d'Alger.

Code communal de 1990, va être important pour la Wilaya, mais pas pour la commune. La première, avec l'aide de ses circonscriptions administratives (10 wilayats déléguées), coiffe un territoire de 57 communes, dont 28 communes urbaines et 29 APC de droit commun. De fait, la commune sera de plus en plus dépouillée de ses prérogatives et dépendra ainsi des structures administratives de la Wilaya. Encore une fois, dans les textes de réorganisation, il n'est pas question de la ville d'Alger, mais du Grand Alger.

Avec la création du Gouvernorat du Grand Alger (GGA), en 1997⁷, le statut de la capitale n'est plus incarné par la ville mais par la Wilaya. Ce qui intéresse les pouvoirs publics, c'est le fait que la Wilaya va phagocytter la ville et le rôle de l'Etat y est plus intensément marqué. Ceci est d'autant plus affirmé que la fonction de GGA était assurée par un Ministre gouverneur.

En février 2000, les pouvoirs publics mettront fin aux fonctions de GGA, comme institution, au motif de sa «non constitutionnalité». Cette structure (ministère), porteuse de la dynamique qui devait propulser la capitale aux prétentions d'une métropole méditerranéenne, a été interrompue par le système politico-administratif. A l'évidence les motifs d'une telle décision ne semblent pas dictés par les questions de développement urbain, d'urbanisme ou d'aménagement. Il est permis d'avancer le primat des enjeux politiques qui ont depuis longtemps présidé à ceux de la confiscation de la ville. Par ailleurs, la décision de « rétrogradation » de la capitale algéroise vers le statut de wilaya vient, par effet d'extension, limiter sinon compresser les prétentions, déjà exprimées, des capitales régionales du pays. Enfin, Alger dans l'après GGA, reste dans la situation ambiguë d'une ville sans statut particulier. Aussi, « *mettre en place un statut dérogatoire pour satisfaire à la stature politique et internationale est une évidence, mais banaliser Alger et refuser de reconnaître ses spécificités est une attitude pleine de risques* »⁸.

Aujourd'hui la ville n'apparaît pas comme une entité administrative particulière, mais comme un ensemble de communes dépouillées des principales attributions reconnues aux mêmes collectivités des autres Wilayas. Pour les pouvoirs publics les statuts particuliers de la ville n'ont d'importance que s'ils sont reliés aux enjeux d'affrontement et d'appropriation d'espaces politiques dont la capitale est le théâtre. C'est

⁷ L'ordonnance 97-15 du 31.7.1997 a fixé le statut particulier de la Wilaya d'Alger (et non de la ville) dénommée Gouvernorat du Grand Alger, puis l'ordonnance 2000-01 met fin au GGA.

⁸ Kheloufi, Rachid, *op.cit.*, p. 57.

qu'en effet, les acteurs, souvent décideurs, inscrivent leurs stratégies dans les périmètres de la capitale aux motifs, croit-on, que c'est là que se joue le devenir des institutions et des hommes.

L'importance d'Alger dans ces enjeux est, à l'instar des autres capitales du monde, dans ce qu'elle représente comme espace politique et symbolique auprès de la nation. La crainte serait qu'une telle ville se soustraie à la loi de l'Etat, c'est-à-dire à l'ordre en place, alors que si Tizi-Ouzou, par exemple, s'insurge ; l'événement est en soi important, mais il est circonscrit dans sa localité, au plus dans sa région. Mais qu'une émeute éclate à Alger, elle devient l'émeute de l'Algérie. L'explosion d'octobre 1988, partie d'Alger pour embraser le pays, est un modèle édifiant quant aux significations des tensions et des contenus des enjeux politiques. En effet, les conséquences d'un tel événement ont provoqué un réel « séisme sociologique » dans toute la société. Cet événement se propose désormais comme repère de l'histoire récente. Dans le discours sur les derniers événements politiques ayant fait évoluer la société vers la pluralité et l'initiative de la société civile, il y a "l'avant" et "l'après" 1988.

Par ailleurs, il est important de signaler comment les situations juridiques et politiques ont eu une double incidence sur les modes de gouvernance :

- le flou juridique a entretenu le flou urbain. L'absence de statuts de la ville, jusque là qualifiée non pas de ville d'Alger, mais de « Grand Alger », « agglomération urbaine », « gouvernorat », « wilaya » ne permet pas de combler les vides juridiques, ou de produire les instruments régissant les structures et les modes de fonctionnement de la ville avec la force de la loi. S'ensuivirent les crises multiformes dans les rapports administrations - citoyens et dans la gestion de la vie sociale quotidienne.

- Les monopoles des structures étatiques, hérités de la période socialiste, persistent quand il s'agit d'exclure la société des questions de la politique urbaine ou de la gestion municipale. Ces pratiques iront jusqu'à la quasi négation des statuts de citoyens citoyens ; ces derniers étant encore classés dans le statut d'admis. Les programmes de logements, d'équipements, voire des prestations administratives de proximité seraient gérés par des équipes qui ne réagissent qu'aux seules assignations dictées par l'urgence des situations explosives.

De telles politiques, par leurs effets, rendent caduques les velléités d'une planification urbaine. Les plans souvent tenus en échec ne dépassent pas toujours les stades de leur fabrication – (COMEDOR, PUD, PDAU ...). Alors que leurs missions étaient la prise en charge du

développement urbain des collectivités de la wilaya, les édiles municipaux semblaient de plus en plus éloignés des missions et des questions urbaines de leurs communes. La presse quotidienne dénonçait l'empêchement de la participation citoyenne aux questions qui les interpellent, aux décisions sur la ville, son urbanisme, ses équipements ou les choix d'une politique urbaine. L'échec du Grand projet urbain (GPU), initié par le Gouvernorat du Grand Alger, constituerait une preuve supplémentaire des revers de ces modes de gouvernance.

Deux types d'approche pourraient éclairer ces comportements :

a- D'abord, la domination des logiques de monopole qui se protègent de toute forme de gestion pouvant entraîner quelques changements dans les missions des institutions étatiques à propos d'Alger. Autrement dit, bien des ministères s'occupent de missions à Alger à la place de leurs propres structures locales relevant des compétences plus algéroises.

b- Ensuite, le refus affiché a bloqué toute velléité d'émergence de structures autonomes propres à la ville. Ce qui, pense-t-on, pourrait réduire le poids des monopoles et surtout conduire à l'émancipation de la société urbaine. Cette dernière ne manque pas de manifester, à l'occasion, les velléités d'un retour à un pouvoir municipal.

Un rapide parcours des modes de gestion de la ville fait apparaître trois modèles qui caractérisent son histoire récente :

- le modèle historique, de l'époque pré-coloniale, est celui dont la gestion de la ville témoigne de l'implication de l'ensemble des acteurs de la société urbaine. Les fonctions et les rapports Etat/société organisent une médina aux citadinités d'une société urbaine issue d'une longue histoire.

- Le modèle colonial : après la conquête, l'un des premiers actes de la colonisation en Afrique du nord est immédiatement la mise en place du conseil municipal de la ville d'Alger. Cette période a été aussi celle de la production d'une œuvre urbaine réussie à l'échelle d'une capitale. Cependant, une telle œuvre a été polluée par les logiques politiques et culturelles ayant présidé à sa production. La ville a eu deux sociétés dont la coexistence était rythmée par les conditions d'inégalité de statut et de droit à la ville. Dans ce cas les modes de gouvernance reposaient sur le principe de l'exclusion qui qualifiait même l'urbanisme de la ville. L'œuvre a été celle de la ville ségréguée où deux sociétés étaient en permanents affrontements culturels avant de devenir politiques.

- Le modèle national : avec l'indépendance, Alger devient espace national. La capitale est qualifiée pour son statut de ville cime et comme espace des monopoles qu'elle s'arroge sans partage. Mais elle décentralise et diffuse à la fois les termes des politiques sectorielles de

l'Etat ainsi que les mœurs et pratiques d'exercice de pouvoirs etc... On disait à l'époque « le pays s'algéroinise ». Quoique seul théâtre des pouvoirs et centre des décisions politiques, Alger partage avec les autres capitales régionales les courts moments de débats culturels ou politiques autant que les affrontements culturels ou les explosions sociales.

Avec ses statuts spécifiques, la capitale est affectée d'un rôle et d'un poids qui ont occulté, sinon évacué ceux des capitales régionales replacées par le maillage administratif dans le statut de chef-lieu de wilaya. Ce modèle, qui se voulait « national », a montré ses limites sanctionnées par la volonté politique d'amenuisement du pouvoir municipal vidé de prérogatives et de moyens. Le lien rompu entre l'administration et les citoyens sera l'objet de tentative de reconstruction par l'instauration des cellules de proximité au rôle d'aides et assistances au niveau des communes aux populations précaires.

Quant à la gestion quotidienne, le plus récent projet est celui des comités de la ville, dénommé COVILLE. Cette structure locale de représentation, présidée par le wali, a pour mission principale « *d'assurer les conditions d'hygiène, de salubrité publique et de protection de l'environnement* ». Sans moyens d'intervention une telle structure qui se veut un espace de représentation à la fois de la société civile, des élus locaux et des grands services de l'Etat, semble à l'épreuve d'une résistance politique du fait de n'être qu'une instance de doléances. De fait, le constat est l'échec du modèle comme en témoignent les événements de la contestation revendiquant l'émancipation de la société civile. Cet échec renvoie à la (non) gouvernance que nourrit la stratégie des pouvoirs hégémoniques et qu'entretiennent le flou urbain et les vides juridiques. Cela explique-t-il l'incapacité des décideurs à instaurer un ordre urbain cohérent ?

Le séisme de 1988 et la période de la « décennie noire » attestent des conséquences ainsi que des effets sociaux et politiques de la logique des monopoles. La dégradation de l'œuvre, décriée par tous, serait le résultat des modes de gouvernance, des modes de réappropriation de l'œuvre héritée et enfin des politiques urbaines qui se cherchent encore.

Conclusion

Au moment où le débat met en avant les vertus de la gouvernance comme mode de gestion et de promotion de la démocratie de proximité, il nous semble opportun de proposer quelques lignes qui pourraient conduire à la reconstruction du lien social entre l'administration et les citoyens, à la reconstruction du pouvoir municipal, seules clés des

possibles accès au droit à la ville : l'émancipation et la promotion de la société urbaine. Pour cela, trois idées semblent avoir une importance prioritaire pour réhabiliter la capitale à la fois comme modèle et comme organisme urbain, soit l'espace de vie sociale urbaine pouvant mener à l'intégration citadine et à la construction de la cité.

D'abord, il s'agira de reconstituer une société urbaine, créatrice de ses institutions élues et promotrice de la cohérence qui qualifie les citadinités dans les manières d'être et d'agir.

Ensuite, l'impératif serait de réunir les conditions politiques et sociales pour penser le gouvernement et le développement de la ville, normés aux dimensions et aux besoins d'une capitale dont les dynamiques actuelles sont l'expression d'inadéquation.

Enfin, l'allègement du poids de la capitale passerait par la réhabilitation des capitales régionales dans leurs institutions et leurs pouvoirs. Certaines prérogatives ayant pour objet le développement et l'aménagement où les équipements devraient être déléguées aux institutions territoriales d'échelles régionales.

Tenir compte des aspirations de la société urbaine, c'est-à-dire, impliquer l'ensemble de ses acteurs, c'est envisager le projet de vivre la ville au sens de citoyen et de citadin. Il s'agira de donner du sens social et existentiel à la vie urbaine. C'est à ce prix, par son rang et ses fonctions, qu'Alger renouera avec son statut de capitale nationale.

Bibliographie

- Ascher, F., *Métapolis ou l'avenir des Villes*, Paris, éd. O. Jacob, 1995.
- Benatia, F., *Alger, cité ou agrégats, la question de l'intégration citadine*, Alger, SNED, 1980, 434 p.
- Benatia, F., *L'appropriation de l'espace à Alger après 1962*, Alger, SNED, 1986, 148 p.
- Cavallier, G., « Gouvernement des villes et gouvernance urbaine », in *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'union européenne*, (rapport au CDU), 1998.
- Debarbieux, B., Vanier, M., *Ces territorialités qui se dessinent*, Datar, éd. L'Aube, 2002.
- Gaudin, J.P., *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Ed. Presses Sciences Po, 1999.
- Icheboudene, L., *Alger, histoire d'une capitale*, 2ème édition, Alger, Casbah éditions, novembre 2008, 357 p.

Icheboudene, L., « Conditions socio-politiques et émergences des nouveaux quartiers d'Alger », in revue *vies de villes*, n° 2, Alger, printemps 2005, pp. 48-57

Jouve, B., *La gouvernance urbaine en question*, Paris, éd. Elsevier, 2003.

Lefèvre, C., « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », in *Politiques et management public*, Revue internationale des sciences sociales, Paris, pp. 84-93, 1998.

Le Galès, P., « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue française des sciences politiques*, Vol. 45 N°1, 1995.

Leresche, J.P., « Gouvernance et coordination des politiques publiques », in Leresche, Jean-Philippe (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, Pédone, 2001, pp. 31-65.

Pasquier, R. ; Simoulin, V. et Weisbein, J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 2007.

Safar Zitoun, M., *Urbanisation et stratégies résidentielles dans l'Algérois*, Paris, L'Harmattan, 1998, 214 p.

Sgroi-Dufresne, M., *Alger 1830-1984 : stratégies et enjeux urbains*, Paris, éd. Recherches sur les civilisations, 1986.