

## LA Gouvernance Des Collectivités Locales Algériennes : Apport Et Enjeux De La Communication

Mr. Hocine ZAOUI\*

### *Résumé*

Avec l'affaiblissement de la capacité d'action économique de l'état, les collectivités locales algériennes doivent apprendre à assumer de nouveaux rôles ayant comme fondement : la transparence, la coordination, la concertation, le partenariat, et la communication entre les différents acteurs. C'est ainsi, qu'elles parviendraient à mettre en œuvre des choix collectifs générant une adhésion active, qualitative et constructive des citoyens, partie parente des acteurs de la gouvernance.

### **ملخص:**

إن فشل الكفاءة التفاعلية الاقتصادية للدولة، يلزم الجماعات المحلية الجزائرية لعب أدوار جديدة مبنية على أسس تتميز بالشفافية، التنسيق، التشاور، الشراكة، والاتصال بين مختلف الفاعلين. كل ذلك يُمكن من ثم وضع اختيارات جماعية تدعم الانخراط الفعال والبناء للمواطنين كأطراف فاعلة في الحاكمية.

---

\*-Chargé de cours Département des sciences de l'information  
Et de la communication Université BADJI MOKHTAR -  
ANNABA

La collectivité la plus proche du « terrain », celle dans laquelle se retrouve le plus le citoyen, est certainement la commune, la ville.

Selon la pensée weberienne, il y a interrogation sur la singularité de la ville, sur l'articulation de cette formation territoriale avec la société politique, avec les institutions fondamentales, avec les modes de pensées, avec les modes de comportements. Depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, tous les modes territoriaux ne cessent de connaître des mutations, des bouleversements. Des mobilités de tous ordres ont affecté 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. Partant de ce constat, que représenterait un projet de ville si ce n'est celui d'une collectivité ?

Le projet de collectivité, peut être assimilé à « une conjonction d'analyses, 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 d'intérêt, de saisir les opportunités qui se présentent, d'exploiter les marges de manœuvres, de replacer l'action de chacun, improvisée en fonction d'évènements aléatoires, dans une perspective à long terme ».

La définition d'un tel projet est essentielle pour obtenir qu'à l'intérieur d'une collectivité, locale de

surcroît, 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 faire l'objet d'une véritable coordination. Autour de ce projet, doivent 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 des acteurs. En somme une bonne gouvernance.

Par gouvernance, il faudrait entendre l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'une collectivité à tous les niveaux. Elle englobe les mécanismes, les processus et les institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations.

### ***Etat des lieux dans les collectivités locales :***

Traiter de la gouvernance des collectivités locales reviendrait à évoquer la participation, la transparence, la responsabilité. Or pour arriver à ce stade, l'on sera amené à faire une analyse de la situation qui a prévalu depuis l'indépendance dans les collectivités locales algériennes. Dès son accession à l'indépendance, l'Algérie a privilégié une politique de développement centralisée mise en œuvre par l'Etat, ses institutions et ses entreprises. La suprématie de l'Etat en matière de décision a relégué au second plan les acteurs locaux du

développement, notamment les collectivités locales et la société civile en général. La planification et la gestion urbaines sont restées dépendantes du pouvoir central et de ses organes déconcentrés particulièrement la wilaya. Les initiatives communales, tout comme la participation des habitants, ont été presque inexistantes. A cette concentration des pouvoirs de décision correspond un manque de personnel qualifié et une pénurie en moyens financiers, tant pour les investissements que pour l'entretien des biens publics. A cela s'est ajouté l'absence de concertation entre certains centres de pouvoir composant l'Etat. Les effets conjugués de cette politique de développement et la croissance démographique considérable des villes algériennes ont rendu la maîtrise de la croissance et de l'organisation urbaine très insuffisante. Le décalage permanent des plans d'aménagement par rapport à la réalité témoigne de cet état de fait. Les tentatives de planification urbaine, vite débordées par l'ampleur des besoins, sont devenues peu crédibles. La non-maîtrise des déterminants de l'urbanisation a créé des situations de crise dans le domaine de l'emploi et dans celui du logement, avec comme conséquences une explosion de l'emploi informel et l'extension de quartiers non réglementés (habitat spontané). L'urgence de ces problèmes relègue au second plan la question de la protection de l'environnement, de la lutte contre la pollution, conditions élémentaires de la qualité de la vie. Le logement, les équipements collectifs, les

services urbains, notamment le ramassage et l'élimination des déchets ménagers, l'emploi, la congestion des villes, la faiblesse et l'anarchie des transports collectifs, et le sempiternel problème de gestion et de distribution de l'eau et sa qualité, l'électricité et les coupures fréquentes de courant, l'occupation illégale

(spontanée) de l'espace public par les commerces informels, etc.. , sont autant de problèmes générant des dysfonctionnements et qui sont, malheureusement, encore loin d'être maîtrisés du fait de l'absence d'une véritable politique de décentralisation impliquant pleinement les acteurs locaux.

Depuis plus d'une décennie, l'Etat a engagé des réformes économiques et institutionnelles. Ces réformes devraient, à terme, se traduire par un désengagement de plus en plus important de l'Etat de la quasi-totalité des secteurs d'activité.

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

- un financement quasi-exclusif de l'Etat ; de ce fait, les collectivités locales ne sont nullement outillées des points de vue juridique et 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 cause par les différents acteurs exerçant sur leurs territoires leur échappant 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 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'affaiblissement de la capacité d'action économique de l'Etat, il y a risque de voir ces collectivités faire les frais des processus transnationaux qui les dépassent. De plus de nouveaux rôles devront être assumés par les collectivités locales. Ceux-ci ont comme fondement la transparence, la coordination, la concertation, le partenariat, la communication entre les différents acteurs. En somme, en finir avec un système inefficace caractérisé par une inefficience des services publics et une multitude d'autres problèmes, soit un système « mal gouverné ».

## ***Comment promouvoir la bonne gouvernance ?***

La réponse à cette question est d'une très grande complexité dans la mesure où l'on doit se concentrer en grande partie sur les facteurs d'efficacité des institutions et des règles en ce qui concerne la transparence, la participation, la réactivité, l'obligation de rendre des comptes et l'Etat de droit : un tout autre comportement.

Concrètement la bonne gouvernance signifie que :

- « la vie en société est gouvernée par des pratiques, des institutions et des règles équitables et applicables à tous ;
- « les politiques économiques et sociales s'attachent à répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens ;
- « les citoyens doivent se prononcer sur les décisions qui affectent leur vie et sont à même de demander des comptes aux décideurs ;
- « prendre des décisions économiques et sociales courageuses en vue d'éradiquer la pauvreté et élargir les choix accessibles à tous ;
- « l'action publique d'aujourd'hui devra tenir compte des besoins des générations futures ». S'inscrire de ce fait dans une logique de développement durable.

Ainsi, de nouvelles formes de gouvernance deviennent nécessaires et où l'Etat n'aura plus à jouer le rôle prépondérant d'entant.

Mais la situation montre aujourd'hui que la société civile est encore à l'état embryonnaire. Le triptyque collectivités locales / marché / société n'est pas encore en place. Le rôle de régulation sociale et d'arbitrage des pouvoirs publics, les principes de libre initiative, de libre entreprise, de concurrence et de rationalité économique du marché ainsi que les principes d'imputabilité et de transparence dont la société civile est le garant, sont encore étrangers à la société algérienne. Le résultat est qu'une nouvelle forme de gouvernance basée sur la coordination, la concertation, le partenariat, la contractualisation et la communication entre les différents acteurs locaux éprouve des difficultés à émerger.

La collectivité locale, la ville peut être considérée comme un système social lui-même situé dans un système social plus vaste et qui pourrait se composer dans un ensemble de sous-systèmes :

- un sous-système politique
- un sous-système économique
- un sous-système social
- un sous-système culturel

L'ensemble de ces quatre sous-systèmes constitue une collectivité ouverte sur des systèmes sociaux plus larges. L'identification des acteurs du développement local et par voie de conséquence ceux qui seront

impliqués dans une bonne gouvernance s'exprime alors par les acteurs de chacun de ces sous-systèmes.

De cette situation, découle l'exigence pour les collectivités locales à fonctionner à l'instar des entreprises. Les notions de productivité et de qualité devront entrer dans les mœurs.

Pour les collectivités locales, la bonne gouvernance devra passer par la transparence de l'information, la lisibilité des budgets, l'évaluation publique des projets. Elle permettra d'aboutir à l'articulation et l'association des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organismes privés dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre de choix collectifs à même de générer une adhésion active, qualitative et constructive des citoyens, partie prenante des acteurs de la gouvernance. La stratégie des acteurs apparaîtra, ainsi, à travers leurs comportements intéressés et motivés par une visée. Les acteurs seront en mesure de mettre en œuvre des moyens, de les adapter aux circonstances pour atteindre les objectifs attendus. Ces derniers devant évoluer avec les situations et dans l'action. Pour mettre en œuvre leurs capacités stratégiques, les acteurs devront disposer d'un système interne de décision et d'information et surtout d'une aptitude à se finaliser. Dès lors, ils posséderont les attributs d'un système complexe. Il apparaît donc pertinent de s'interroger sur cette capacité de finalisation de l'acteur : la stratégie met l'accent sur la succession et la coordination d'actions au service d'objectifs ; le projet

insiste sur la projection d'un état à atteindre. Soit, dans un cas seront soulignés les moyens, dans l'autre seront privilégiées les fins. Une politique de développement local engage toujours des acteurs qui la font, des actions qui la caractérisent et des systèmes d'action qui l'inscrivent dans le temps. Ceci exige une mobilisation et une mise en mouvement, en réseaux, en synergie, des acteurs locaux en mesure d'utiliser toutes leurs capacités, leurs pouvoirs de relations et autres pour arriver à détecter les zones là où les changements, les modifications de l'environnement- au profit de la collectivité – sont possibles et pour prendre les initiatives nécessaires. Ainsi, la collectivité locale s'inscrit dans un système social qui signifie l'ensemble des réseaux d'interactions par lesquels les acteurs sont en rapport les uns avec les autres, s'inter-influencent, agissent collectivement.

Le système collectivité locale devra, ainsi, s'adapter à un environnement en constante évolution, modelé par les progrès réalisés dans la transmission, parfois à distance, des informations et par les nouvelles formes d'appropriation et les nouveaux usages des moyens d'information et de communication. Autant de facteurs qui font des collectivités locales en général, et des communes en particulier, les acteurs de premier plan face aux enjeux de la communication.

### ***Ce que pourrait être la communication :***

Le terme communication et les notions dont il est porteur aujourd'hui ne cessent de s'imposer au niveau de toutes les sociétés. Si le 19<sup>ème</sup> siècle a été marqué par la découverte de nouvelles formes de l'utilisation de l'énergie, ce qui a entraîné le développement des techniques et des sciences dites exactes, le 20<sup>ème</sup> siècle a été marqué par l'évolution vers la recherche de nouveaux modes de communication. Cette propension, fondamentale et naturelle, de l'homme à communiquer a été conditionnée par l'existence, au niveau de la société, d'infrastructures et de systèmes de communication auxquels il lui conviendra de s'adapter et dont il devra faire l'apprentissage. L'étude des sociétés montre que chaque civilisation, chaque époque, a apporté sa contribution à la constitution de ces infrastructures, de ces systèmes. Internet, par exemple, a marqué la fin du deuxième millénaire.

Chaque époque a été marquée par des modes de communication et d'expression propres, centrées d'abord sur l'oral ( contes, légendes, mythologie..) puis sur l'écriture après l'invention de l'imprimerie par GUTENBERG et enfin sur les moyens électroniques qui ont donné naissance à la radio, la télévision, le disque, la cassette audio, vidéo, l'ordinateur,...).

Si le langage est, bien plus encore que la raison, le propre de l'homme, qu'il sert à communiquer, l'homme est par nature un être de communication.

Il est devenu aujourd'hui possible de conserver la parole elle-même et la reproduire quasiment à l'infini. Ainsi grâce aux médias, en utilisant les ondes radio-électriques, l'homme peut s'adresser simultanément à des millions de ses semblables. Le téléphone, la télécopie ont considérablement évolué. L'image, complémentaire du dire, fixe ou mobile, noire ou en couleur, plate ou en relief peut faire l'objet d'une duplication ou d'un stockage. Aux techniques traditionnelles qui relevaient de l'imprimerie se sont ajoutés la photographie et le cinéma, puis la télévision et la radio.

La communication est devenue ainsi un phénomène de société planétaire. Depuis quelques années, nous assistons à un déplacement du nerf de la guerre. Les années 1980 ont marqué la fin de la course à l'énergie. L'industrialisation de l'occident et l'émergence des puissances pétrolières se sont faites sur un vecteur : l'énergie et sa maîtrise. Cette évolution ne veut pas dire qu'aujourd'hui, les sociétés n'ont pas besoins d'énergie, mais que le problème énergétique a été maîtrisé et qu'il n'est plus source de développement et d'innovation. Il a été intégré dans le mode de fonctionnement quotidien des organisations. L'explosion des mass média a précipité les changements déterminants intervenus dans le monde depuis un peu plus d'un demi-siècle. La plupart des questions qui conditionnent la vie, la survie et l'avenir ont acquit une dimension planétaire. L'onde de choc

suscite par les mass média se propageait encore que surgissait déjà, dans les années 1970, celle de la télématique et de l'informatique : les capacités de transmettre, de stocker et d'utiliser l'information, comme l'impact de celle-ci, se sont multipliées à un rythme vertigineux. De plus en plus, tant au niveau des sociétés, des pays, des collectivités locales qu'au niveau des entreprises et des organisations, la communication est devenue un instrument et est synonyme de pouvoir.

Celui qui la détient ou qui la contrôle possède souvent la clé du pouvoir.

Pour être compétitif, il faut développer la capacité de mobilisation des énergies, savoir écouter, savoir se faire entendre, connaître et reconnaître en s'adaptant aux nouveaux modes de circulation des informations. Situées dans un environnement complexe et sujet à des bouleversements incessants, les collectivités locales doivent communiquer pour se positionner et pour accroître leur notoriété. Mais communiquer, c'est aussi expliquer et convaincre, car la communication des villes a une obligation de résultats, pas seulement des moyens mis en œuvre. Au niveau de la commune, les élus devront en avoir conscience. La communication ne se limite pas aux « fêtes » électorales, elle est un moyen de société et doit être conçue comme un élément dynamique d'une politique globale de développement économique et social.

## ***Quels enjeux de la communication pour la gouvernance des collectivités locales ?***

Les collectivités locales auront à défendre leur territoire et à valoriser leur propre image de marque. La communication va servir ces nouveaux desseins. La collectivité locale est un système vivant dont il faut exprimer la complexité, accompagner l'évaluation. Le choix de son image future fait donc partie de son projet. Par conséquent, la maîtrise de cette image et la conduite de son évolution sont des éléments essentiels de la stratégie de développement et d'aménagement de la ville-collectivité locale. Mais, inversement, la réalité de la ville est indissociable de l'image qu'elle contribue à générer. Il n'y a donc pas d'image stable qui puisse entrer en contradiction avec la vérité de la ville. Et il n'y a pas de stratégie de communication efficace s'il n'y a pas de projet stratégique pour la ville. La communication de ville est, de ce fait, interactive, participative. Elle doit donc respecter chacun des publics cibles, et faciliter l'écoute, le dialogue, la compréhension, l'acceptation, le débat. C'est enfin un facteur et un instrument de démocratie, qui engage profondément la responsabilité de tous les acteurs qui sont impliqués dans l'action de gouvernance.

La communication peut être appréhendée comme une source d'harmonie collective en ce sens qu'elle permet à l'individu de s'exprimer et d'être écouté, ce qui favorise son sentiment d'appartenance au groupe et son

intégration. Elle donne également à l'individu la possibilité d'exprimer ses sentiments, ce qui réduit ses tensions internes et externes et, de ce fait, les tensions du groupe au sein duquel il travaille. Il suffit de développer quelques organes centraux de communication pour que tous les obstacles à la transparence disparaissent. Gestion et communication sont, de ce fait, indissociables. Parce qu'elle implique ceux à qui elle s'adresse, la collectivité locale devra faire de chacun des destinataires de sa communication autant de réémetteurs, à la fois critiques et crédibles : les élus et le personnel communal, les fonctionnaires de l'Etat, les acteurs économiques et sociaux, les coordinateurs du mouvement associatif, les citoyens, les professionnels des médias. Chacun est à la fois récepteur et émetteur de messages, d'images, de valeurs, de projets. Les acteurs de la collectivité locale devront s'organiser en réseaux. Ceux-ci s'enracinent dans la ville, s'y interconnectent, déterminent son influence, améliore ses pratiques quotidiennes de gestion et organisent son développement. L'identification de ces réseaux d'acteurs, de leur poids et de leur influence devient un préalable indispensable à toute politique de communication. Il s'agira par la suite d'associer ces réseaux à la politique de communication de la ville.

Dans l'environnement de plus en plus complexe des collectivités locales, la communication peut servir de lien, de courroie de transmission indispensable qui va

leur permettre de parvenir, au moins, à quelques uns des objectifs les plus importants de leur stratégie de gouvernance. « Elle est la dynamique nécessaire à leur réalisation dans la mesure où elle lui donne un sens reconnu et accepté, une harmonie, une cohérence, des repères temporels et organisationnels, un feed-back constant ».

Ainsi les enjeux de la communication doivent être étroitement liés à la stratégie des collectivités locales.

Au plan interne les enjeux résident dans :

- la motivation des acteurs internes de la collectivité locale dans le sens où ils doivent s'y impliquer pleinement pour organiser son avenir ;
- la cohérence des actions des initiatives ;
- le changement des comportements et des mentalités.

Au plan externe, les enjeux de la communication permettent de favoriser l'interpénétration de l'environnement interne et de l'environnement externe des collectivités locales tout en accentuant leurs missions dans le développement économique, social et culturel de l'environnement. L'image de la collectivité locale doit être perçue de l'extérieur.

En somme les enjeux de la communication s'inscrivent dans le triptyque : rassembler, optimiser, préparer le changement.

- **Rassembler** : c'est-à-dire affirmer et faire partager une culture ou des valeurs

communes ; faire partager une ambition, un projet commun, en traçant les bases d'une action cohérente qui s'inscrit comme traduction et prolonge les orientations de la collectivité locale en les transmettant aux publics cibles.

- **Optimiser** : l'organisation des collectivités locales, leurs multiples ressources, en rendant les outils utilisés plus performants et mieux maîtrisables.
- **Préparer le changement** : préparer le changement de mentalité et de comportements indispensables à la bonne gouvernance.

C'est essentiellement l'aptitude du management à bien communiquer qui rendra une collectivité communicante caractérisée par une communication durable. C'est à ce niveau que se gagneront les enjeux de la communication, de la motivation de la cohésion et de la transparence.

### Conclusion

A l'heure où la mondialisation progresse à vive allure, ce sont les marchés et la libéralisation de l'initiative, et non la planification par les pouvoirs publics, qui sont souvent les principaux moteurs du changement économique, social et culturel auxquels aspirent les collectivités locales. Les plus grandes ambitions sont toujours celles qui peuvent prendre

corps et réalité. La communication des collectivités locales a une obligation de résultats, pas seulement de moyens mis en œuvre. C'est la règle démocratique de l'action politique. Et c'est en ce sens que la gouvernance devra se conformer aux besoins des individus, et non l'inverse. Elle doit être à la hauteur des besoins des citoyens de la collectivité locale. Enfin, la communication par son omniprésence à tous les niveaux de gouvernance demeure une dimension incontournable dans le développement de l'image des collectivités locales.

### **Bibliographie**

- 1-ASHER François : Métropolis ou l'avenir des villes.  
Paris Odile Jacob  
1995
- 2-BARTOLI Annie : Le management dans les  
organisations publiques  
DUNOD – 1997
- 3-BOUTINET Jean Pierre : Anthropologie du projet.  
Ed. PUF.1992
- 4-DECOURSON Claude : Le projet de ville. Ed.  
SYROS.1993
- 5-DEMAIN L'ALGERIE : Ministère de l'équipement  
et de l'aménagement  
Du territoire. O.P.U.1999

- 
- 6-LANGEVIN Philippe: Le développement local. Du mythe à la réalité. Les cahiers Du LERASS. Université de Toulouse. N° 21-1990
- 7-PEQUEUR Bernard : Le -développement local. Edition SYROS 1989
- 8-NEUSCHWANDER Claude : L'acteur et le changement Ed. Seuil.1991
- 9-LUGAN Jean Claude : La systématique sociale Collection que sais-je. 1992
- REMY Jean : Figures de la ville. Max Weber Georges Simel et la ville. Collection Autrement dit.1987
- 10-PORTE Dominique : La communication des villes. Milan. Midia.1988
- 11-Rapport mondial sur le développement humain : 2002
- 12-ZAOUI Hocine : Quel management des collectivités locales algériennes Dans un contexte d'ouverture économique et de désengagement du pouvoir central ?Communication : colloque international Université de Batna.NOV.2004