

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL

**CONCERTATION NATIONALE AUTOUR DE LA
DEFINITION DES OBJECTIFS D'UN MEILLEUR
DEVELOPPEMENT LOCAL VS LEUR ADAPTATION
AUX ATTENTES DE LA POPULATION**

**UN RAPPORT SYNTHETIQUE EN GUISE D'ASSISE METHODOLOGIQUE
POUR LES RECOMMANDATIONS FINALES**

CABINET/CNES

**ALGER, PALAIS DES
NATIONS, 29/30
DECEMBRE 2011**

PREAMBULE

1. Le couronnement de nos travaux à ce stade ultime des larges consultations ayant été conduites et animées par le Conseil national économique et social en vertu des décisions du Président de la République prises lors du Conseil des Ministres du 02 mai 2011, elles-mêmes confortées et rehaussées par celles prises lors du Conseil des Ministres du 28 août 2011, nous fait obligation de restituer les chemins critiques clé ayant permis d'installer la plateforme d'analyse/évaluation de la gouvernance du développement local.

2. Cette plateforme se présente en la forme d'un « rapport synthétique » formant lui-même « assise méthodologique » en vue de la formulation de recommandations finales pertinentes. La question préjudicielle était, en effet, de savoir comment adosser à la démarche réformatrice globale, voulue explicitement par le Président de la République, les perspectives axiales de portée stratégique révélées par l'exercice tout en tenant compte de leur caractère opératoire probant dès lors qu'elles donnent lieu à l'émission de recommandations ayant vocation à :
 - a) recevoir application dans un contexte fortement contraint aux divers plans, national, régional et international ;
 - b) s'inscrire dans une vision de moyen et long termes s'agissant du nouveau paradigme de croissance devant être promu ;
 - c) ouvrir sur une dynamique de rénovation de systèmes de gouvernance territoriale fortement interpellés par les attentes citoyennes ;
 - d) prendre la pleine mesure des impacts récurrents d'une demande sociale s'exprimant selon des modalités de plus en plus conflictuelles ;
 - e) requalifier les politiques publiques territoriales à l'aune de l'inclusivité de l'ensemble des acteurs locaux ;
 - f) promouvoir des arrangements institutionnels propres à garantir une meilleure efficacité de la gouvernance locale ;
 - g) affronter le défi d'une subsidiarité assumée à hauteur d'une masse critique de ressources nécessaires ;
 - h) projeter une image valorisante de l'action des institutions locales.

LES PREREQUIS DE MISE EN ŒUVRE D'UNE FEUILLE DE ROUTE ANCREE DANS UNE VISION STRATEGIQUE TENANT COMPTE D'ELEMENTS CONTEXTUELS CONTRAINTS

- 1.** En premier lieu, il nous faut identifier les scenarii possibles, puis celui souhaitable et requis, prenant en considération les perspectives d'évolution de l'économie algérienne sur le long terme. Cela pour trois raisons qui, au demeurant, sont dans une relation étroite avec la problématique du développement local et des attentes citoyennes, telle que devant être considérée et mise en exergue dans ce rapport global :
 - a)** la première est due à la dépendance récurrente et hautement problématique du financement des réponses apportées à ce jour à la satisfaction de la demande sociale dans l'ensemble de ses volets, et dont l'essentiel des attentes est projeté à l'échelle des collectivités territoriales de base;
 - b)** la seconde est que le nouveau paradigme de croissance, incontournable à terme, suppose un nouveau rôle pour les acteurs sociaux, ceux d'entre eux notamment susceptibles d'accompagner la dynamique de valorisation des potentiels territoriaux « dormants », forcément oblitérés jusqu'alors ;
 - c)** La troisième raison, et non la moindre, est que nous sommes entrés dans un champ assez strictement borné s'agissant des latences de durabilité que recèle la rente des hydrocarbures, rente dont on sait que son assise fiscale contribue pour plus des deux-tiers au financement du budget de l'État.

- 2.** En second lieu, la démarche devant conduire à l'élaboration de la feuille de route ne devra pas perdre de vue tout un faisceau d'anticipations de nature à :

- a)** gérer les infléchissements comportementaux résultant de la mise en œuvre du programme de réformes relié à l'approfondissement des ouvertures de la transition démocratique, à l'effet de rendre auto-immune le socle républicain de l'Etat. Celui-ci est, en effet, l'ultime garant de l'intégrité et de l'impartialité des processus de représentation politique à l'échelon des collectivités territoriales, au regard d'un système de gouvernance du développement local rénové, car désormais revisité à l'aune des nouvelles postures d'une citoyenneté responsable passant par la sphère d'exercice de la démocratie participative ;

- b)** permettre d'enclencher la fonction « vigie », s'agissant de la conduite conséquente des tâches liées au parachèvement des mutations systémiques, pour mieux en mesurer les impacts sur le développement des territoires et, singulièrement, sur le redéploiement/expansion des moyens locaux d'intervention y compris en la forme agrégative et fédérée via des mécanismes ad hoc de l'intercommunalité ou de la coopération inter wilayas ;

- c)** mettre l'emphase sur les déclinaisons de la dynamique sociale au plan territorial, selon leur degré relatif d'aménité à l'endroit de l'objectif d'émergence des élites locales ;

- d)** prendre en compte, toutes les fois que nécessaire, les spécificités de la demande sociale au gré des contextes locaux et/ou locorégionaux et ce, pour demeurer constamment en phase avec les demandes citoyennes.

LE PLAIDOYER INCONTOURNABLE A L'ENDROIT D'UNE VISION STRATEGIQUE DE MOYEN ET LONG TERMES PRESUMANT UN NOUVEAU PARADIGME DE CROISSANCE DECLINE TERRITORIALEMENT

- 3.** A l'évidence, la soutenabilité de l'économie algérienne sur le long terme restera fortement sujette à caution en l'absence d'une mise en place progressive mais déterminée de nouveaux moteurs de la croissance, internationalement insérés et pouvant générer un cycle vertueux de financement endogène de la croissance économique en mesure, à tout le moins, de faire pièce au caractère récurrent des besoins sociaux, dont nous avons eu déjà à mentionner l'intensité de la projection/réfraction à même les territoires et, donc, de nature à peser directement sur l'allure du « développement local » comme tel. A cet égard, on peut identifier trois scénarii de moyen et long terme pour l'économie algérienne :
- a)** un scénario catastrophe que l'on peut éliminer du fait de la robustesse des équilibres macro financiers étant admis, par ailleurs, que la chute des prix à moins de 60 dollars le baril est peu probable sur les court et moyen termes ;
 - b)** le scénario actuel au fil de l'eau marqué au coin de la fragilité et porteur d'une croissance molle, lisible notamment au travers du déficit affiché de deux chiffres de la loi des finances portant budget de l'État, basé il est vrai sur un niveau nominal référentiel du cours du brut fortement minoré ;
 - c)** un scénario souhaitable et requis de croissance forte assis sur une inversion du paradigme dominant aujourd'hui, pour mettre délibérément le cap sur « l'économie de l'offre » et de sa diversification. Ce troisième scénario, dont on pourrait raisonnablement attendre une croissance comprise entre 6% et 9%, voire même à deux chiffres, devra s'appuyer sur de nouveaux moteurs de croissance : noircissement de la matrice industrielle désormais adossée à une stratégie orientée PME/PMI/TPE/Start Up, une agriculture revigorée fortement orientée « sécurité alimentaire » et basée sur une « vision filières », incluant de manière puissante l'ensemble des activités « d'amont » et « d'aval », une relance soutenue du BTPH dans une perspective de forte intégration reliée à une amélioration de la productivité globale des facteurs (PGF),

ainsi qu'une promotion vigoureuse des énergies renouvelables. Ces nouveaux moteurs de la croissance sont dans un lien direct avec la capacité de « définir les objectifs d'un meilleur développement local » en vue de « son adaptation aux attentes de la population », au sens intégral de la mission de concertation qui nous est confiée.

- d)** Ce type de croissance, de nature différente de celle actuellement en vigueur, portera en outre à l'optimum les potentiels de diversification de l'économie nationale, passant par la diversification de l'économie locale sur fond de valorisation du « génie des terroirs », aiguissant ainsi l'émulation entre nos divers territoires dans toute la richesse de leur variété, le tout dans une moindre dépendance vis-à-vis de la dépense publique. La faisabilité de ce scénario suppose évidemment :
 - e)** une volonté politique forte forgée autour d'un projet national de forte croissance, résultant lui-même de la forte contrainte sociale dont la récurrence exponentielle est avérée ;
 - f)** un consensus national autour de la liquidation progressive mais ferme des rentes et autres prédatons et du traitement délicat de l'informel qui ont un effet d'éviction sur l'effort productif ;
 - g)** un soutien sans faille à l'émergence de capacités entrepreneuriales à l'échelle de l'ensemble du territoire national adossée à une dynamique d'essaimage loco centrée, et passant par une concertation accrue entre les pouvoirs publics et les partenaires économiques et sociaux, sur base d'un « pacte national économique et social » profondément rénové ;
 - h)** un affichage des préférences nationales ne négligeant pas l'effet d'entraînement des IDE, notamment ceux installant leur focus sur les partenariats intelligents, *i.e.* ceux visant l'insertion de certaines pointes avancées de notre économie dans nombre d'interstices de la « chaîne de valorisation internationale ».
- 4.** Il reste que la construction de ce scénario implique de réunir un certain nombre de conditions techno structurelles et humaines, comme cela s'est passé dans les grands pays émergents. Il faudra en toute priorité :
 - a)** améliorer un climat des affaires reconnu comme médiocre ;
 - b)** développer et généraliser les TIC comme un des piliers essentiels de l'économie fondée sur la connaissance(EFC) ;

- c) rendre performant le système d'éducation et de formation, autre pilier décisif de l'économie fondée sur la connaissance et de la société du savoir ;
 - d) promouvoir la recherche et l'innovation dans toute la trame du système universitaire et de la recherche scientifique, autre pilier incontournable de l'EFC, en créant les passerelles avec le monde de l'entreprise, espace par excellence de création de la richesse;
 - e) faire émerger à l'échelle de tous les territoires, au gré de leur vocation et aptitude, des grappes d'entrepreneurs efficaces et créatifs, en particulier prenant appui sur la volonté d'entreprendre des jeunes qui eux, véritablement, constituent la base de la *creative class*.
5. Une nouvelle approche économique devra être inventée pour reconquérir le marché intérieur, sachant en particulier que 75% des biens de consommation sont importés, alors que dans le même temps les exportations algériennes de produits manufacturés et semi finis ne représentent que 1,5% du « poste export ». Le potentiel de croissance des différents secteurs, très important, est dès lors largement permissif : cela aussi bien dans les filières classiques (ciment, pharmacie, engrais, mécanique, plasturgie, agroalimentaire, pétrochimie, acier), que dans les nouvelles filières émergentes telles que les énergies renouvelables et les TIC.
6. Pour ce faire il faudra aller vers des partenariats innovants permettant de passer d'un régime d'accumulation de capital à un modèle dynamique fondé sur le capital humain et sa capacité intrinsèque de s'approprier le savoir et le savoir-faire.
7. Il importe cependant de mettre en place un certain nombre de prérequis institutionnels tels que :
- a) engager des réformes radicales pour réduire les niches de rentes et autres captages illicites de rentes ;
 - b) mettre en place des institutions de marché de biens et de services solides et transparentes, et veiller à les conjuguer à un marché monétaire toujours prudentiel mais plus dynamique (bourse, bureaux de change, nouveaux instruments bancaires) ;

- c) faire émerger un marché foncier fluide et accessible à tous les promoteurs, notamment à ceux qui visent les actions de valorisation des potentiels locorégionaux ;
 - d) promouvoir une vraie administration économique qui soit plus proche des entreprises, participant ainsi à la lutte contre la bureaucratie et la corruption et de nature, dans le même temps, à libérer totalement les initiatives ;
 - e) encourager l'émergence d'une représentation patronale fédérée confortée par de puissantes filières socio professionnelles, à l'effet de peser positivement sur les politiques publiques qui les concernent.
8. Des instruments adaptés existent déjà : il faudra les revisiter pour les adapter aux nouvelles conditions concrètes de l'économie algérienne, y compris dans la perspective de l'adhésion prochaine de l'Algérie à l'OMC : appui aux industries naissantes, mise à jour des instruments d'appui à l'investissement, utilisation du ticket d'accès au marché algérien comme la technique de l'offset. Par ailleurs le contexte de crise des dettes souveraines en Europe crée une situation favorable pour l'acquisition d'actifs technologiques et même d'actifs productifs physiques d'entreprises européennes au profit d'entreprises nationales, selon des procédures prudentielles qui restent à définir et visant à éviter toute « fausse manœuvre ». Cela ne manquera pas d'influer positivement quant à l'objectif de professionnalisation et d'insertion internationale de premier rang en faveur d'entreprises nationales ayant vocation à émerger comme « champions ».
9. Les déclinaisons territoriales porteuses d'externalités positives sont encore plus évidentes lorsqu'on garde à l'esprit que les plus grands bassins industriels sont à Annaba (sidérurgie, engrais) et Arzew (pétrochimie, GNL) ou bien même à Bordj Bou Arreridj pour l'électronique, sans compter les gisements d'industrie mécanique qui sont objet présentement de requalification/rehaussement dans les zones de Rouiba et de Tiaret ; on peut également avoir à l'esprit le référentiel « énergie solaire » pour les régions du Sud. Ainsi adossée aux pôles territoriaux de compétitivité, on peut davantage voir l'esquisse vertueuse d'une implication stratégique des territoires dans la construction de ce nouveau paradigme de croissance.

LA GOUVERNANCE LOCALE A L'EPREUVE DES DYNAMIQUES DU MOUVEMENT SOCIAL

- 10.** Les puissants mouvements contestataires qui ont secoué et continuent de secouer le monde arabe traduisent, outre un déficit démocratique manifeste, un déficit de gouvernance et surtout une forte asymétrie dans la redistribution sociale. Ils ont forcément un impact chez nous, avec toutefois une moindre intensité et une remise en cause plus faible de la légitimité des gouvernants en raison de ce que l'intensité de la redistribution en Algérie est un fait politique et territorial avéré, ayant statut « d'invariant » au cœur de la stratégie d'État. Mais malgré cela, il faut voir dans les manifestations sociales de l'année 2011 en Algérie (700 par mois pour le premier trimestre selon les services de sécurité), un condensé de revendications qui interpelle les politiques publiques, les systèmes de régulation ainsi que les conditions de prise en charge de la demande sociale sous ses différentes formes. Le dernier vécu des contestations sociales traduit le fait qu'on a atteint une masse critique de distorsions et de dysfonctionnements de nature systémique, à l'endroit desquels toute « sur mobilisation » d'allocations de ressources additionnelles ne peut jouer qu'à la marge, tel un simple « effet placebo ».
- 11.** Désormais la démocratie politique et la généralisation des systèmes participatifs sont posés comme norme universelle, et donc questionnables et opposables par tout tiers dans tous les pays. En toute logique, la dynamique des mouvements sociaux aura de plus en plus tendance à s'élargir et à se systématiser pour prendre, ici ou là, des formes diversifiées de rejet de l'État et des systèmes sociaux de gouvernement et de représentation, au gré des obsolescences récurrentes installées dans les systèmes de gouvernance devenus incapacitaires.
- 12.** Face à une gouvernance inefficace/impertinente, voire absente, et face à un besoin incoercible de changement, les réponses à ces contestations sont souvent inadaptées et, surtout, hautement dommageables lorsqu'il est établi qu'elles s'installent dans les seules postures de réactivité des pouvoirs publics, sans autre possibilité que de concéder, au coup par coup, des réponses ponctuelles non susceptibles de prendre en compte les exigences

s'attachant à la construction d'une logique d'ensemble, à la fois politique, économique, sociale, catégorielle et territoriale, adossée à des systèmes et à des modes de gouvernance profondément rénovés et rehaussés.

13. Il s'agira donc de remettre systématiquement de la cohérence, de la coordination, de l'intersectorialité, de la programmation/planification, de l'anticipation, là où ces vertus absolument nécessaires n'existent pas. D'une façon plus générale il conviendra de s'inscrire dans une démarche pérenne et durable, de manière à assurer la transition intergénérationnelle et démocratique par le biais de l'implantation des meilleures pratiques référentielles universelles, à savoir celles ancrées dans les ruptures paradigmatiques compatibles avec les nouvelles règles de la démocratie représentative, participative et inclusive, tenant compte des réquisits incrémentiels issus des profondes recompositions de l'espace-monde.

14. A cet égard l'État est interpellé quant à la nécessité d'une recomposition des champs relationnels et de partage des pouvoirs allant dans le sens de déléguer plus d'initiative aux collectivités territoriales, aux systèmes sociaux de représentation, aux organisations sociales et aux entités versées dans le champ de l'activité économique. Il est généralement admis, ici et ailleurs, que l'État algérien a fait beaucoup d'efforts pour moderniser et mettre le pays au diapason des économies émergentes, ce qui se reflète éloquentement dans les efforts du fabuleux rattrapage historique opéré à l'échelle des plateformes infrastructurelles de base. Mais ce *trend* d'excellence reste à prolonger par la consécration des principes et pratiques les plus avancées en matière d'universalité d'accès aux services publics, sur une base pérenne/récurrente de sorte à viser la résorption de toutes les disparités de traitement dans une triple perspective d'équité interterritoriale, inter catégorielle et intergénérationnelle.

15. Au surplus, les exigences de mutation systémique de l'économie et de la société algériennes supposent, encore et toujours, la nécessité et l'obligation :

a) d'ajustement des progrès socio-économiques au mode de vie des populations et particulièrement de la jeunesse ;

b) d'ouverture du champ des initiatives, de l'information et de la participation sous leurs différentes formes ;

c) de décloisonnement des systèmes de communication politique, sociale, culturelle, intra et intergénérationnelle.

16. La nouvelle gouvernance à mettre en place ne saurait donc exonérer l'État de ses prérogatives et de ses responsabilités en matière de présence active et proactive en tout point du territoire et à tous les instants. Les espaces permissifs, quant à eux, doivent être dédiés à la consultation, à la régulation et au contrôle. Ces relais auxiliaires de l'État/imperium doivent être strictement respectés, l'Etat comme tel n'ayant intérêt ni à les démonétiser ni, encore moins, à les diaboliser.

17. Ces paramétrages et ces référents sont importants pour redéfinir de façon adéquate le rôle et des missions de l'État. Il ne fait pas de doute que l'extension de la surface de l'État neutralise toute velléité de concevoir des espaces de subsidiarité dignes de ce nom. Il ne fait pas de doute que l'appareil de l'État est subverti par une bureaucratie dont les dérives peuvent s'avérer d'une gravité hautement dommageable ; c'est, en tout cas, un constat révélé *in situ* par la mission du CNES. Il ne fait également pas de doute que dans sa générosité, dont l'histoire et l'action des gouvernements successifs attestent, l'État arrive à la limite de ses capacités à prendre en charge une demande sociale massivement exponentielle et incoercible. Ce rapport global et synthétique de la « mission développement local », outre qu'il devra en consigner la mémoire institutionnelle à usage d'archive d'Etat, va également s'astreindre à esquisser une approche alternative porteuse de ruptures radicales à la stricte mesure du complexe de nœuds gordiens rencontrés sur le terrain, nœuds qu'il faudra trancher d'une manière méthodique et néanmoins déterminée.

**DES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES RENOVEES,
ORIENTEES GOUVERNANCE INCLUSIVE ET EFFICIENTE
NOTAMMENT VIA LE RECOURS A L'EXPERTISE LOCO
TERRITORIALE**

- 18.** Le développement local exige une concertation permanente entre les différentes parties prenantes, dont la société civile, une cohérence intersectorielle et une souplesse des procédures à commencer par celles, d'abord, relatives à la sphère économique. Il faudra donc initier une nouvelle démarche alternative, conduisant à déplacer un certain nombre de services publics et d'habilitations de polarité et/ou de connivence économique vers des échelons intermédiaires. Au surplus, une telle option postule une perspective intermédiaire des processus de gestion, d'administration et de régulation qui restent à imaginer sans préjugé aucun et hors de toute frilosité excessive. Génériquement parlant, il s'agira sans doute de statuer sur la nécessité de « fabriquer » un nouveau concept en rupture avec les visions du développement local jusqu'alors prévalentes. Mais il faudra préalablement en configurer les modes alternatifs ainsi que l'ingénierie de faisabilité/opérationnalité à un niveau et selon un format appropriés, avant de le livrer à l'appréciation des *policy makers*.
- 19.** Les divers niveaux d'appréciation de l'option affichée au point 16 supra nous renvoie à l'ordre de questionnement suivant :
- a)** comment refonder une nouvelle problématique de développement portée par de nouveaux paradigmes y compris et surtout dans ses prolongements territoriaux ?
 - b)** comment sortir des travers des pratiques actuelles de décentralisation qui ont largement démontré leur échec et qui ont marqué de leurs empreintes de nombreuses frustrations dont l'Algérie est acculée à en payer le prix fort aujourd'hui ?
 - c)** comment favoriser l'émergence de dynamiques territoriales débarrassées des pesanteurs bureaucratiques et désinhibées, pour mieux réhabiliter l'initiative locale publique et/ou privée, ou en la forme de PPP ?
 - d)** comment repenser une architecture institutionnelle qui réponde à la fois, à une meilleure efficacité dans le mode d'allocation des ressources et à une plus grande ouverture aux initiatives et aux participations sous leurs différents formats ?

- 20.** Ces questionnements récupèrent en quelque sorte le substrat des velléités de changement qui animent la demande émanant des sphères socio-économiques, tout en tentant de neutraliser les éventuelles externalités négatives qui viendraient à oblitérer ce changement, tellement paraît confortable le maintien du statu quo. Le plaidoyer qui invoque la nécessité de repenser le développement local emprunte assurément à de multiples exigences nourries de dysfonctionnements à tous les niveaux des processus managériaux, d'opportunités de développement ratées ou définitivement perdues, de déclassement irréversible d'un nombre de plus en plus important de territoires ou d'incapacités structurelles à endiguer le flot de la demande sociale, tant les initiatives locales ont été tétanisées. Le diagnostic emprunte fondamentalement à une représentation systémique dont les configurations actuelles sont devenues anachroniques, voire obsolètes.
- 21.** C'est pour cet ensemble de raisons qu'il convient d'envisager autrement la gestion des territoires et les attentes de ses populations en un certain nombre de recommandations qui s'installent d'abord dans le périmètre sociopolitique avant d'aborder les questions structurelles et techniques liées aux compétences des acteurs institutionnels au regard aussi bien de la relation administration centrale/administration locale que de la relation de ces deux étages avec l'interface « acteurs sociaux ».
- 22.** De façon plus circonstanciée, le PCD est à revisiter à la fois dans son architecture et dans son processus d'élaboration et de validation. La révision de l'architecture du PCD en vigueur devra impliquer d'abord la modernisation et l'élargissement de la nomenclature. Cette dernière impliquera également sa déclinaison en fonction de l'état de développement et de la spécificité des différents territoires, notamment ceux des Hauts Plateaux, du Sud et du grand Sud, des zones montagneuses et des zones frontalières ; la réviser ensuite dans son processus d'élaboration à l'effet d'en faire un instrument élaboré à la base avec la contribution, en des modalités appropriées à définir, de la société civile *lato sensu*, du mouvement associatif *stricto sensu* et, également, des élites locales. Il s'agit de produire *in fine* un véritable « PCD concerté ».

23. Une des formes exemplaires de la démarche inclusive pourrait résider, pour une grande part, dans l'implication des élites locales, notamment celles universitaires. On peut envisager par exemple d'avoir recours aux ressources universitaires locales pour accompagner les institutions territoriales, le tout passant par la mise en place d'une coopération permanente, codifiée et contractualisée entre les universités et les collectivités territoriales, ce qui permettrait d'exploiter les nombreuses recherches scientifiques fondamentales et/ou appliquées effectuées jusqu'à présent sur des thèmes ayant trait au développement local. A n'en pas douter, cela contribuerait grandement à l'endogénéisation/appropriation des programmes de développement locaux.

DU ROLE DES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS VISANT UNE MEILLEURE IMPLEMENTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

- 24.** En attendant l'émergence progressive d'un échelon régional de programmation/planification, cette mise en œuvre se déclinera nécessairement aux trois niveaux traditionnels : administrations centrales, exécutifs de wilaya et APW, instances des APC.
- 25.** Au premier niveau, il s'agit de politiques et stratégies sectorielles qui doivent prendre appui sur les territoires. En termes de programmes il faudra inclure, en plus des grandes infrastructures nationales, des projets territoriaux en les modulant selon le profil de la demande sociale territoriale qui, on le sait, est déterminée par de nombreux facteurs physiques et sociologiques comme le climat, les distances ou le mode de vie et les traditions. Ainsi les grilles normatives sectorielles devraient laisser graduellement place à des approches territorialement différenciées en tentant à chaque fois, et autant que faire se peut, de renouveler les regards sur les politiques mises en place à l'aune de démarches participatives localement spécifiées. On peut, à ce propos, porter prioritairement l'accent sur les pôles territoriaux de compétitivité en tant que point d'appui des stratégies industrielles sectorielles. A cet égard les PSD devront décliner une partie de leurs programmes sur des projets d'intérêt spécifiquement territorial à l'exemple de ceux liés à la promotion de moyens de construction locaux dans le grand Sud, ou bien à la systématisation des solutions énergétiques à portée de mains et localement faisables (solaire photovoltaïque, centrale électrique à gaz, etc.).
- 26.** Au deuxième niveau qui est celui de la wilaya, il va falloir probablement revisiter le statut de l'APW pour sortir l'assemblée de son caractère formel de simple représentation politique territoriale afin d'en faire une véritable institution ayant vraiment voix au chapitre dans l'énoncé/élaboration et mise en œuvre des politiques publiques arrêtées et déclinées au niveau régional. Dans cette perspective, on peut imaginer un transfert graduellement équilibré de certaines compétences et prérogatives au profit du Président de l'APW, le Wali gardant par devers lui essentiellement les déclinaisons locorégionales de l'État régalien, ainsi que celles de l'État vigie/stratège/régulateur/planificateur tels qu'envisagées dans le Rapport de la CNRMSE. Il s'agira donc d'initier, dans une démarche « étapiste » jalonnée d'opérations test, des ruptures successives dans l'ordre des missions traditionnelles dévolues aux instances propres à la wilaya, et dont

le caractère bicéphale devrait être davantage équilibré, en termes de dosage intelligent à l'intérieur du couple décentralisation/déconcentration.

27. Le troisième niveau concerne la commune ; c'est assurément le niveau le plus sensible et qui mérite toutes les attentions, car c'est à ce niveau que s'exprime de façon aigue, voire conflictuelle, la demande sociale et que se construisent les édifices sociaux et les consensus, sur la base des principes généraux de « la bonne gouvernance ». Dans cette optique, il convient d'être extrêmement attentif à préserver les équilibres nodaux. Le rôle de l'APC est central, dès lors qu'elle constitue le carrefour/réceptacle et médiateur des flux de la demande sociale, et qu'elle est censée y apporter les réponses appropriées. Le président de l'APC devra donc récupérer l'ensemble de ses prérogatives, en ayant la latitude d'en déléguer une partie vers son exécutif. Pour lui permettre de jouer pleinement son rôle, il faut doter l'APC de moyens humains et financiers adéquats tout en aménageant, en conséquence, le cadre organisationnel et managérial à même d'en assurer l'efficacité et l'efficience. Les problèmes locaux se traitent à la base. Ils ne doivent remonter aux échelons supérieurs que pour la partie qui ne rencontre pas les conditions mandataires de sa prise en charge/résolution au niveau local.

28. Le niveau régional évoqué plus haut mettra du temps à se mettre en place mais il est incontournable dans une vision stratégique et de moyen/long terme. En attendant de réunir les conditions de maturation optimale d'une telle perspective, il serait hautement souhaitable de mettre en place des échelons régionaux de concertation, de réflexion et d'études ouverts, constitués des compétences locales, des représentants du mouvement associatif et des partenaires sociaux ainsi que de représentants des administrations territoriales. Cela pourrait prendre la forme de Conseils économiques et sociaux régionaux qui auraient comme plan de charge la mise à jour et le suivi des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), ou bien encore le suivi du traitement des saisines des institutions territoriales concernées. D'autres formules de ce type, notamment celles prévues déjà dans les instruments de suivi du schéma national d'aménagement du territoire, vont également dans le même sens. Il s'agira tout simplement de veiller à ce qu'elles soient coopératives de compartiment mandataire à compartiment mandataire, dans l'attente de leur intégration à l'échelon régional, lorsque celui-ci aura administré la preuve de sa nécessité et de sa pertinence.

LES RESSOURCES TERRITORIALES COMME QUESTION PREJUDICIELLE

- 29.** La nécessaire décentralisation, justifiée notamment en vertu du principe de subsidiarité explicité plus loin, laquelle devra être flexible et progressive, suppose que les collectivités locales disposent d'abord de moyens adéquats (moyens de réalisation, bureaux d'études, encadrement qualifié, etc.). Tant que ces conditions préalables ne sont pas réunies, on court le risque de créer plus de distorsions qu'il n'en existe actuellement.
- 30.** Il est opportun à cet effet de soutenir les collectivités locales dans leur effort de génération *in situ*, et par elles mêmes, des ressources additionnelles pour financer notamment le développement local. Cela est d'ailleurs explicitement envisagé dans la dernière version du code communal qui prévoit même le recours à l'emprunt bancaire. Elles devront à cet effet décliner une partie de leurs activités dans la sphère marchande pour optimiser leurs ressources financières. C'est également dans cette perspective d'une autonomisation graduelle des collectivités locales que la réforme fiscale attendue devra être conçue. Dans le même ordre d'idées la restitution aux collectivités locales de leurs biens, notamment ceux producteurs de plus values comme le foncier est à considérer avec la plus grande des attentions.
- 31.** Cette problématique du foncier est précisément la deuxième question fondamentale à reconsidérer. Elle est au centre des difficultés qu'éprouvent les communes pour satisfaire la demande sociale comme par exemple dans la wilaya de Tizi-Ouzou où nombre de projets immobiliers est bloqué depuis plusieurs années faute d'assiettes foncières. Même la pose de canalisations de transport des utilités de base au profit des populations (eau, gaz, électricité, télécommunications) est devenue problématique. Dans d'autres wilayate, particulièrement celles des Hauts Plateaux et du Sud, les terrains existent en abondance mais la population ne peut pas y accéder essentiellement pour raison tenant à l'absence de titres de propriété clairement établis et/ou contestés (El Oued, Djelfa, etc.). C'est pourquoi il

faudra rapidement reconsidérer la question foncière dans sa globalité mais aussi dans sa spécificité. Cela devra se faire dans la perspective d'une libération des transactions foncières et d'utilisation d'une partie du domaine privé de l'État, en référence à l'opération qui a été engagée pour constituer un fonds de réserves au profit de la sphère économique. Dans ce dernier cas la responsabilité de mise en œuvre devrait échoir aux exécutifs de wilaya.

AMELIORER L'IMAGE DE L'ACTION DES INSTITUTIONS TERRITORIALES PAR UN NOUVEAU CONSTRUIT INTERACTIF PROCHE DES CITOYENS

32. Sans parler des actes de corruption et d'accaparement de rentes diverses induisant l'exaspération, les frustrations sociales et le rejet de l'autorité, on peut remarquer que la plupart des conflits entre autorités, élus et populations renvoie assez souvent à une mauvaise gouvernance dans l'ensemble de ses aspects, notamment ceux liés aux déficits d'information, de communication, d'écoute et d'arbitrage. Sur cette question fondamentale, un changement des méthodes de travail s'avère nécessaire pour reconquérir la crédibilité qui a porté les élus à la tête de leur commune ou de leur wilaya. Un certain nombre de recommandations ont été identifiées pour améliorer la gouvernance locale et la participation citoyenne. Un rôle clé est attendu des organisations de la société civile, à la fois, pour faire émerger la citoyenneté et l'esprit civique en vue de les installer comme autant de points d'appui à l'action des pouvoirs publics, notamment ceux de la sphère locorégionale. Comme épine dorsale des formes de représentation des structures sociales, la société civile est conduite à investir tout une série d'actions, sous le statut de para auxiliaires des pouvoirs publics. Au demeurant, c'est bien cette dynamique qui est la marque distinctive majeure des sociétés les plus avancées dans l'ordonnement des systèmes de gouvernance des pays développés.

33. De même et au delà des missions statutaires des institutions territoriales, une cellule d'écoute et de réflexion permanente doit être mise en place pour identifier et traiter ces incohérences et ces dysfonctionnements et, aussi, pour être attentive à la demande sociale. Cette cellule peut, dans certains cas, exercer des activités de médiation quand les lignes de partage ne sont pas claires ou quand les contestations se font indépassables. Le principe de partage et de solidarité doit émerger au sein des espaces entre communes et entre chefs lieux et autres agglomérations secondaires et zones éparses, de manière à réduire les ruptures qui se font de plus en plus jour à la faveur d'un développement spatialement déséquilibré. Les règles

de la bonne gouvernance devraient conduire à prendre en charge les besoins des plus démunies d'entre ces zones, permettant ainsi d'opérer les réajustements/mise à niveau qui s'imposent pour corriger les disparités sociales, économiques ou territoriales. Un ensemble d'activités et de réponses aux besoins sociaux locaux peuvent être ainsi prises en charge en toute autonomie par les responsables locaux. De plus la mise en place d'un « observatoire de veille » des communes constituerait un instrument précieux de prévision/anticipation/gestion des collectivités locales, en même temps qu'un outil d'intervention *ad hoc*, s'agissant du règlement des problèmes reliés aux arbitrages et aux résolutions des conflits.

- 34.** La dynamique d'ensemble de ces deux processus de prise en charge produira forcément des synergies au niveau des sphères des pouvoirs locaux. Ces synergies permettront de trouver des solutions que la réglementation et la législation ne parviennent pas souvent à régler de façon claire et non polémique. Il est important de revisiter à ce sujet les textes et surtout les amender par rapport à la nécessité de créer des espaces de concertation, de dialogue et de médiation de ce type. Cela contribuera à la promotion de la bonne gouvernance comme doctrine avérée et comme pratique systématisée visant à l'excellence, à tous les niveaux des processus décisionnels.
- 35.** D'un autre point de vue, la pleine réhabilitation des services publics passe par leur recentrage sur les besoins récurrents du citoyen. Dans cet esprit, il est nécessaire de trouver les moyens et les outils pour consolider les réalisations, améliorer la relation entre l'administration et le citoyen et informer ce dernier sur ses droits et de ses devoirs, ainsi que le sensibiliser à la préservation du bien public de façon générale. La restauration de la confiance est le principe cardinal par lequel les objectifs visés peuvent être atteints.
- 36.** En général et dans le cadre des mutations économiques et sociales, et dans le sillage des efforts de développement accéléré, l'État et ses démembrements locaux, doivent s'essayer à monter des approches novatrices de nature à maintenir, à travers les services publics, la cohésion sociale autour de l'intérêt général bien compris. Le cadre d'une politique

économique équilibrée renvoie par ailleurs à la planification nationale qui devra prendre en compte le principe d'égalité de traitement de tous les citoyens, partout à travers le pays.

37. Cette dynamique devra prendre en compte l'attente du citoyen qui, désormais, désire être traité avec respect et considération à travers des canaux d'écoute et de dialogue tant avec l'administration qu'avec les élus nationaux et locaux, le tout visant la résolution de ses problèmes quotidiens et récurrents. Ces réquisits exigent forcément la réhabilitation des ressources humaines qui gèrent les services publics et la modernisation de ces services pour être en phase avec les exigences du développement socio économique.

EN GUISE D'ÉLÉMENTS CONCLUSIFS

- 38.** Tout ce qui précède étant posé, il faut bien se convaincre que la mise en place de synergies et la promotion de politiques participatives restent l'ultime ferment d'une intégration socio-économique réussie. C'est précisément dans cet état d'esprit qu'il nous faudra oser nous installer, en bannissant les cloisonnements dysfonctionnels générés par une acception étroite et abusive des périmètres réputés « souverains ». La réussite sera assurément au bout d'un tel processus, s'agissant des problématiques reliées au « développement local » versus « les attentes citoyennes ».
- 39.** Si tel devait être le cas, cela aura été finalement l'apanage et le privilège du Conseil national économique et social d'avoir eu à conduire cette immense mission que lui a confiée le Président de la République. Objet, en effet, d'une saisine « grand format » et en la modalité la plus solennelle qui puisse se concevoir puisqu'émise en Conseil des Ministres, notre institution aura ainsi hérité d'un exercice tout à la fois exceptionnellement élevé, complexe et exigeant, au point d'avoir entraîné spontanément l'implication solidaire et sans faille de l'ensemble des acteurs de la gouvernance du développement local. C'est bien cela, au fond, qui restera dans les annales institutionnelles comme la marque distinctive indépassable d'une mission à la fois inédite et « hors normes ».