

L'IMPACT DU MODE DE GOUVERNANCE SUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL :

CAS DE LA COMMUNE DE TAWRIRT YIGHIL

INTRODUCTION GENERALE

Depuis une trentaine d'années, les États et leurs administrations publiques connaissent une évolution accélérée, dans la mise à jour de leur gouvernance, afin de faire face à des défis mondiaux majeurs : mondialisation des marchés et de la production, la montée en puissance de l'économie supranationale avec des investissements directs étrangers, l'avènement de nouvelles formes de régulation politique favorisant une décentralisation accrue et un nouveau regard sur le territoire, essor des technologies de l'information et de la communication, émergence d'une économie basée sur le savoir, individualisme croissant et affirmation de la société civile.

Les Etats se retrouvent coincés entre les attentes de plus en plus fortes de leurs populations et les contraintes financières et budgétaires en spirale. Aussi, sont-ils obligés de revoir leur mode de gouvernance, dans le sens d'une meilleure insertion et intervention dans leurs sociétés respectives, avec de nouveaux dispositifs de fonctionnement démocratiques.

Conformément à l'intitulé de notre thème de mémoire, « l'impact du mode de gouvernance sur le développement local : cas de la commune de Tawrirt Yighil » notre problématique s'articule autour de trois points. **D'abord**, il s'agit de déterminer le lien entre le mode de gouvernance et le développement. **Ensuite**, nous devons voir si la qualité de la gouvernance impacte le niveau de développement d'un territoire donnée, avec un accent particulier sur le territoire local et le développement local. **Enfin**, nous allons appliquer les enseignements résultant des deux points ci-dessus au cas de notre champ d'investigation, qu'est la commune de Tawrirt Yighil.

Ainsi, nous commencerons par définir ce qu'est la gouvernance, avant de passer en revue ses différents modes (autoritaire, bureaucratique, rigide ou démocratique, décentralisé, participatif, etc.). En second lieu, nous nous attacherons à développer les approches essentielles portant sur le développement et le territoire, de façon globale, pour pouvoir spécifier, après, les caractéristiques du territoire local et du développement local. En dernier lieu et pour vérifier et mettre en application les enseignements théoriques tirés des deux points précédents, nous nous intéresserons au cas de la commune de Tawrirt Yighil : Quelle est la forme de gouvernance qui caractérise l'APC de cette commune ? Et quel est son impact sur son développement économique, social et culturel.

Notre hypothèse est que la commune de Tawrirt Yighil est mal gouvernée et donc reste sous développée. Elle cherche encore sa bonne gouvernance et son développement.

CHAPITRE I

DE LA GOUVERNANCE GLOBALE A LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Introduction

Depuis plus d'une décennie, le mot « gouvernance » semble être utilisé par les experts des différentes disciplines comme un mot « fourre-tout », personne ne sachant exactement ce qu'il signifie. Comme toujours, il s'agit d'abord d'une question de vocabulaire. Que voulons-nous dire quand nous utilisons le mot « gouvernance » ? Souvent, chez les spécialistes des sciences sociales et notamment de sciences politiques, gouvernance est synonyme d'efficacité de l'action publique, tandis que pour les spécialistes d'aménagement du territoire il est synonyme de bonne volonté de la part des acteurs territoriaux à trouver des solutions communes à des problèmes communs.

I- De la gouvernance

La gouvernance d'un pays est globale. Elle impacte tout le reste des institutions et des organisations de ce pays, son infrastructure et sa superstructure. La collectivité locale ne vit pas en vase clos : elle ne peut, donc pas, faire exception. La gouvernance d'une collectivité locale algérienne reflète nécessairement le mode de gouvernance globale qui préside aux destinées de l'Algérie, à travers les différentes phases de son évolution. De même, dans le contexte de la mondialisation /globalisation, les interconnexions et les imbrications débordent les frontières nationales. Le modèle de gouvernance anglo-saxon, dans sa globalité, inspire les systèmes du reste des pays du monde, devenant ainsi hégémonique. Souvent, il s'impose à eux. Avec la triade, c'est l'Europe occidentale et les pays émergents du sud-est asiatique qui s'alignent, en premier, sur ce modèle anglo-saxon. Dans l'U.E, c'est la Troika (FMI, BCE, UE) qui se charge d'étendre cette dynamique sur le reste de l'Europe. Et ce n'est pas uniquement le système économique européen qui est affecté par cette hégémonie. C'est tout son système global, dont sa gouvernance administrative et ses collectivités locales, qui est concerné par ce nivèlement.

En Algérie, c'est avec la politique d'ouverture économique du début des années 1980 que le processus de sa mise sur l'orbite de la mondialisation capitaliste a été amorcé. Le contexte mondial de cette période est marqué par l'offensive du thatchérisme et du reaganisme. Mais, c'est après le crash pétrolier de 1986, plongeant l'Algérie dans une crise financière asphyxiante, aggravée par le lourd fardeau de son endettement vis-à-vis des institutions de Breton Woods (FMI, BM) et autres clubs (de paris, Londres, Tokyo, etc.), que ce processus s'est accéléré. En effet, ces institutions financières internationales lui ont imposé

le rééchelonnement de sa dette et son corollaire, le Plan d'Ajustement Structurel (PAS). Une nouvelle gouvernance coiffe toutes les injonctions dictées par ces institutions.

Avant d'aborder les implications de cette gouvernance sur celle des collectivités locales, nous allons restituer quelques éléments inhérents à la genèse, à la pratique et aux définitions du concept de Gouvernance. La genèse va nous éclairer sur les contextes d'apparition et d'évolution du concept de gouvernance. Les pratiques de la gouvernance mettront en évidence la multiplication des lieux de pouvoir et d'acteurs. Quant aux définitions, elles nous renseigneront sur les convergences et les divergences d'approches qui accompagnent cette genèse et ces pratiques.

I.1- Genèse

Le concept de gouvernance n'a existé que dans quelques écrits et formulations anciennes. Mais, en tant que mode ou manière de gouverner, il est déjà devenu une problématique de dissertation entre les philosophes et savants de l'antiquité et, c'est « La République » de Platon qui constitue l'acte de naissance du concept de gouvernance.

En effet, chez les grecs, l'activité maritime constitue l'élément moteur de leur épanouissement économique et de rayonnement de leur empire, après la décadence des phéniciens. Elle est, de ce fait, leur source d'inspiration langagière et métaphorique. Ainsi, l'expression « tenir le gouvernail », pour désigner un degré appréciable de maîtrise de gestion et de conduite d'une tâche, d'une mission ou d'une situation données, est empruntée à l'action réelle dont le verbe grec « Kubernàn » qui veut dire piloter un navire (ou un char), avec une bonne maîtrise de sa trajectoire, pour le mener à sa destination dans de meilleures conditions. D'ailleurs, le préfixe « cyber » dans cybernétique vient de « kuber » grec. Ce verbe kubernàn « fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les Hommes », note-t-on dans « Etymologie du terme ''gouvernance'' ».

Ailleurs, les écrits de Confucius ou, plus tard, ceux de Saint Augustin, notamment celui portant sur la séparation entre le politique et le religieux dans sa célèbre allocution où il prêche de « rendre à Dieu ce qui appartient à Dieu et à César ce qui appartient à César », sont, du moins des moralités qui guident les maîtres, les rois et autres autorités à gouverner, sinon des règles déterminant des « modes de gouvernance ». Dans le domaine de l'éducation et de l'instruction, Knakh Tzu (philosophe chinois), dans ce qu'il voit comme « sine qua non » pour la construction d'une société durablement développée, a écrit en 500 avant J.C que « Si vous faites des projets pour une année, semez du blé ; si c'est pour une décennie, planter des arbres ; si c'est pour la vie, **éduquez et instruisez les hommes** », Et ce , en s'adressant aux

décideurs (gouvernants) de l'époque, pour les sensibiliser sur l'importance du savoir et de la science, dans le devenir d'une société.

De même, les modes de production résultant du matérialisme historique, de Marx et Engels : Communisme primitif, Esclavagisme, Féodalisme, Capitalisme, qu'ils ont étudiés ; et ceux qu'ils ont prédits : Socialisme, communisme et enfin Anarchie, ne sont-ils pas des formes de gouvernance ? De plus, la monarchie, la Dictature, le Matriarcat ou Patriarcat et autres, ne constituent-ils pas, respectivement chacun(e), une forme de gouvernance qui est caractérisée par des rapports de pouvoir spécifiques entre les gouvernants et les gouvernés ?

En Europe, le verbe et le nom latins, respectivement *gubernare* et *gubernantia*, empruntés aux grecs, ont à leur tour inspiré les français qui optèrent pour équivalents respectifs : gouverner et gouvernance. En effet, ce vocable de gouvernance fut utilisé d'abord au XIII^{ème} siècle, par les français, comme équivalent de "gouvernement", désignant l'art ou la manière de gouverner. Ensuite, c'est vers la fin du XV^{ème} siècle, à partir de 1478, que le terme de gouvernance est utilisé pour désigner l'autorité des bailliages de certains territoires du Nord de la France, les dotant ainsi d'un statut administratif particulier, à l'exemple de l'Artois et de la Flandre. Enfin, durant le reste du moyen âge, il s'appliqua de même, dans un contexte purement domestique, à la charge de la gouvernante. Les anglais, pour leurs part, se sont saisis de ce vocable au XIV^{ème} siècle pour donner naissance au terme « gouvernance », dans le sens aussi de l'action ou de la manière de gouverner. Les espagnols et les portugais ont aussi utilisé ce concept quelques temps après.

Toutefois, ces termes sont tombés en désuétude, notamment en France et au Portugal, du fait qu'ils étaient associés à l'ancien régime, féodal et monarchique. C'est le terme gouvernement, et non celui de la gouvernance, qui a prévalu tout au long du moyen âge et jusqu'au XX^{ème} siècle, où ce vocable commence à prendre place au sein des entreprises, pour qualifier et exprimer le mode de gestion et de management de celles-ci. C'est en Angleterre que le terme « gouvernance » réapparaît, dans les années 1930, avec Ronald Coase, dans son article intitulé « the Nature of the Firm » publié en 1937, qui a utilisé ce concept pour parler du fonctionnement et du gouvernement des entreprises. Il se demande « pourquoi y a-t-il des entreprises ? » plutôt que, simplement, des marchés (des contrats), ouvrant ainsi la voie aux théories « institutionnalistes » de la firme, comme le signale Paul Soriano.

Aussi, avant les années 1990, ce vocable de gouvernance n'est pas usité dans les différents écrits. L'on retrouve, gouvernail, gouvernement, gouvernant, etc., mais pas gouvernance. C'est dans le contexte de la mondialisation, inscrite dans la continuité du thatchérisme et du reaganisme, que ce vocable occupe les discours et les écrits,

respectivement, des politiques et des universitaires. Avec la mondialisation-globalisation néolibérale, qui s'impose à toute la planète, non sans violence, dès la première guerre du Golf en 1991, le concept « axe du mal », cher aux américains et alliés, désigne les pays caractérisés par une « mauvaise gouvernance ». De même, les pays endettés, dont l'Algérie (durant les années 1980 et 1990), auxquels est imposé le programme d'ajustement Structurel (P.A.S) comme condition d'accès au (et corolaire du) rééchelonnement, sont qualifiés de pays à mauvaise gouvernance.

Ce sont encore les économistes et les politologues anglo-saxons qui ont remis en surface le vocable anglais « gouvernance » dans les années 1990. Ils sont rejoints par certaines institutions internationales comme l'ONU, la banque mondiale et notamment par le FMI, pour désigner, comme leurs prédécesseurs, « l'art ou la manière de gouverner », mais avec deux préoccupations supplémentaires, note le texte sur « l'Etymologie du terme gouvernance ». D'une part il s'agit de bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution, d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, l'on veut promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la société civile à tous les niveaux : local, national, régional, et international.

L'expression anglaise « corporate gouvernance » renvoie à des méthodes de gestion et d'administration particulières visant à rassembler les actionnaires et les dirigeants d'une entreprise au sein d'un système équilibré de pouvoir et de contrôle. Cette lutte de leadership autour du pouvoir de l'entreprise, entre les managers et les actionnaires, est au centre de l'analyse de Soriano Paul. Pour lui, « l'entreprise classique est dirigée par ses managers (le gouvernement) sous le contrôle lointain de ses actionnaires (le souverain), suivant un schéma quasi politique. Mais la montée en puissance du pouvoir actionnaire, dans le courant des dernières décennies, a conduit à mettre en œuvre des dispositifs limitant le pouvoir des managers au profit de l'ensemble des stakeholders (les différents acteurs impliqués dans l'entreprise) et tout particulièrement des shareholders (les actionnaires) ». Enfin, même le dictionnaire de la mondialisation renvoie l'origine de gouvernance au terme anglais « gouvernance » qui veut dire « technique de gestion des affaires, mise en œuvre, quand une multiplicité d'acteurs, aux intérêts différents, doit trouver un terrain d'entente ».

Ainsi, pour S.Bellina et al, cette perspective spécifique a été portée par les courants de pensées fonctionnalistes et utilitaristes anglo-américains. Elle a été essentiellement développée par des experts de l'entreprise et des organisations financières et politiques, et légitimée par une partie de la recherche universitaire. Elle insuffle une dimension normative à la notion de gouvernance qui est alors diffusée comme instrument de réforme institutionnelle

à des fins d'efficience autour d'une conception pragmatique et technocratique des relations sociales.

F-X.Merrien, abonde dans le même sens. Pour lui, cette notion de gouvernance est une invention des temps modernes dans des sociétés riches. Elle est devenue un concept clef et incontournable de la sécurité des citoyens des pays développés. Les temps changent, la prospérité économique n'est plus, la validité de cette notion est fortement contestée aujourd'hui. Ce concept fait ainsi objet de polémique. Le peuple de Platon (la Grèce), par exemple, est entrain de subir les affres de la gouvernance européenne.

La pensée politique et administrative emprunte ensuite au management d'entreprise la notion de gouvernance. Le thatchérisme et le reaganisme propulsant la révolution néolibérale des années 1980, remettent en cause le rôle de l'Etat, notamment dans les pays anglo-saxons, donnant ainsi lieu à l'émergence d'une conception fonctionnelle de la gouvernance liée à la logique dite du New public Management (nouveau management public). Ensuite, c'est durant les années 1990, qu'émerge une réflexion plus profonde sur le rôle de l'Etat régulateur, en réaction à la vision, jugée techniciste, du New public management, où l'Etat ne connaît pas seulement une crise interne touchant à ses fonctions et à sa structure, mais davantage à sa capacité à asseoir sa légitimité ainsi qu'à formuler des politiques publiques en phase avec les besoins socio-économiques.

Ainsi depuis deux décennies, la gouvernance « *est entrée dans la fameuse catégorie des « mots-valise », buzzword, dogme. etc., mots fétiches aussi important que les significations floues et diverses qu'ils revêtent* », note S. Bellina. Cette dernière va dans le sens de Hermet et al., qui considèrent que « *Navigant entre le monde des experts et celui des universitaires, entre vecteur d'analyses novatrices et simple déclinaison de «l'idiome» libéral, la gouvernance demeure une notion aux définitions multiples et une notion inachevée* ». Enfin, la gouvernance est néanmoins devenu un paradigme incontournable des politiques de développement et un vecteur de formulation d'un droit international nouveau, avec, cette fois, le qualificatif de « bonne ».

Cependant, le vocable gouvernance à lui seul ne peut pas générer une pratique positive et émancipatrice. Elle peut donc être bonne ou mauvaise. De ce fait, cette genèse de la gouvernance a des implications pratiques en forme de nébuleuse. Les rapports d'intérêts, et les rapports de force de même, président aux multiples pratiques de la gouvernance.

I.2-pratiques de la gouvernance

La notion de gouvernance s'applique aussi bien à la gestion des entreprises qu'à celle d'un Etat ou d'une organisation internationale. De même, elle prend en charge, à la fois, les

luttons antagoniques d'intérêts de classe et les logiques d'alliances qui en découlent. Mais l'objectif est, ici, purement économique : aller vers une gestion (un pilotage) bien coordonnée et débarrassée de toute lourdeur bureaucratique, pour atteindre plus d'efficacité. Ainsi et de façon générale, l'on distingue entre deux types de pratique de la gouvernance. La première est la gouvernance d'entreprise, du secteur privé à l'origine, mais aujourd'hui, même les entreprises publiques ou mixtes n'échappent pas à cette pratique. La deuxième, c'est la gouvernance politique, pour la pensée politique et administrative : gouvernance mondiale ou globale, gouvernance territoriale (locale, régionale, urbaine et/ou rurale, etc.).

Au niveau de la recherche, il y a autant d'angles d'attaque que de disciplines qui s'intéressent à la gouvernance et qui chacune avance sa propre théorie. Le point de vue du sociologue n'est pas celui de l'économiste ou celui du juriste. La gouvernance est en rapport avec l'entreprise et son management, l'Etat et son management public, le développement économique, les relations (conflictuelles et/ou partenariales) entre le public et le privé, comme entre pays au niveau international. Le champ de la recherche s'élargit ainsi. En plus de la gouvernance d'une entreprise ou d'un pays, d'autres gouvernances ne cessent d'étendre son objet d'étude : gouvernance locale, régionale, mondiale, urbaine, territoriale, européenne, universitaire, gouvernance de l'internet, des systèmes d'information, de la famille, etc.

Cependant, malgré le caractère controversé et polysémique de la notion de gouvernance, du fait de ses diverses définitions très éloignées et, parfois même, contradictoires dans la pratique, ce mot semble désigner la « manière de gouverner » et souvent avec une connotation de « bien gouverner » : décentrement de la réflexion, de la prise de décision et de l'évaluation, avec une multiplication d'acteurs impliqués dans la décision ou la construction d'un projet, de nouveaux modes de pilotage ou de régulation plus souples et éthiques, fondés sur un partenariat ouvert et éclairé entre différents acteurs et parties prenantes, tant aux échelles locales que globale. De même, quelque soit la forme, le niveau ou l'objet de la gouvernance, la société civile est au centre des différentes problématiques qui la portent. Et cela, s'applique pour les deux secteurs : privé et public. Toute pratique de gouvernance, du moins en théorie, met la société civile comme acteur incontournable dans l'aspect démocratique et participatif qui la caractérise. En dehors de cette relative convergence, dans la théorie comme dans la pratique, des divergences nombreuses marquent les différentes approches et écoles de pensées.

A partir des années 1980, les grands organismes internationaux, tels que l'ONU, le FMI ou la Banque Mondiale, se font les ardents promoteurs de la « bonne gouvernance ». Celle-ci implique un Etat de droit, une bonne administration, des dirigeants politiques

responsables de leurs actes et rendant compte de leurs actions à la population ainsi qu'une transparence garantie par une libre circulation de l'information. C'est une des conditions nécessaire à l'octroi d'aides et de crédits de la part de ces grands organismes financiers internationaux. Dans ce cadre de l'aide internationale, K. BOUAZIZ définit la gouvernance comme *« la manière par laquelle le pouvoir s'exerce dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays dans le cadre de son développement. La gouvernance englobe l'ensemble des dispositions qui sous-tendent l'activité économique, financière et sociale, de telle sorte que la bonne gouvernance est synonyme d'une gestion saine pour assurer le développement »*.

En 1990, une commission spéciale des Nations Unies avance le concept de « gouvernance globale » et le désigne comme la *« somme des pratiques par lesquelles individus et institutions, tant privés que publics, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu par lequel les conflits d'intérêts peuvent être surmontés et une démarche coopérative mise en œuvre. La gouvernance inclut, tant des institutions et des régimes formels contraignants en droit, que des arrangements informelles, soit souscrits par des individus et des institutions soit ressentis comme leur intérêts »*.

Les recompositions et les cloisonnements géographiques de la fin des années 80, avec la chute du mur de Berlin, l'éclatement de l'ex URSS, etc., ont posé un problème d'une nouvelle gouvernance. La construction de l'Union Européenne, avec son traité de Maastricht, impose le débat sur la gouvernance européenne et, de ce fait, une redéfinition des acteurs et des territoires. Cette logique continue à se poser dans différents coins de la planète : avec la division du Soudan, en Irlande, en Ecosse, en Ukraine et dans les pays qui ont connu ou qui connaissent encore des bouleversements internes (Tunisie, Lybie, Egypte, Syrie, Hong-Kong /Chine, etc.). Aussi, l'Union Européenne a inscrit la « gouvernance » au centre de son projet de réforme de ses institutions en prévision de son élargissement. Chaque pays candidat à l'adhésion à cette Union doit d'abord aligner sa gouvernance sur celle des pays d'Europe occidentale : économie libérale ouverte et régime « démocratique ». Les pays de l'Europe de l'Est (issus de l'éclatement de l'ex-URSS) ont marqué un grand virage à droite avant d'être acceptés comme membres de l'Union Européenne.

Toutefois, dans tous les pays, y compris les Etats pratiquant une expérience qui se veut socialiste, à l'exemple du bolivariisme au Venezuela et en Bolivie, leur gouvernance oscille entre les deux paradigmes : Etat gendarme et tout Etat, mais toujours dans une économie de marché. Et, le tout Etat en lui-même, tend vers une conciliation entre Etat et Marché. Au fait, nous sommes toujours dans la querelle entre A. Smith et D. Ricardo. Ainsi, l'intervention de

l'Etat se fait souvent dans le renforcement des mécanismes (plutôt, du fétichisme) du marché, sinon en tant qu'Etat Patron capitaliste.

C'est de ce fait que M. GHALAMLLAH, avance que ce vocable de gouvernance « a été introduit, dans le contexte de l'environnement complexe et mouvant des sociétés démocratiques avancées de la fin du siècle dernier, pour désigner le passage d'un Etat autoritaire, centralisé à un Etat participatif qui ne peut plus gérer seul les institutions publiques, sans l'implication des parties prenantes. L'Etat qui dicte, à priori, des règlements régissant le fonctionnement des organisations sous tutelle et en contrôle la conformité est remplacé par un Etat régulateur qui évalue à posteriori, selon leurs résultats, des organisations publiques autonomes dans leur fonctionnement interne ». Les indicateurs et les implications qui véhiculent, ici, ce vocable de gouvernance vont, à juste titre, nous permettre d'apprécier le niveau d'application au contexte algérien, en générale, et dans ses collectivités locales, en particulier.

Pour les opposants à la gouvernance, le processus de développement, qualifié de participatif, recherché par ces Etats, n'est autre qu'un processus d'aliénation de la société afin de la faire adhérer à l'économie de marché. Il ne s'agit, pour eux, que d'une nouvelle théorie de la décomposition de l'Etat, mais au fait, de l'Etat providence qui entame son désengagement depuis le début des années 1980. Jaques SAMUALAN converge avec l'approche de J.C. MATHIAS qui considère que « le glissement du gouvernement à la gouvernance démontre que l'on est passé d'une civilisation de souveraineté populaire incarnée dans la loi républicaine, garante de l'intérêt général, à une société pragmatique et utilitariste garante de l'intérêt économique singulier, dans laquelle la notion de bien commun n'a plus de place véritable ».

En effet, certaines catastrophes (humanitaires, écologiques et environnementales, militaires, etc.) qui menacent aujourd'hui toute l'humanité et toute la planète (réchauffement de la planète, couche d'ozone, migration clandestine, crise financière, SIDA, Ebola, terrorisme, stupéfiants, commerce du sexe...) posent des problèmes politico-idéologiques.

Ainsi, cette multitude de situation et d'amalgames, induit une difficile et complexe définition synthèse de la gouvernance.

I.3-Définitions de la gouvernance

De ce qui précède, nous ne pouvons mettre au singulier la définition de la gouvernance. Nous agrégerons ces définitions en deux groupes : en fonction des institutions qui gouvernent et en fonction du territoire d'exercice de cette gouvernance, dans leurs deux dimensions : temporelle et spatiale.

Les théories institutionnelles axent sur la nécessité d'établir un environnement institutionnel adapté à toute activité économique pour atteindre un développement durable.

Au sens large, l'institution englobe la culture et les types de comportement d'un groupe social. L'importance du contrôle de ce groupe sociale sur l'allocation des ressources, engendre la prise en compte des facteurs socioculturels (l'ensemble des droits, d'usage, des règles, etc.) dans la détermination du comportement de l'homo-économus. Au sens restreint, les institutions sont celles qui régulent en encadrent l'économie : les Etats, les administrations, les collectivités, les banques, etc.

Aussi, de façon globale, nous distinguons entre trois courants institutionnalistes. **Les holistes** qui considèrent l'institution comme un ensemble de règles, de comportements, avec des conduites homogènes et des organismes reconnus par un groupe social ; **les individualistes** qui définissent l'institution à travers les principes de l'action collective du contrôle de l'action individuelle et **les partisans des institutions méso-économiques** qui conçoivent celles-ci comme déterminées par les structures de gouvernance dans la gestion des conflits d'intérêts. Pour eux, l'intervention de l'Etat est justifiée par la déstabilisation du marché.

L'institution (entreprise, université, collectivité, administration, etc.) qui pratique la gouvernance peut être publique, privée ou mixte. B. GUESNIER considère qu'à chacune de ces institutions, sa forme de gouvernance spécifique. Il distingue ainsi entre : la **gouvernance publique** qui, « comporte l'application d'une réglementation, d'une surveillance collective pour assurer le contrôle » et la **gouvernance privée** qui, « concerne les stratégies des entreprises et le comportement de chaque citoyen » et enfin, une **gouvernance mixte et partenariale** qui, « est susceptible de faciliter la concertation, indispensable pour élaborer, mettre en place et faire respecter les bonnes pratiques d'une gestion durable ».

Pour nombre d'auteurs et d'observateurs, l'idéal est dans cette dernière forme de gouvernance, mixte et partenariale, qui met en synergie et de façon ouverte, les efforts du public et du privé. Les principes mis en avant dans cette gouvernance, qualifiée de bonne, concernent : la participation de tous les acteurs dans une consultation large et une démarche de négociation, de concertation et de coordination de toutes les interactions à conduire de façon décentralisée et démocratique. Ceci permet d'abord d'anticiper dans une démarche prospective et d'éviter par là tous les défauts d'une anticipation subjective, à l'exemple des restrictions irresponsables de crédit affectés à certaines fonctions ou activités. Ensuite, cela va permettre d'éviter les occurrences et les chevauchements de responsabilités et d'actions, les défaillances, les incuries et les incivilités des citoyens. Enfin, elle permet l'implication

complète de la société et l'intégration, dès le départ, des principaux acteurs dans une gestion durable, de ce qui les concerne (ressources, différents patrimoines, etc.)

Pour le même auteur, la réussite de cette association doit se faire de la manière suivante : *« l'intervention de la gouvernance doit associer acteurs publics (dotés de pouvoir réglementaires de contrôle) et acteurs privés (société civile, citoyens, ménages, entreprises) et les intégrer toutes les échelles spatiales. Dans ces conditions, la concertation organisée par une gouvernance publique-privée ne doit pas être à sens unique, mais doit s'inscrire dans une double démarche descendante et ascendante dans le respect démocratique de la participation de toutes les parties prenantes »*. Aussi, cette gouvernance mixte et partenariale doit intervenir dans une appréhension systémique, autant sur l'offre que sur la demande, des différents acteurs.

Patrick Le Gales va dans le même sens. Pour lui, *« la gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à sa capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité »*. La multiplicité d'acteurs associés, suppose la multiplicité d'intérêts divergents où chacun cherche à optimiser la satisfaction des siens.

Dans ce processus d'action collective, privilégiant l'intervention d'une pluralité d'acteurs, le mode de gouvernance approprié, implique de nouvelles pratiques managériales. Ces dernières doivent se baser et axer sur la participation, la concertation et la négociation entre les différents acteurs qui interviennent, pour réussir un meilleur choix consensuel lors des prises de décision. D'ailleurs, c'est l'existence de ces différents acteurs (public : Etat et ses institutions, privé individuel et/ou collectif, société civile), qui donne différentes gouvernances, dont celle des territoires.

II - La gouvernance territoriale

Pour arriver à la définition de la gouvernance territoriale, l'IGPDE¹ (l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique) annonce en premier lieu la mise en œuvre des passerelles entre l'administration publique et l'entreprise, d'une part, et entre les universitaires et les décideurs publics, d'autre part, à travers les séminaires, les colloques

¹ La présente approche est née en 2008 de la volonté de l'institut de la gestion publique et de développement économique de faciliter les échanges entre les acteurs publics, responsables de la modernisation de l'Etat, et les milieux universitaires.

internationaux, conférences et/ou publications. Ensuite, le décloisonnement entre le monde des praticiens et celui des chercheurs (pour faciliter le croisement des expériences entre eux) et encore la création de deux (02) forums dénommés séminaire d'expertise : le premier, la réorganisation administrative (micro dynamique) et le deuxième porte sur les modifications de structures des administrations centrales ou l'évaluation des politiques (macro dynamiques).

II.1- La création d'un réseau de système de la gouvernance territoriale

Ces dernières décennies, les responsabilités de certains ministères, notamment ceux chargés de l'économie, ont opéré de profondes modifications, du fait que l'Etat est en déficit budgétaire et que les besoins des citoyens sont énormes, notamment dans le domaine de transport et de télécommunication. Cette demande est d'une inefficience environnementale de plus en plus élevée, ce qui implique que les acteurs public se trouvent en antagonisme chronique. Néanmoins, chaque acteur se concentre sur sa propre modélisation et ses méthodes de recherche, pour atteindre son efficacité. Tout aspect, qui peut réduire l'efficacité de leurs modélisations, comme la pollution, est sans doute source de conflictualité et d'antagonisme entre les stratégies des diverses gouvernances. Chacun veut être en adéquation propre avec ces modifications pleines d'innovation et de dynamisme.

II.2 - Définition de la gouvernance territoriale²

La gouvernance territoriale est le lien d'action des acteurs politiques où cohabitent plusieurs réseaux, avec beaucoup de différences entre eux.

Une nouvelle définition de la gouvernance territoriale, proposée par Yves Lacoste, se veut une méthode adéquate et efficace évitant toute généralisation, car le territoire digère très mal les modélisations variés qui ne respectent pas ses spécificités. L'antagonisme entre acteurs politiques est difficile à situer dans la science sociale. Yves Lacoste la inscrit dans la définition du **Dictionnaire de géopolitique en 1993**, et ce selon trois visions.

II.2.1-Le dualisme³ territorial

Dans de nombreux pays, les débats politiques sur l'équilibre relatif des pouvoirs entre différents niveaux de gouvernance ont tendance à se poser en termes de distinctions tranchées entre les compétences et les autonomies exercées à différent niveaux : national, régional et local (communal). De ce point de vue, le procédé consistant à mettre en adéquation différentes fonctions de gouvernance et leurs niveaux sur la base des effets externes et des demandes de la population en matière de biens et de services publics variés conduira automatiquement à une séparation géographique claire et nette des pouvoirs. Ceux-ci à titre de **subsidiarité** que

² Sous la direction scientifique de Guiseppe Betoni

³ Pouvoir qui s'oppose à l'autre (concept clés de la géopolitique)

certaines pays renomment la « magie » du fédéralisme, à l'exemple des Etat Unis, et de **vertus** du pouvoir situé au plus petit échelon, par opposition au pouvoir écrasant de **Washington**. L'antagonisme se déroule dans l'optique d'une conception dualiste du pouvoir : un pouvoir s'opposant à l'autre.

Maintenant il s'agit de montrer pourquoi un tel dualisme s'avère difficile, voir impossible à atteindre et constitue un obstacle important à la véritable compréhension des aspects concrets de la gouvernance territoriale. C'est-à-dire, il faut comprendre ce concept de dualisme, qui est utilisé souvent dans la géopolitique.

II.2.2- La demande en faveur d'une gouvernance territoriale « dualiste »

Dans le monde entier, la tendance s'est accentuée depuis les années 1970, en faveur d'une plus grande déconcentration des pouvoirs, admise comme une bonne chose à remodeler la structure institutionnelle de la gouvernance.

Deux grandes théories se sont dégagées. **La première** approche est celle de la théorie libérale classique, selon laquelle la gouvernance s'est totalement éloignée des niveaux locaux et, partant de l'idée que dans le passé, considéré comme son âge d'or, la gouvernance était territorialisée. **La seconde** théorie est très pratique. Elle adopte une position plus structuraliste, en exigeant des autorités locales qu'elles fournissent des efforts en terme de modification des besoins des entreprises et des capitaux dans le cadre de la concurrence économique, dans des secteurs différents et dans les endroits plus éloignés, à l'exemple du fordisme. Dans la pratique, ces théories restent difficiles, voir impossible, à atteindre, car elles concernent des sphères d'autorité exclusives, non imbriquées, nettement subdivisés en échelons territoriaux, avec différents niveaux de pouvoir.

II.2.3 - La polyphonie⁴ territoriale

En remontant dans le passé, différents niveaux de juridictions⁵ se sont de tout temps partagés ou se sont disputés de vastes domaines de pouvoir. C'est ce que l'on appelle « **la polyphonie** ». Aux États-Unis, par exemple, les biens et les comportements liées au trafic des stupéfiants, à l'éducation, au contrôle des armes à feu, aux marchés des valeurs mobilières, sont souvent régis, à la fois, par la législation fédérale et les législations des États fédérés. Toutefois, pour un grand nombre de ces biens et activités, il n'existe pas d'articulation étroite entre un bien et une activité particulière et un niveau territorial de gouvernance.

⁴ Le terme polyphonie inventé par Robert Schapiro, avocat spécialiste de droit institutionnel, pour désigner l'interaction et la rivalité entre les pouvoirs fédéraux et fédérés aux Etats-Unis.

⁵ Pouvoir de juger, territoire où s'exerce ce pouvoir.

La polyphonie territoriale concrète, considère la gouvernance à plusieurs niveaux (notamment dans les systèmes fédéraux) comme étant caractérisée par « de multiples sources indépendantes d'autorité politique ». Selon ce schéma, aux États-Unis, les États fédérés et le gouvernement fédéral sont des centres de pouvoirs alternatifs et concurrents. Ainsi, nous devons nous demander si une fonction relève d'un niveau ou d'un autre, comment des pouvoirs qui sont concurrents et imbriqués fonctionnent et comment ils peuvent légalement et réellement améliorer la manière d'aborder certaines problématiques.

II.2.4 - la cohésion territoriale

La cohésion territoriale, qui relève de la compétence partagée en vertu du traité de **Lisbonne**, est une notion familière aux orateurs français. Cette notion est identique à celle d'« **aménagement du territoire** », selon le rapporteur du quatrième rapport sur la cohésion du parlement européen, Ambrois Guellec. D'après un travail sur la politique régionale de l'Union Européenne, réalisé par Jean. François Drevet, l'aménagement du territoire désigne une politique de développement régional menée dans un cadre territorial. Cette expression est souvent traduite en anglais par « **spatial planning** », expression qui peut aussi désigner la programmation réglementaire de l'utilisation des sols.

Au niveau européen, l'aménagement du territoire a fait l'objet d'une controverse dès le commencement et avait valeur de politique régionale (SDEC : le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire). D'après Jean François Drevet, la stratégie de la **mer Baltique** peut effectivement bien fournir des orientations pour l'architecture institutionnelle de la future politique de cohésion en tant que telle.

La concrétisation des trois points de vue précédents sur la gouvernance territoriale a besoin d'une élaboration des concepts de planification communicative et collaborative.

III - L'élaboration des concepts de planification communicative et collaborative

Nous nous intéresserons ici au contexte avant d'aborder la construction d'une théorie.

III.1- Le contexte

Les concepts d'élaboration « communicative » et « collaborative » des politiques font désormais partie intégrante du domaine de la planification⁶. Ils se fondent sur l'importance de l'attention qui doit être portée, en premier lieu, à la qualité socio relationnelle des processus de gouvernance et, en second lieu, aux micros dynamiques sociales des pratiques de gouvernance dans toutes leurs dimensions performatives. Ces micros dynamiques permettent d'élaborer des idées et des stratégies en matière de planification. Grâce à elles, les enjeux,

⁶ Le présent article est adapté, avec leur permission, de l'ouvrage en cours d'édition de L. Vale, B. Sanial et T. Rosan, *planning Ideas that Matter*, « The Idea of "Communicative" planning ; practices and rhetorics »

ainsi que les facteurs et les acteurs qui entrèrent en ligne de compte, sont définis, se voient attribuer une forme concrète et produisent des effets sur les résultats matériels et les modes de pensée et d'action en constante évolution.

Le développement des idées associées à la « planification communicative » revêt, ainsi, les caractéristiques d'un projet intellectuel, en ce sens qu'il constitue une manière d'intégrer l'action sociale au champ de l'action collective, ou « gouvernance ».

III.2 - Construction d'une théorie

Nous en relèverons d'abord les idées centrales, ensuite nous nous intéresserons de façon spécifique à comment raviver la tradition pragmatique et enfin à la consolidation du processus en « tournant » intellectuel.

III.2.1- Les idées centrales

Le développement de la « théorie de la planification communicative » et des idées concernant les pratiques de planification « collaborative » n'a pas constitué une entreprise cohérente menée par un groupe de spécialistes de la planification aux idées révolutionnaires. Au contraire, les différents contributeurs avaient différentes inspirations, se situaient dans différents contextes intellectuels et pratiques et menaient différents types de travaux de recherche. Ce mouvement d'idées ne devient clairement visible pour l'ensemble de la communauté des acteurs de planification qu'à partir des années 1990. À ce moment-là, plusieurs tentatives dans différents pays pour reconfigurer le gouvernement et repenser les pratiques démocratiques étaient déjà bien avancées, créant un contexte encourageant pour les partisans de l'approche de la « planification communicative ».

Bien qu'ils soient souvent considérés comme une « théorie », comme un ensemble cohérent de principes, d'hypothèse et de prescriptions, les concepts associés à la « théorie de la planification communicative » ressemblent davantage à une association d'idées, de discussions et de controverses en « conversation » les unes avec les autres. S'ils partagent un point de vue similaire et une orientation déterminée proposant une certaine vision du monde, il a fallu du temps pour établir un lien entre les différents travaux universitaires visant à « donner du sens » aux pratiques mises en œuvre ou observées.

De manière générale, ceux qui élaborent une approche « communicative » mirent l'accent sur une conception ontologique de l'interaction sociale telle qu'elle est constituée par les individus dans leurs relations avec les autres, c'est-à-dire dans des contextes sociaux, par opposition à une conception des individus manifestant des préférences formées de manière autonome. Cela se rapporte aux concepts de formation intersubjective de la conscience, qui sont au cœur des travaux de J. Habermas, et également aux travaux de nombreux autres

théoriciens sociaux, inspirés par une approche sociale constructiviste. Ceux qui, plus tard, furent appelés « théoriciens de la planification communicative », partagent une conception épistémologique de la formation du savoir, vue comme un processus actif social et performatif d'apprentissage et de découverte, réalisé par le biais de processus sociaux visant à accomplir des tâches pratiques, à « agir dans le monde », par opposition à une conception de la formation du savoir vue comme la recherche de lois objectives en matière de comportement naturel et humain. Philosophiquement, cela renvoie à la tradition pragmatique américaine, mais également à l'idée développée en phénoménologie et anthropologie culturelle⁷.

III.2.2 - Raviver la tradition pragmatiste

Ces idées se situent clairement dans le cadre plus large des réorientations pratiques, intellectuelles et politiques mentionnées ci-dessus. Ces réorientations n'ont pas seulement consisté en l'élaboration de nouveaux concepts, en un recadrage intellectuel. Comme cela arrive fréquemment, les nouvelles trajectoires intellectuelles se sont appuyées sur d'anciens courants de pensée. Deux importantes contributions américaines sont à relever : l'une de John Friedmann (centrée sur la question de développement urbain et régional) et l'autre de Donald Schon (centrée sur les pratiques effectives des experts). Elles étaient empreintes des idées pragmatistes américaines classiques. Elles allaient dans des directions différentes, mais s'appuyaient sur la compréhension pragmatiste des contextes sociaux dans lesquels le savoir et les valeurs sont produits, et sur les limites humaines concernant la connaissance. Pour ce faire, cette orientation, pour sa part, mettait l'accent sur l'apprentissage, l'engagement pratique dans les contextes sociaux, et insistait sur le fait de dépasser les distinctions dualistes entre émotion et raison, être humains et nature, fait et valeur, analyse et action, etc. De son côté, Judith Innes mena des recherches empiriques sur le processus interactif intervenant dans la « construction du savoir » à l'origine de la production et de l'utilisation des indicateurs sociaux employés en politique publique.

Friedmann, Schon et Innes étaient tous profondément influencés par leurs expériences pratiques et leurs recherches empiriques. Il en fut de même pour de nombreux chercheurs en planification dans les années 1970, radicalisés par le mouvement social et politique de 1968 et, plus particulièrement, par les pratiques de réaménagement urbain des années 1950 et 1960. Certains, comme Fainstein, focalisent l'attention sur les dynamiques structurantes dans l'organisation sociale. D'autres s'inspirent de la théorie critique allemande, particulièrement Jürgen Habermas qui étudia le moyen de résister à l'invasion du « système » dans le

⁷ Voir D. Sliverman, *the theory of organisation*, Heinmann Londrs, 1970.

« monde vécu ». Dans les années 1970, le philosophe américain Richard Bernstein s'appuya à la fois sur Habermas et sur la tradition pragmatiste américaine. Ce furent ses travaux en particulier⁸ qui inspirèrent les chercheurs en planification, comme John Forster, pour élaborer des alternatives au rationalisme positiviste hégémonique et à un marxisme exagérément structuraliste.

III.2.3 - Consolidation de processus en « tournant » intellectuel

Toutes ces contributions étaient pénétrées de l'importance de ce qu'impliquait le « travail de planification ». Dans les années 1990, d'autres chercheurs contribuèrent de manière significative au débat, particulièrement, par le biais d'analyse empirique, mais aussi en élaborant des moyens d'entreprendre des « analystes des discours politiques ». Les divers courants de pensée fusionnèrent intellectuellement dans deux contributions. On doit la première à l'analyste politique de Frank Fischer, en collaboration avec John Forster, qui publia un ouvrage intitulé *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, et la seconde à Judith Innes qui publia un article intitulé « Planning theory's emerging paradigm : communicative action and interactive practice ». Ainsi, au milieu des années 1990, la « planification communicative » n'était plus un simple concept, mais une approche intellectuelle de la théorie de la planification, avec un ensemble d'adèptes, une « labellisation » des référents philosophiques et un programme de recherche. Cette approche était profondément marquée par les expériences pratiques et par la recherche de moyens visant à susciter de nouvelles possibilités pratiques.

Intellectuellement, son « opposé » était toujours principalement le paradigme rationaliste de la planification tel que développé dans ses versions positiviste et procédurale, ainsi que les comptes rendus excessivement structuralistes de l'activité gouvernementale. L'approche réclamait au contraire d'accorder davantage d'attention à l'importance des micro pratiques et aux interactions entre structure et capacité d'action. Pratiquement, l'approche communicative remettait en question l'idée que le cœur de la pratique de planification dut s'appuyer sur les outils techniques d'analyse et d'aide à la décision ainsi que sur la production de stratégies à grande échelle. Au lieu de cela, elle mettait l'accent sur la négociation pratique de la distribution effective des ressources et du déploiement de systèmes réglementaires. Elle invitait à porter un regard critique sur l'augmentation rapide du nombre de nouvelles enceintes et pratiques de gouvernance, comme les diverses formes de partenariats et de techniques « collaboratives » et aux différentes techniques de résolution des

⁸ R.bernstin, *Beyond Objectivisme and Relativisme : Science, hermeneutics and praxis*, university of Pennsylvania press, philadelphie, 1983.

conflits, notamment d'élaboration du consensus et la médiation. Politiquement, elle remettait en question la conception selon laquelle les systèmes de gouvernance s'appuyaient sur des modèles élitistes, la technocratie paternaliste et préoccupations capitalistes, prétextant le « bien-être » de la société dans son ensemble.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons passé en revue les éléments importants qui permettent la compréhension de ce qu'est la gouvernance : sa genèse, ses définitions et ses pratiques. Même si le concept de gouvernance remonte aux travaux de Platon, durant l'épopée de la civilisation grecque, celui-ci n'a pris son importance d'usage qu'il y a quelques décennies. D'abord au sein de l'entreprise, avec Robert COASE en 1930, ensuite dans les pays anglo-saxons avec la dynamique de mondialisation-globalisation, et là, c'est du pouvoir politique dont il s'agit, pour devenir, enfin, le modèle de la manière de gouverner de tout pays.

D'ailleurs, en général, il est admis qu'un pays bien gouverné est un pays de gouvernance et celui qui est mal gouverné est un pays sans gouvernance. Ainsi, l'on établit les critères de cette bonne gouvernance, à savoir : la démocratie, la décentralisation, la transparence, la liberté économique (économie de marché), la participation, etc..

Aussi, on parle de toutes les gouvernances : mondiale, régionale, nationale, locale, de l'entreprise, d'un hôpital, d'une université, etc. comme notre travail porte sur une collectivité locale (une commune), nous avons traité dans ce chapitre de la gouvernance territoriale et, donc, d'un territoire local. Le territoire réhabilite l'importance de la planification.

De ce fait, de nombreux universitaires et professionnels se libèrent des anciens paradigmes de la gouvernance et permettent à la « théorie de la planification communicative » d'être au centre de la problématique de la gouvernance locale. Elle leur apporta des lexiques et des concepts plus appropriés à la discussion et à la compréhension des situations dans lesquelles ils se trouvaient. Dans le nouveau climat intellectuel et politique des années 1990, la conscience des incertitudes et des imprévisibilités, inhérentes à la compréhension et à l'organisation de l'action humaines, s'accrut.

Ceci pose, de même, la nécessité de survoler la question des modes de gouvernance. C'est ce qui va être l'objet du chapitre qui suit.

CHAPITRE II

LES MODES DE GOUVERNANCE

Introduction

Comme la gouvernance, le mode de gouvernance c'est aussi la manière de gouverner ou la nature de conduire un gouvernement. Il est l'un des leitmotivs des sciences sociales contemporaines. Il indique, d'une part, le virage entre un processus axé sur les réseaux et, d'autre part, un éclatement des frontières entre les acteurs publics et privés. Il marque également un changement dans la façon dont les politiques agissent. L'important mouvement qui sous-tend ce virage, est l'intensification et l'interdépendance des échanges entre les acteurs locaux et avec diverses organisations nationales et internationales. Ce mouvement de fond a fondamentalement modifié les conditions d'exercice de la politique et de l'administration. Le mode de gouvernance et ses différentes évolutions en cours, sont porteurs de multiples incertitudes.

I - Généralités

Parmi les questions que nous abordons, l'une porte sur le degré d'intégration des acteurs locaux. Certains chercheurs soutiennent que les objectifs de cette intégration sont limités et n'incluent que des secteurs d'activité bien définis et apparemment transnationaux (tels, que le marché commun, l'environnement et le crime organisé) et qu'à l'inverse, la grande partie des activités nationales est hors du champ des intérêts de cette intégration. D'autres avancent, au contraire, que les actions de l'intégration touchent pratiquement tous les secteurs.

Pour la plupart, ils ne craignent pas d'affirmer que tous les secteurs d'activité sont influencés par l'intégration. Naturellement, certains secteurs (en raison des contacts, des règlements et des arrangements organisationnels) le sont plus que d'autres, mais aucun ministère ni organisme ne peut sérieusement prétendre qu'il n'est nullement influencé par l'intégration.

Un deuxième développement portera sur les conséquences de cette intégration. Selon certains chercheurs, il y aurait un « dépérissement de l'entreprise » parce que ses pouvoirs sont désormais partagés (Schmitter, 1996 ; Sassen, 1998). D'autres soulignent que, bien que l'augmentation des décisions prises à l'extérieur de l'entreprise complique le contrôle et la coordination des activités étatiques, les entreprises demeurent les principaux acteurs des processus décisionnels. De plus, les décisions les plus importantes sont toujours prises au palier national (Leonard, 2005 ; Putnma, 1988 ; Miloird, 1992 ; Moravscih, 1993).

Nous tenterons de démontrer que les entreprises ne « dépérissent » pas. L'accroissement des échanges transfrontalier à différents niveaux administratifs peut, certes, entraîner une

fragmentation de l'entreprise, verticale, entre les politiciens et les fonctionnaires (Trandal et Veggeland, 2003) et horizontale, entre les unités administratives d'un même niveau hiérarchique (Kohler-Koch, 1996 ; Morth, 1999 ; Kjaer, 2004 ; jacobsson, 2004). Cette tendance à la fragmentation est la conséquence d'écueils d'ordre pratique, tels que les lourdes charges de travail, les courts délais impartis et les difficultés liées à la supervision des activités et des processus au sein de l'intégration. Qui plus est, l'intégration est polycentrique et il est parfois difficile de déterminer quelle autorité décide des sujets à discuter, supervise, contrôle, à quel moment et de quelle façon. Quand on observe l'intégration de l'extérieur, on a l'impression que n'importe où et n'importe quand, elle est subordonnée à l'agenda politique (Mény, 1996, p.13 ; Christiansen et Kirchner, 2000, p. 3).

L'intégration attribut en outre une grande importance à l'expertise, notamment en ce qui concerne l'expertise substantielle (Radaelli, 1999). L'intégration est ainsi un terrain propice pour les spécialistes en négociation et en coordination. Un troisième groupe d'experts est favorisé au sein de l'intégration : celui que Lequesne et Rivaud (2003) ont appelé le groupe des « sages ». La légitimité de ce groupe repose sur sa capacité à interpréter les caractéristiques politiques de l'intégration et à établir des valeurs, des normes, et des règles fondamentales⁹. Cette allégeance excessive à l'expertise peut entraîner des difficultés pour les politiciens nationaux, leur ingérence étant jugée « illégitime » par les fonctionnaires habitués des réunions de l'intégration des acteurs locaux. Enfin, il peut y avoir fragmentation lorsque des responsables de secteurs fortement intégrés consacrent beaucoup de temps et d'énergie à discuter, avec différents acteurs (locaux, étrangers, des secteurs : public et privé), des problèmes de leurs propres secteurs. Les participants à ces discussions peuvent alors développer des relations et même faire preuve entre eux de loyauté, en omettant de communiquer et coordonner leurs idées et leurs activités (Kohler-Koch, 1996 ; Vifell, 2006 ; Slaughter, 2005). L'entreprise est donc soumise à des forces centrifuges qui remettent en cause l'idée voulant qu'elle soit un acteur cohérent aux politiques coordonnées.

L'intégration accrue des acteurs locaux fait en sorte que les entreprises deviennent d'avantage des « suiveurs » que des « élaborateurs » de règlement (Brunsson et Jacobsson, 2000 ; Levi-Faur, 2005 ; Jacobson et Sahlin-Andersson, 2006 ; Djlic et Sahlin-Andersson, 2006). De nos jours, les entreprises sont contraintes par les directives de l'intégration des acteurs et par celles de la mondialisation. Il s'agit souvent de règlements « souples » sous forme de conseils, recommandations, plans, programmes, etc. (Morth, 2004). Leur adoption

⁹ Lequesne et Rivaud (2003) mentionnent l'exemple des deux « comités d'experts indépendants » qui ont été formés en 1999 pour scruter le travail des commissaires de l'intégration des acteurs.

est en grande partie volontaire, comme dans le cas de la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Ce genre de règlements n'est pas assorti de sanctions formelles et offre aux acteurs des entreprises de la latitude concernant leur application.

Le fait que les règlements « souples » soit fondés sur l'adoption volontaire et que leur inobservation ne soit pas assortie de sanctions formelles ne signifie pas pour autant qu'il y ait une liberté totale. Ces règlements ont de fervents défenseurs (Slaughter, 2005). Ils sont élaborés par des organisations internationales (publiques et privées) qui, non seulement les recommandent fortement mais s'assurent également par divers moyens (évaluations, analyses comparatives, listes de classement, conférences et discussions) qu'ils sont compris et utilisés.

Toutefois, dans ce contexte d'organisation et de règlements transnationaux, les entreprises demeurent des entités importantes. Les prescripteurs de règlements internationaux, ont besoin de ces entités. Elles possèdent des ressources que la plupart des organisations internationales ne détiennent pas, comme la légitimité démocratique, l'expertise et l'argent (Larsson, 2003 ; Burnham et Maor, 1995). Les organisations internationales, recueillent le point de vue des entreprises. Jamais auparavant nous ne sommes-nous demandés aussi systématiquement et aussi souvent, sur un grand nombre de sujet, ce que nous voulions en tant « qu'acteurs locaux ». À cet égard, l'intégration renforce les entreprises. À ce titre, les entreprises ne doivent donc pas être considérées uniquement comme des « suiveurs de règlement » mais, dans une certaine mesure, comme des « élaborateurs de règlement ». En même temps, l'expression des « points de vue nationaux » dans les différentes arènes d'intégration est favorisée par les processus d'élaboration des règlements (Slaughter, 2005 ; Risse-Kappen, 1995). Les politiques des entreprises sont de plus en plus intégrées de sorte qu'il est parfois difficile de distinguer l'intégration des entreprises comme deux niveaux distincts, soit politique et administratif (Mény et al. 1996).

Dans un troisième temps, nous mettrons en lumière les inquiétudes concernant la légitimité des entreprises. Comment les politiciens maîtrisent-ils leur situation nationale quand les politiques et les règlements sont décidés au sein de réseaux transnationaux ? De quelle façon tentent-ils de réduire la fragmentation de l'entreprise et d'agir efficacement alors que leurs interventions sont, dans une large mesure, contraintes par des règlements élaborés par des instances lointaines qu'ils ont eu peu de chance d'influencer ? Que font-ils lorsque le fossé entre éléments sous leur contrôle et ceux pour lesquels ils sont tenus de rendre compte se creuse ?

Concernant le cas des entreprises européennes, nous montrerons que les politiciens et les fonctionnaires de l'entreprise ont minimisé l'importance de l'impact de la construction

européenne. À cause de ce scepticisme des entreprises envers l'intégration, aucun politicien n'a défendu l'idée que l'entreprise devait être réorganisée à la suite de son adhésion à l'intégration. On a au contraire insisté sur la légitimité historique, c'est-à-dire l'idée selon laquelle il était possible de maintenir les institutions traditionnelles bien que l'entreprise fait partie de l'intégration. En conséquence, il n'y a pas eu de discussions créatives sur les diverses façons d'organiser et de réglementer l'entreprise dans ce contexte transnational.

Nous aborderons ces questions¹⁰, pour nous essentielles, en nous fondant sur plusieurs études empiriques : des études de cas, nos propres études, des études réalisées par d'autres chercheurs et étudiants ou par des organismes publics. Elles peuvent avoir un caractère général ou concret, celui-ci résultant de questionnaires écrits et d'entrevues.

Le questionnaire réalisé en 2003 est un outil important. Il fait suite au questionnaire réalisé en 1998 par Jacobsson et Sundstrom, (1999) et Jacobsson et al. (2004). Il faisait partie d'un projet nordique et il a été également distribué au Danemark, en Norvège, en Finlande et en Islande. Dans le présent article, nous nous concentrerons sur le cas d'une entreprise intégrée.

I.1 - De gouvernement à gouvernance

La recherche contemporaine sur l'entreprise s'intéresse depuis déjà fort longtemps au virage « de gouvernement à gouvernance » (Rhodes, 1996 ; pierre et Peters, 2000 ; Kjaer, 2004 ; Beck Jorgensen et Vrangbaeck, 2004). Ce virage se serait produit dans la plupart des pays occidentaux et serait attribuable – entre autre - à la complexité accrue des problèmes sociaux, à l'omniprésence et à la spécialisation de l'administration publique, à une demande croissante d'expertise, à l'internationalisation, à la décentralisation et au développement rapide des technologies de l'information et des communications (Pollitt, 2003 ; Jessop, 2002).

Ces mutations ont contraint les gouvernements et les parlements nationaux à déléguer certaines activités aux administrations locales (délégation vers le bas), à des organismes privés (délégation vers l'extérieur), à des organismes d'État semi-autonomes (délégation vers l'intérieur) et enfin à l'intégration et à d'autres organismes internationaux (délégation vers le haut), avec pour résultat, le risque d'un État « évidé » (Rhodes 1994 et 1997).

¹⁰ Nous aimerions préciser que nous ne tentons pas de déterminer, de façon systématique, jusqu'à quel point l'entreprise, à la suite de son intégration, est devenue plus intégrée, plus fragmentée, suiveuse de règlements, etc. Il ne s'agit pas d'une étude avant-après. Même si nous nous penchons sur le degré d'intégration, de fragmentation et d'adoption des règles, nous sommes principalement intéressés par le « mécanisme de l'intégration », c'est-à-dire ce qu'il advient de l'entreprise une fois intégrée dans un contexte élargi.

Dans ce nouveaux paysage politique, le processus d'élaboration des politiques est, dans une large mesure, vu comme le résultat d'une collaboration. Des acteurs de divers horizons (public, privé et bénévole, politique, social et administratif) forment ce qu'on appelle des réseaux d'action publique. Les politiques sont considérées comme le résultat des actions et des échanges entre ces réseaux, plutôt que le résultat des processus hiérarchiques au sein de l'État. On insiste sur le caractère informel -et la richesse- des échanges qui tend à estomper les frontières traditionnelles entre le politique et l'administratif, entre les diverses unités administratives ainsi qu'entre les acteurs publics et privés (Scharpf, 1994, p.37). En même temps, ce processus « collaborateur » reflète un changement : les « règlements rigides » traditionnels font place aux « règlements souples » (Morth, 2004¹¹).

L'élément qui unit les réseaux d'action publique est la dépendance à l'égard des ressources. La littérature sur la gouvernance met en évidence l'idée selon laquelle différents acteurs possèdent différentes ressources, mais aucun n'en possède suffisamment pour résoudre, à lui seul, les problèmes posés par l'ensemble des acteurs du réseau. Cette situation crée des relations de dépendance mutuelle et d'intérêts communs. Le volontariat, l'égalité et la confiance sont privilégiés contrairement à la coercition et à l'autorité, associées, elles, au gouvernement (Jessop, 2002, p. 1 ; Lowndes et Skelcher, 1998, p. 313 ; Feldman et Khademian, 2002, p. 158 ; kjaer, 2004, p. 41).

I.2 - De gouvernance à gouvernances

Naturellement, on peut se demander jusqu'à quel point ces techniques sont nouvelles. Les gouvernements n'ont-ils pas de tout temps utilisé des méthodes de contrôle indirect ? A la fin des années 1970 et au début des années 1980, Jacobsson a étudié six secteurs d'activité pour conclure que le gouvernement, dans une large mesure, « gouvernait en organisant » (Jacobsson 1984 et 1989). Le travail quotidien était accompli par des organismes éloignés des politiciens que ceux-ci n'essayaient pas de contrôler. Ces organismes jouissaient donc d'une grande latitude. Face à certaines situations, les ministres étaient obligés d'intervenir. A ces occasions, les moyens – pourtant préconisés par la science administrative – à mettre en œuvre pour le contrôle de la gestion étaient peu prisés. Les ministres préféraient créer de nouvelles unités administratives, réunir des commissions *ad hoc*, organiser des conférences et des séminaires ou encore changer le haut personnel administratif. Ainsi dépensaient-ils plus d'argent que n'en réclamait la résolution des problèmes. Les médias étaient largement utilisés pour diffuser les annonces gouvernementales.

¹¹ Snyder (1993) définit le « droit mou » comme des règles de conduite qui, en principe, n'ont aucune force juridique obligatoire, mais qui néanmoins ont des effets pratiques ».

Les ministres réagissaient à des demandes présentées pour l'essentiel dans un cadre national (par des sociétés, des municipalités, des organismes bénévoles, les médias, les partis d'opposition et des organismes d'État). Comme elles étaient issues d'un contexte familial¹², il y avait peu de risque que ces demandes heurtent les valeurs nationales et entravent l'action du gouvernement. Celui-ci se devait pourtant de réagir en rapatriant la recherche de solution à des « problèmes chauds », auparavant délégués aux organismes ou aux « réseaux ». Pour éviter une surcharge, le gouvernement se montre capable, à la fois, de « soulever » les problèmes et de les « résoudre » rapidement.

Dans cette perspective, l'étude de Jacobsson a prouvé que les ministres ne privilégiaient pas les objectifs à atteindre, mais s'intéressaient plus aux méthodologies à instaurer au sein de l'administration, pour lui permettre de s'adapter aux conditions changeantes du milieu environnant. Comme mentionné précédemment, il s'agissait d'une approche organisationnelle et réglementaire.

Il ne fait aucun doute que les résultats de l'étude de Jacobsson sur le pilotage de l'administration présentent les caractéristiques de la « méta-gouvernance » décrite dans la littérature contemporaine sur le sujet. Les politiciens se comporteraient donc comme porteurs de « méta gouvernance » depuis fort longtemps. Ainsi pouvons-nous douter de l'énoncé selon lequel « il y aurait eu un virage brutal de gouvernement à gouvernance au cours des années 1980 et 1990 ».

I.3 - Point de vue organisationnel

On a qualifié la gouvernance de concept vide (Dowding, 1995), mais aussi de concept multithéorique (Bom-Hansen, 1997). Cela signifie qu'elle ne sert, par elle-même, que de concept analytique et qu'elle doit être combinée à des théories explicatives spécifiques pour faire progresser l'analyse au-delà de la description. Pour notre part, nous sommes d'accord avec l'aspect « multi théorique » de la gouvernance. Mais contrairement à de nombreux autres chercheurs qui utilisent une perspective axée sur la gouvernance, nous ne prenons pas position en faveur de « l'homme économique » et des théories de la négociation, mais bien en faveur de « l'homme sociologique » et des théories de l'organisation.

Nous prenons pour point de départ le fait que les acteurs (particulièrement, les acteurs publics) agissent généralement avec un degré d'incertitude élevé. Le milieu qui les entoure (social, culturel, idéologique, technologique et économique) est complexe et en constante

¹² Dans ce cas, et peut-être à un degré inhabituellement élevé, étant donné que le parti social-démocrate a été au pouvoir, de 1932 à 2006, à l'exception de neuf années (de 1976 à 1982 et de 1991 à 1994). Depuis 2006, une coalition de droite (qui compte quatre partis) est au pouvoir.

évolution. Par conséquent, il leur arrive souvent de ne pas avoir à priori une vision claire et précise des problèmes, des solutions qui s'offrent à eux, des effets des mesures prises, de leur propre volonté, etc. La réalité des problèmes et l'utilité des solutions apparaissent progressivement dans la foulée de l'avancement des processus (Cohen et al. 1972 ; Finnemore, 1996)

Au sein de ces processus, l'intervention peut être dictée par le rôle et l'identité (March et Olsen, 1989 ; Powell et Dimaggio, 1991). Elle est toujours limitée par un nombre d'idées et de comportements (plus ou moins) institutionnalisés, qui (à un certain degré) déterminent ce que les acteurs peuvent faire et ne pas faire. Cela signifie que les processus de gouvernance ne sont pas seulement un « jeu » dans lequel les acteurs négocient entre eux sur la base de calculs stratégiques, mais aussi un comportement de « respect des règlements », par lequel les acteurs doivent faire ce qu'ils estiment être une intervention appropriée.

Ces règlements institutionnalisés peuvent être enracinés dans l'espace, c'est-à-dire dans l'environnement des organisations. C'est le genre de règlements que Mayer et Rowan (1977) ont appelé « mythes rationalisés » ; et certains chercheurs ont même proposé de parler de « modes » (Boli et Thomas, 1999). La recherche contemporaine pointe un certain nombre d'idées et de comportements institutionnalisés qui peuvent s'avérer instructifs pour l'étude du supposé virage de gouvernement à gouvernance. On citera notamment les règlements souples (Morth, 2004), les partenariats public-privé (Osborne, 2000), le gouvernement décloisonné (Bogdanor, 2005), la coordination (Peters, 1998), le caractère volontaire (Bostrom et al, 2004), l'obligation de rendre des comptes (Bostrom et Garsten, 2008), la gestion par objectifs et par résultat (de Bruijn, 2002) et la vérification (Power, 1997).

Les règlements institutionnalisés peuvent aussi s'inscrire dans le temps. Dès 1958, March et Simon ont annoncé que les organisations allaient développer, au fil du temps et en se référant à des interventions répétées réussies ou de moins faisables, des routines et des modes de fonctionnement standards, qu'elles se sentiront à l'aise de suivre et qui favoriseront des façons de travailler normalisées. March et Simon ont appelé ce penchant : la « rationalité limitée ». Il s'agit d'une ouverture sur la théorie de la « dépendance du chemin » qui insiste sur le fait que les tentatives menées pour modifier rapidement un comportement seront confrontées à l'inertie inhérente des idées, des structures et des méthodes de travail « locales ». Le cas des collectivités locales, des communes notamment, est ici édifiant.

On trouve ces idées et ces pratiques institutionnalisées à divers niveaux : au sein d'une organisation, d'un secteur d'activité ou à l'échelle nationale. Au niveau central, il existe nombre de pratiques institutionnelles dont l'encrage historique - et parfois de nature

corporatiste- peut entraîner de l'inertie, par exemple le principe d'accès public aux documents officiels (Andersson, 2006)

Il n'est pas toujours facile pour les organisations de respecter l'ensemble de ces règles. L'organisation suggèrent qu'il est possible de résoudre ces tensions grâce au dédoublement (Meyer et Rowan, 1977), c'est-à-dire un dualisme entre l'action de l'organisation et sa représentation. Pour Borunsson, (1989), il s'agit là d'une forme « d'hypocrisie ».

II - La gouvernance de l'entreprise

Les entreprises sont souvent décrites comme des entités autonomes, clairement définies, non seulement par rapport à d'autres acteurs nationaux. Selon ce concept, les entreprises ont une identité forte et connue, des ambitions et des priorités récurrentes. Quant aux organisations internationales, telle que l'UE, elles sont perçues comme des arènes où les entreprises se rencontrent et s'affrontent. Pour assurer une meilleure défense de leurs intérêts, les entreprises doivent donc définir, clarifier et présenter leurs objectifs avec rigueur et cohérence.

La présente étude met en doute la perception selon laquelle les entreprises sont des acteurs autonomes. Une importante manifestation du passage de gouvernement à gouvernance tient au fait que les entreprises sont désormais intégrées dans un contexte régional (européen, pour celles européennes) et international, en général. A titre d'exemple, 90% des unités qui ont répondu au questionnaire, des auteurs, ont indiqué qu'elles étaient influencées par au moins un des trois piliers de l'UE ou par tout travail de normalisation connexe¹³. La moitié d'entre elles sont faibles. De plus, quatre unités sur dix ont ajouté qu'elles consacrent une grande partie de leur temps à effectuer du travail en lien avec l'UE. Pour remplir ces tâches, 40% des unités ont du recruter du personnel supplémentaire au cours des cinq dernières années.

Le questionnaire a également révélé que les activités liées à l'UE étaient décentralisées. Les relations transnationales ne sont plus réservées uniquement au ministre des affaires étrangères. Elles concernent dorénavant presque tous les secteurs et les échelons administratifs. Sur dix unités, huit ont répondu avoir des contacts, dont la moitié d'entre elles ont indiqué avoir des contacts directs avec ces organisations, au moins une fois par mois. Sur dix unités, huit ont également déclaré qu'elles participaient à des comités ou à des groupements de l'UE, au moins une fois par année. En outre, 55% des unités ont confirmé avoir détaché du personnel auprès d'organisations de l'UE, au cours des cinq dernières

¹³ Prés de 86% des unités ont indiqué qu'elles étaient influencées par les activités du premier pilier, tandis que ce pourcentage se limite à 50% dans le cas des deuxième et troisième piliers

années. Dans deux unités sur trois enfin, du personnel a séjourné plus de dix jours à l'étranger pour du travail lié à l'UE.

Ainsi nous voyons que des unités distinctes, au sein de ministères et d'organismes différents, participent fréquemment à des réseaux de l'UE. Ces réseaux sont multilatéraux et réunissent, avec divers acteurs de l'UE, des unités gouvernementales, des politiciens. Ils ont constaté que plus de 50% des unités administratives ont des contacts avec des unités d'autres gouvernements, au moins une fois par moins.

II.1 - Une entreprise fragmentée

Perçues, à tort, comme des entités autonomes, les entreprises sont également souvent perçues comme des entités « cohérentes ». On présuppose qu'elles peuvent « parler d'une seule voix » lorsqu'elles discutent avec d'autres acteurs, dont, au premier chef, les autres entreprises. Cette perception repose sur l'idée que les gouvernements épousent un modèle sophistiqué d'organisation rationaliste qui leur permet de s'autocontrôler en supervisant et coordonnant l'action des services des fonctionnaires.

Encore une fois, nous croyons que la cohérence de l'entreprise est sévèrement mise à l'épreuve lors de son intégration. Un symptôme important du passage de gouvernement à gouvernance est en effet la fragmentation croissante de l'entreprise. En voici quelques exemples : bien que les unités intégrées aient des contacts multiples avec divers types d'acteurs, il n'en demeure pas moins que les réseaux sont isolés par leurs spécialisation. Les résultats de questionnaire, comme ceux d'autres études, ont prouvé que l'intégration a entraîné un accroissement des échanges entre les intervenants internationaux d'un même secteur, alors que pour les contacts avec les unités interrogées des fonctionnaires de 25 organismes sur leur travail, le *Kommerskollegium* (Conseil national du commerce) a constaté que : « peu sont satisfaits de la coordination des grandes questions relatives à l'intégration, que mobilisent plusieurs ministères ou organismes. Dans ces situations, une coordination insuffisante, un manque de compréhension et une communication déficiente peuvent nuire aux dossiers ».

Or, les décisions importantes se prennent au sein des réseaux qui regroupent divers acteurs. Ces réseaux sont repliés sur leur spécialité et il est inadéquat de les appeler « réseaux de secteurs ». Le *Kommerskollegium* poursuit son analyse en soutenant que certains spécialistes ou unités agissent parfois avec indépendance au sein des ministères et autres organismes et que la haute administration est loin d'être parfaitement au courant des propositions présentées par les fonctionnaires subalternes (*Kommerskollegium*, 2005).

Dans son étude sur l'internationalisation de trois secteurs d'activité, Asa Vifell (2006) a, elle aussi, constaté que la fragmentation de l'entreprise n'était pas causée par la dérive de secteurs entiers. Elle suggère de parler d'« enclaves » plutôt que de « réseaux de secteurs ». Ces enclaves sont des constellations qui rassemblent divers acteurs provenant, le cas échéant, de secteurs différents et qui profilent leur regroupement en fonction du problème soulevé. Les enclaves se définissent à travers la rencontre de personnes qui travaillent en étroite collaboration pendant de longues périodes, ce qui favorise l'apprentissage mutuel, la compréhension commune, la confiance et le respect de la compétence des autres. Dans le même temps, elles se distinguent de leurs « organismes d'attache ». Les organisations internationales, telles que l'UE et l'organisation des nations unies (ONU), constituent souvent des « organismes d'accueil » pour ces enclaves (Slaughter, 2005). Elles offrent un environnement organisationnel et des ressources qui facilitent la collaboration et la communication permanente entre les membres des enclaves et le fait que les participants partagent une langue commune. On ne parle pas ici de langage, mais d'un corpus commun de connaissance et de reconnaissance autour des concepts, des expérimentations antérieures, etc. Il est difficile pour un agent extérieur, ignorant de l'historique du secteur, de participer aux discussions (Thedvall, 2006). Le terme « réseau » serait donc trompeur. Il induit que les constellations sont auto-organisables et qu'il est facile d'y entrer et d'en sortir, quand ce n'est évidemment pas le cas. Elles font au contraire l'objet d'un contrôle strict à l'entrée par les acteurs étatiques. Pour réussir dans les enclaves, il est préférable de détenir des avoirs en administration ou en histoire que des expertises de contenu, ce qui rend le concept de « collectivités » épistémologiquement impropre (Vifell, 2006).

Dans ces enclaves, les ministères et les organismes collaborent étroitement. Vifell a remarqué que les fonctionnaires de ministères et d'organismes qui travaillent sur les mêmes dossiers internationaux sont susceptibles de développer un fort sentiment unitaire. Des observations semblables découlent également d'études de cas touchant de nombreux secteurs dont la statistique (Mannfelt, 2000), les douanes (Heiegard, 2000), l'emploi (Etzler, 2004), l'environnement (Savelli, 2000), la concurrence (Sundstrom, 2000), et les médicaments (Nilsson, 2000).

Jusqu'à quel point les politiciens jouent-ils un rôle dans ces enclaves ? Sur ce sujet, les études empiriques diffèrent. D'une part, nous l'avons relevé dans la section précédente, les fonctionnaires semblent avoir une excellente idée des attentes de leurs supérieurs politiques. De plus, dans l'enquête, quatre unités sur dix ont indiqué qu'elles avaient des contacts directs avec « le gouvernement ou les cabinets ministériels », et ce, au moins une fois par mois quand

il s'agit des dossiers de l'UE. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé en Suède que dans les autres pays nordiques¹⁴. D'autre part, le pouvoir d'influence des politiciens sur les processus décisionnels de l'UE s'est réduit au fur et à mesure qu'on fait appel aux experts. Le *kommerskollegium* juge, par exemple, que certains organismes ont acquis une grande indépendance envers les politiciens. Ces organismes formulent eux-mêmes leurs instructions relativement aux politiques de l'UE et rechignent à les modifier sur avis des politiciens. Selon eux, « l'individu spécialiste » devrait pouvoir bénéficier d'une plus grande liberté d'action (Kommerskollegium, 2005).

De la même façon, Nilsson a constaté dans son étude sur les produits médicaux que l'organisme responsable avait acquis une position forte face au ministère et aux politiciens après l'adhésion de la Suède à l'UE. L'expertise a été un facteur important de ce changement : Le bureau des produits médicaux "lakemedelsverket" soutient que le gouvernement ne peut ni ne devrait contrôler le Bureau, puisque la majorité des dossiers traités au sein de la coopération européenne est de nature purement scientifique. Les fonctionnaires des ministères et des organismes soutiennent qu'il n'y a pratiquement aucun dossier politique, et que les politiciens n'ont aucun désir marqué de jouer un rôle au sein du Bureau ni de le contrôler. A la veille de l'adhésion de la Suède à l'UE, le ministère de la Santé et des Affaires Sociales n'a pas fixé les objectifs du bureau, elle s'en est chargée elle-même (Nilsson, 2000).

Dans son étude sur le Bureau de la statistique, Mannfeldt insiste également sur l'importance de l'expertise. Par exemple, Statistique Suède "Statistiska centralbyran" s'opposait à ce que les membres des comités méthodologiques soient nommés par les politiciens, bien que les règlements officiels stipulent clairement que les fonctionnaires suédois qui font partie de ces comités représentent le gouvernement de Suède. Selon Mannfeldt, l'explication de cette prise de position reposait sur l'importance de l'expertise : La raison semble être que statistique Suède gagne plus de respect au sein du SPC « le plus important comité de l'UE dans le domaine de la statistique » s'il n'y a pas de représentants de ministères. Le comité se compose uniquement de représentants provenant d'organismes publics nationaux. Statistique Suède soutient que les questions de statistiques devraient, pour des raisons fondamentales et pratiques, être examinées par des spécialistes. De plus, la confiance à l'égard des statistiques diminuerait si les problèmes méthodologiques devaient être résolus au niveau politique ; compte tenu de la nature complexe de ces problèmes, il serait inapproprié de tenter de les résoudre à ce niveau. Les fonctionnaires maintiennent que le

¹⁴Danemark et Finland : 27%; Norvège : 21%; Islande: 20%. Edward page (2006) conclut que la distance entre les politiciens et les fonctionnaires est moins importante en Suède qu'en Angleterre.

bureau de la statistique ne peut pas se soumettre aux caprices politiques si l'on veut des statistiques objectives et indépendantes (Mannfeldt, 2000)

Sundstrom (2000) a présenté des observations très similaires dans son étude sur la politique de la concurrence. Les politiciens n'avaient pas autorité sur les fonctionnaires du bureau de la concurrence de la Suède "Konkurrensverket", membres des comités de méthodologie. La principale raison était que la crédibilité de l'organisme augmentait lorsque les politiciens étaient tenus à l'écart. Or, une crédibilité accrue signifiait des chances supplémentaires d'avoir une influence sur les dossiers traités par les comités sur la concurrence de l'UE.

Ainsi, cette étude appuie en partie la thèse selon laquelle une fragmentation verticale de l'entreprise suit l'adhésion du pays à l'UE, car elle entraîne le creusement d'un écart entre les politiciens du *core executive* et les fonctionnaires subalternes. Cette observation semble se vérifier particulièrement dans les secteurs où l'on accorde une grande importance à l'expertise.

Notre étude confirme un autre doute couramment exprimé à propos des principaux représentants de la population, c'est –à-dire les parlementaires : ils sont tenus à l'écart des processus politiques liés à l'UE (Maurer et Wessels, 2001). Plus de la moitié des unités enquêtées nous ont répondu qu'elles n'avaient pas eu de contacts avec des parlementaires au cours de la dernière année concernant leur travail à teneur européenne. Il s'agit d'un des pourcentages les plus élevés parmi la liste des intervenants suédois au sujet de même questionnement. La conclusion selon laquelle les parlementaires suédois perdent de leur pouvoir en raison de l'adhésion de la Suède à l'UE resurgit aussi dans une étude comparative des parlements suédois et finlandais réalisée par Jungar et Ahlback Oberg (2000). Dans leur analyse, les parlementaires suédois jugent qu'ils ont trop peu de pouvoir comparativement au gouvernement sur les questions concernant l'UE. Par contre, les parlementaires finlandais estiment qu'ils ont plus de pouvoir que leur gouvernement.

Le matériel empirique révèle aussi que les unités gouvernementales de différents ordres ont tenté de répondre aux demandes post adhésion à l'UE en adoptant diverses mesures administratives. L'enquête a montré que de nombreux organismes ont formé des comités spéciaux et nommé des coordinateurs pour traiter des questions liées à l'UE et que des fonctionnaires ont participé à divers programmes de formation pour renforcer et actualiser leurs connaissances de l'UE, en particulier sur les règlements, les langues parlées et les processus décisionnels de l'UE et des autres pays membres. Statskontoret a pu observer que les organismes ont réorganisé leurs départements pour les harmoniser avec ceux de l'UE et

des pays membres de l'UE (Statskontoret, 1997 et 2003). Le gouvernement suédois en a fait autant avec ses propres services.

En résumé, d'importantes décisions se prennent de nos jours dans des réseaux de constellation ou enclaves, qui réunissent des fonctionnaires nationaux, des fonctionnaires et des spécialistes des secteurs public et privé. Ces enclaves traitent divers dossiers hors de la présence des politiciens nationaux. Ce fait, combiné à la complexité des dossiers, à la rapidité des processus et à l'importance accordée à l'expertise, sape le travail des politiciens nationaux qui souhaiteraient superviser et influencer les décisions de l'UE. L'une des répercussions de l'eupéanisation et de l'internationalisation est la perte de contrôle des politiciens sur des dossiers pour lesquels ils demeurent cependant responsables au plan national.

Par ailleurs, le degré d'intégration varie selon les secteurs et les niveaux administratifs. Les acteurs profondément intégrés dans l'UE peuvent développer des contacts plus fréquents et personnels avec des acteurs non étatiques, y compris des organismes étrangers, qu'avec leurs compatriotes du gouvernement suédois. Les organismes se restructurent en décalquant l'organisation de leurs correspondants au sein de l'UE et des autres pays membres. Ils prennent des mesures pour renforcer leurs capacités administratives. De cette façon, les administrations suédoises s'adaptent, acquièrent une meilleure connaissance de leur secteur d'activité et de sa spécificité, mais affichent en contrepartie une méconnaissance des autres secteurs d'activité et des stratégies nationales. Quelquefois, l'intégration est si importante que des unités administratives pourraient se considérer comme faisant partie de l'administration de l'EU. Le bureau de la concurrence de Suède est un exemple de la façon dont les enclaves européennes, dirigées par des directeurs généraux de l'UE, peuvent façonner l'identité et la fidélité des institutions nationales (Sundstrom, 2000). L'entreprise suédoise est ainsi de plus en plus fragmentée et de moins en moins cohérente.

II.2 - Une entreprise « suiveur » de règlement

Entités autonomes et cohérentes, les entreprises sont aussi perçues comme des entités « souveraines ». Elles détiendraient une liberté d'action quasi illimitée. Selon cette perception, seule l'entreprise peut prendre des décisions concernant son territoire et envers les citoyens. Dans les démocraties, la pensée dominante est qu'à travers différentes institutions (parlement, gouvernement, cour, corps policier, etc.) les citoyens ne sont pas libres comme le sont les entreprises. Ce sont elles qui, en leur nom, règlementent la société.

Cette vision est également remise en cause dans l'article de Maurer et Wessels, (2001). De nos jours, les entreprises suivent et légitiment les règlements élaborés par d'autres acteurs. Il s'agit d'une troisième manifestation importante du passage de gouvernement à

gouvernance. Dans le cas d'adhésion à l'UE, cette transition est évidente. Pour adhérer, les entreprises doivent remplir certaines conditions : être une démocratie, avoir une économie de marché, répondre aux « critères de convergence » et posséder une capacité administrative (voir par exemple Wallin et Granqvist, 2006). De nombreux acteurs (outre la commission européenne) sont prêts à aider ces pays à satisfaire à ces conditions (Svensson, 2006). Certains acteurs supervisent même les entreprises afin de vérifier s'ils sont en mesure de répondre à toutes les exigences imposées par l'UE (Dahl, 2005)

Une fois membres de l'UE, les entreprises doivent se conformer à des règlements plus spécifiques qui leur sont imposés. Ce fut le cas, par exemple, en Suède, avec la politique agricole. Un an seulement avant que le gouvernement suédois ne dépose sa demande d'adhésion à l'UE, le parlement suédois avait décidé de déréglementer sa politique agricole. Cette nouvelle politique s'écartant considérablement de la politique agricole commune de l'UE, la Suède a dû abandonner son projet lorsqu'elle est devenue membre à part entière de l'UE, touchant d'autres secteurs tels que la concurrence (Bromander et Loxbo, 2004), l'environnement (Kronsell, 2001) et le milieu de travail (Jacobsson, 1997), même si la réglementation nationale dans ces secteurs s'harmonisait davantage avec celle de l'UE.

Toutefois, les entreprises n'ont pas à se plier à des règlements officiels ou « rigides ». De nombreux règlements sont « souples » et prennent la forme de conseils, de recommandations, de normes, d'objectifs, de stratégies, de lignes directrices, etc. Ils sont fondés sur le volontariat et la réciprocité, c'est-à-dire que l'entreprise participe à leur élaboration. Pour autant, le volontariat et la réciprocité sont des concepts illusoire. En pratique, les entreprises sont contraintes « d'être volontaires » pour appliquer les règlements européens. La politique éducative est un bon exemple de ce « volontariat forcé ». En 1999, vingt neuf (29) ministres européens de l'enseignement supérieur se sont réunis à Bologne pour jeter les bases d'un Espace européen de l'enseignement supérieur qui devra voir le jour avant 2010 et pour promouvoir le système européen d'enseignement supérieur partout dans le monde (processus de Bologne). La Déclaration ne contient aucune obligation formelle. Elle dresse un cadre de référence qui est « proposé » aux pays. En mai 2005, quarante cinq (45) pays, dont la Suède, l'avaient adopté. Comment en effet un pays pourrait-il se permettre de ne pas emboîter le pas de cette politique à l'encontre de quarante quatre (44) autres pays européens ? *A fortiori*, le pays en question (la Suède), se déclare ouvert, moderne et prêt à collaborer.

Dans un autre secteur, celui de l'emploi, l'EU préconise la « méthode ouverte de coordination » (MOC). Cette approche a été présentée au sommet de Lisbonne en Mars 2000 comme un outil de renforcement de la « dimension communautaire ». Elle se fonde sur l'idée

que toutes les entreprises membres de l'UE devraient participer aux efforts déployés pour améliorer l'employabilité, l'esprit d'entreprise, d'adaptabilité et l'égalité sur le marché du travail européen. La MOC a été inventée en réaction aux politiques précédentes de l'UE, jugées trop restrictives car elles accordaient peu de marge de manœuvre aux politiciens nationaux (Zetlin et Pochet, 2005).

La MOC fonctionne par étapes. A l'origine, le conseil des ministres européen fixe des objectifs politiques. Puis, les entreprises traduisent ces lignes directrices en politiques nationale et régionale. On s'entend, ensuite, sur des indicateurs spécifiques, pour évaluer les meilleures pratiques. Enfin, on collecte et on analyse les résultats. Il s'agit donc d'une méthode décentralisée mise en place par les entreprises membres et supervisée par le conseil de l'UE. La commission assure cette supervision, tandis que la participation du parlement européen et de la Cour de justice des communautés européennes reste limitée. La MOC repose ainsi sur des mécanismes de « droit mou » : lignes directrices, indicateurs, analyse comparative, échange des meilleures pratiques. Aucune sanction n'est prévue pour les pays à la traîne. La convergence résulte plutôt de la pression des pairs et de la dénonciation publique (Jacobsson et Vifell, 2005). La MOC s'applique aussi dans d'autres domaines tels que l'inclusion sociale, les retraites, l'immigration, l'éducation, la culture et le droit d'asile. Elle a été suggérée également en matière de santé et d'environnement.

L'UE est donc un réel organisme de réglementation plus vaste. Plusieurs « ombudsman » suédois se réfèrent par exemple à des textes internationaux. L'Ombudsman des enfants promeut les droits et les intérêts des enfants et des jeunes, conformément à la convention relative au droit de l'enfant de l'ONU. Il surveille également l'application de la convention en Suède. De la même façon, l'Ombudsman des personnes handicapées s'inspire des règles qui ont été adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU en 1993 et sont fondées, entre autres, sur la déclaration des droits de l'homme et la convention relative aux droits des enfants de l'ONU. Elles énoncent la première responsabilité de l'entreprise, c'est-à-dire s'assurer que les personnes handicapées ont les mêmes possibilités que les autres citoyens. La Suède a approuvé ces règles et s'est engagée à les respecter en 1994 avec la création de l'Ombudsman des personnes handicapées.

La gestion publique est aujourd'hui fortement influencée par les idées de la mondialisation. Pendant de nombreuses années, la Banque mondiale et l'OCDE ont été les principaux pourvoyeurs d'idées, de pratiques et de règlements (Barzely, 2003) à l'intention des gouvernements. Les concepts de « nouvelle gestion publique » et de « bonne gouvernance ». (Hood, 1991) illustrent la souplesse de la démarche. L'OCDE recueille de

l'information auprès des entreprises sur leurs réalisations et leurs échecs, puis utilise ces données pour faire des comparaisons et dresser des palmarès. Les résultats sont ensuite publiés et présentés dans des conférences et des séminaires.

La multiplication de ces exemples a pour objectif de montrer que les entreprises membres de l'UE, comme celles de la Suède, suivent des règlements qui sont élaborés à l'extérieur de leur pays respectifs. Un grand nombre de ces règlements provient de l'UE, mais d'autres naissent d'un contexte global plus large. Les exemples démontrent également que, dans une perspective où les entreprises sont des « suiveurs de règlement », la gouvernance prend diverses formes. Il existe les règlements en tant que tels, « rigides » ou le plus souvent « souples », qui sont affublés de diverses procédures de vérification. Les organisations internationales influentes surveillent l'application des conventions ou des traités internationaux (protection de l'environnement, droits de la personne, crime organisé, corruption, etc.) et n'hésitent pas à stigmatiser les entreprises retardataires. Amnesty internationale, Greenpeace, Transparency International, font partie de ces organisations inquisitoriales. De plus, au cours des années 1980 et 1990, nous avons constaté une augmentation du nombre d'organismes nationaux spécialisés dans la vérification et l'évaluation d'autres organismes nationaux (Hood et al. 1999). Or, nombre de ces organismes obéissent à des règlements nationaux calqués sur des règlements internationaux.

Les exemples démontrent l'importance des « discours » qui accompagnent les règlements. La convergence est, dans une large mesure, stimulée par les opinions et les notions qui circulent dans les discussions. Les organisations internationales élaborent ces discours et s'assurent que les représentants des entreprises lisent non seulement les mêmes documents, mais se rencontrent périodiquement pour en discuter. L'OCDE joue ce rôle « d'hôte » en matière de gestion publique. Elle ne dicte pas de règlements et ne prescrit pas d'évaluations. Elle rassemble des données, dresse la liste des entreprises qui ont « réussi » et la liste des entreprises qui en « échoué » ou qui accusent un retard (qui devraient se ressaisir et accélérer l'adaptation).

II.3 - Variation de la mise en place des règlements

Nous sommes convaincus que les entreprises prennent de plus en plus la posture « suiveurs de règlements ». Pour autant, ce processus est complexe et ambigu. Après avoir étudié trois secteurs d'activité, Jacobsson (1997) constate une importante variation dans la façon avec laquelle la Suède a adopté les règlements de l'UE.

Dans le domaine de la sécurité en milieu de travail, la réglementation européenne a été reçue avec réserve. Les règlements suédois (obtenus à force de négociations difficiles) étaient

plus sévères que ceux de l'UE. Depuis un arrangement corporatiste vieux de vingt ans, ils étaient discutés conjointement par les représentants du secteur privé, des groupes d'intérêts et des syndicats et l'Administration suédoise pour le milieu de travail (Arbetsmiljoverket). Les règlements de l'UE étaient, eux, en grande partie élaborés par des organismes de normalisation privés. Les acteurs suédois ont alors tenté de protéger les règlements existants plus rigoureux. Ils sont parvenus à interpréter les normes européennes « à la suédoise » en profitant de leur caractère non contraignant. Parallèlement, l'Administration suédoise a diminué ses activités d'information et de conseil et renforcé ses activités de contrôle.

Dans le secteur des produits médicaux, « Lakemedelsverknet » avait acquis une solide réputation d'expertise à l'étranger et s'était imposé à l'échelle internationale depuis des années. Avec l'adhésion de la Suède à l'UE, il devenait très concurrentiel. Les missions d'enquêtes et de vérification étant confiées aux organismes nationaux jugés les plus compétents. C'est ainsi qu'appuyé par l'industrie suédoise, il a adopté sans hésitation les règlements européens, ce qui a eu pour conséquence de conforter sa position dans le nouveau paysage organisationnel et de lui permettre de multiplier ses interventions. Le bureau pouvait cependant recourir à des moyens nationaux pour informer la population suédoise si, pour des raisons médicales ou économiques, il désapprouvait l'usage d'un produit avalisé par l'UE.

Conclusion

Certes, le contenu de ce chapitre est loin de s'appliquer au contexte algérien et, encore moins à Tawrirt Yighil. Toutefois, il renseigne sur la complexité des contours de la nouvelle dynamique de gouvernance, dictée par la mondialisation. L'enjeu pour chaque pays est de concilier entre son ouverture sur cette dynamique et sa volonté de protéger ses intérêts et ses valeurs nationales. Le cas de la Suède est très représentatif de ce paradoxe. Sa vigilance, déjà, vis-à-vis de l'UE est grande, et pourtant, la Suède possédait déjà des règlements conformes à ceux de l'UE avant même qu'elle y adhère. Cette dernière, l'UE elle-même, est prudente envers les anglo-saxons et autres économies émergentes, du Sud-Est asiatique notamment.

Des leçons peuvent donc y être tirées pour le cas de notre champ d'investigation .

Comment l'APC de Tawrirt Yighil peut aider au développement local ? Quel mode de gouvernance va-t-elle adopter, dans le contexte national et mondial actuel ? Quelle aide peut-elle apporter aux entreprises, particulièrement ?

CHAPITRE III

LE MODE DE GOUVERNANCE DE LA COMMUNE DE TAWRIRT YIGHIL ET SON IMPACT SUR SON DEVELOPPEMENT LOCAL

Introduction

En Algérie, les collectivités locales, notamment les communes, n'ont pas de larges marges de manœuvre pour amorcer leur propre développement en toute autonomie. D'une part, le système global de gouvernance est très centralisé et bureaucratique, d'autre part, il a habitué les communes à ne pas compter sur elles-mêmes et, de ce fait, elles sont dans une logique d'assistanat. Aussi, on ne peut parler de gouvernance dans une commune au temps du dirigisme absolu de l'Etat.

C'est tout récemment, avec la chute libre des prix du baril de pétrole des débuts de l'année 2015, que les pouvoirs publics algériens tirent la sonnette d'alarme pour jeter la responsabilité sur les communes en vue de chercher les sources de leur autofinancement. Car, même après le crash pétrolier de 1986 et la crise qui s'en est suivie, notamment avec le rééchelonnement de la dette algérienne en 1994 et son corollaire, le PAS (Programme d'Ajustement Structurel) imposé par le FMI, les pouvoirs publics algériens n'ont pas jeté la balle aux collectivités locales.

Toutefois, la loi n° 11-10 du 22 juin 2011, relative à la commune et portant code communal, trace les contours de la nouvelle vision des pouvoirs publics sur cette collectivité locale. L'article 1^{er}, déjà, stipule que « La commune est la collectivité territoriale de base de l'Etat. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est créée par la loi ». Au côté de l'**autonomie** financière, mise en avant dans ce premier article, la **décentralisation** est inscrite ainsi dans le second : « La commune est l'assise territoriale de la décentralisation et le lieu d'exercice de la citoyenneté. Elle constitue le cadre de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques ».

Partant de ces définitions, les articles 3 - 4 et 5 annoncent les nouvelles responsabilités de la commune. Pour l'article 3 « La commune exerce ses prérogatives dans tous les domaines de compétence qui lui sont dévolus par la loi. Elle concourt avec l'Etat, notamment, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, à la sécurité, ainsi qu'à la protection et l'amélioration du cadre de vie des citoyens ». Dans le quatre (4), il est écrit que « La commune doit s'assurer de la disponibilité des ressources financières nécessaires aux charges et missions qui lui sont légalement dévolues dans chaque domaine. Toute mission nouvelle dévolue ou transférée par l'Etat à la commune s'accompagne de l'affectation concomitante des ressources financières nécessaires à sa prise

en charge permanente ». La contribution de la commune à la recherche de ressources financières, nécessaires à son fonctionnement, est clairement notée ici, tout en maintenant celle de l'Etat. Cette tendance est complétée par l'article cinq (5) comme suit : « Toute réduction des recettes fiscales de la commune résultant d'une mesure prise par l'Etat portant exonération fiscale, réduction des taux ou suppression d'un impôt, doit être compensée par un produit fiscal au moins égal au montant différentiel au moment du recouvrement ».

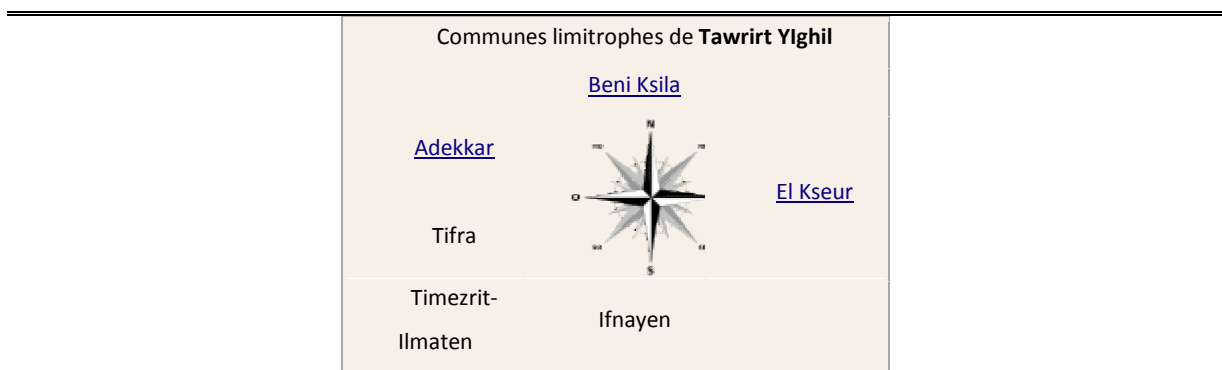
Voyons, dans les faits et dans le cadre de ce chapitre, comment cela se traduit dans le cas de la Commune de Tawrirt Yighil. Mais, commençons d'abord par sa présentation.

I - Présentation de la commune de Tawrirt Yighil

Nous présenterons successivement, et de façon succincte, son histoire et sa géographie, son économie, son patrimoine et son quotidien.

1 – Histoire et Géographie

Tawrirt Yighil est une commune algérienne, créée en 1964, située en Kabylie dans la daïra d'Adekkar (wilaya de Bgayet- Béjaïa). Elle s'étend sur 71,3 km² et compte 6653 habitants depuis le dernier recensement de la population (2008). La densité de population est ainsi de 93,3 habitants par km². Elle est entourée par les communes d'Adekkar, Ayt Iksilen, Tudja, Leqser, Ifnayen, Timezrit-Ilmaten et Tifra, comme le montre la figure ci-dessous, et mitoyenne des Parcs Nationaux de l'Akfadou (Monts du Djurdjura) et de Gouraya (Méditerranée). Elle est située à 4km au nord-est du chef lieu de la Daïra d'Adekar, à 999 mètre d'attitude, et a pour coordonnées géographiques **Latitude** : 36° 42' Nord, **Longitude** 4° 42' Est.



Source : https://fr.wikipedia.org/wiki/Tawrirt_Yighil#cite_ref-3, modifiée et complétée par nous.

La commune de Tawrirt Yighil est composée des grandes localités suivantes : Tizi el korn, Aït Maamar, Grounia, Aït Idir, Aguemoune Nath Amar, Iksilène, Taguemount El Mal, Aït Saaid, Aït Sidi Seïd, El Bor, Tala Oughras, Cheurfa.

¹ « Wilaya de Béjaïa : répartition de la population résidente des ménages ordinaires et collectifs, selon la commune de résidence et la dispersion » [\[archive\]](#). Données du recensement général de la population et de l'habitat de 2008 sur le site de l'ONS.

1. [↑](#) « Décret n° 84-365 du 1^{er} novembre 1984 fixant la composition, la consistance et les limites territoriales des communes », *Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire*, n° 67, 19 décembre 1984, p. 1485 ([lire en ligne](#) [archive](#)).
2. [↑](#) <http://cdha.fr/quand-la-meteo-sinvita-dans-la-conquete> [\[archive\]](#)

2- Économie

La commune de Tawrirt Yighil dispose d'un massif forestier très dense (chênes liège, chênes verts...) dont la production de liège est importante et renommée. Cette forêt est propice à l'élevage, notamment bovin, mais aussi caprin et, à moindre degré, ovin. La production laitière, lait de vache et de ses dérivés, fait la fierté de la région, notamment pour sa qualité reconnue par tous. Ces dernières décennies, beaucoup de jeunes et moins jeunes se sont lancés dans l'apiculture et l'élevage de volaille.

Au côté de l'élevage, la majorité des habitants de cette commune, pratique l'arboriculture, dominée par l'olivier, le figuier et le caroubier. Les autres arbres fruitiers, même s'ils ne sont pas en grande quantité, contribuent à la consommation locale des habitants, tels le cerisier, l'amandier, le vignoble, l'abricotier, le prunier, le pommier, le poirier, etc.. L'agriculture maraîchère est y aussi pratiquée. Les paysans vendent l'excédent de leurs produits, généralement, au niveau du marché hebdomadaire qui se tient chaque mardi à Tuqbal, au centre du chef lieu de la Daïra d'Adekkar.

De même, la commune de Tawrirt Yighil est renommée pour ses différents métiers artisanaux : métier à tisser, poterie, sculpture sur bois, taille de pierre, forgerie, etc.. Ces métiers attirent de nombreux touristes, nationaux et étrangers. Ces derniers, notamment les français, viennent pour visiter Twurirt Yighil qui abrite les derniers vestiges qui restent du "Fort Tawrirt", siège de l'administration coloniale française. D'autres vestiges y sont encore restés : au sud, on y revoit la maison des gardes forestiers dite le Miloul et une autre Tiliwa où se trouve un monument "le tombeau de la neige" de l'armée française datant de 1852, érigé sur le lieu où périt un détachement de l'armée française, à la suite d'une violente tempête de neige.

Concernant les potentialités touristiques, les différents villages de cette commune, constituant une région très accueillante et à l'état naturel, et où des gens très simples, mais très dignes, l'habitent, possèdent d'autres atouts touristiques. Nous donnerons, ci-après, quelques exemples.

- Le village d'Aguemoune Nath Amar qui est le deuxième village de la commune, après celui de Tizi Elkorn, par le nombre de sa population, possède des atouts agricoles, touristiques et historiques considérables. On peut y voir : l'ancienne école du village qui date de l'ère coloniale, l'historique fontaine qui sert jadis de lieu de rencontre des femmes pour y

faire la lessive et jusqu'à nos jours d'abreuvoir pour le bétail et autres animaux, la vieille mosquée (l'djamaâ aqdim) et aussi la toute vieille mosquée de Lekhmisse qui, dit-on, est une réplique de la mosquée de Nedroma et, enfin, la vieille huilerie. Ses humbles habitants, continuent toujours de faire goûter, aux visiteurs, d'excellentes figues, mures, figues de barbarie et autres produits de saison et de terroir.

- Le village Cheurfa, dit Cheurfa n Tizi n Tgeyyar, est renommé notamment par ses sources d'eau abondantes. Village historique et révolutionnaire, quant à lui, a des atouts touristiques incontestables : le lac implanté sur une surface plane verdâtre au milieu d'une suite de montagnes sur le CW34 garde toute sa splendeur naturelle même en été ; la source dite de Ali Webrahem, réputée pour son efficacité contre les calculs rénaux reçoit chaque jour des dizaines de gens qui viennent de partout chercher cette eau médicinale ; les fontaines publiques bâties du temps de la colonisation, à savoir, Tala Ouguelmim, Tinqicht et Taâwint, gardent encore leur architecture ; les mausolées de Cheikh Améziane et de Sidi Touati, encore grandement visités et vénérés ; deux huileries traditionnelles et une pierre portant des inscriptions romaines, sont d'ailleurs les lieux de prédilection des visiteurs.

Le reste du patrimoine culturel et cultuel de la commune de Tawirt Yighil se trouve dans d'autres villages : plusieurs sites comportant les vestiges des anciennes occupations (romaine, espagnole et française), notamment des forts et des garnisons, sont malheureusement négligés et laissés à l'abandon, ils sont en voie de disparition, faute d'une mauvaise gouvernance.

II – Mode de gouvernance de la commune de Tawirt Yighil

Nous allons, dans ce point, séparer entre ce qui relève de la responsabilité de l'APC et ce qui est de la responsabilité de la société civile, en tant qu'acteurs principaux de la gouvernance de cette commune. Les entreprises économiques étant quasi-inexistantes, nous les approcherons de façon secondaire. Quant à l'Etat, il inséparable de l'administration communale et de l'APC.

1 – L'APC

A l'instar de toutes les communes d'Algérie, la commune de Tawirt Yighil a hérité d'une trentaine d'années de la gouvernance du parti unique, le FLN. Une gouvernance, pensée, structurée, institutionnalisée et dictée par les pouvoirs publics au niveau central, conformément à la philosophie de ce parti. Au niveau local, c'est la Kasma FLN, domiciliée au chef lieu de la Daïra d'Adekkar, qui prépare la liste des candidats, militants du FLN. Cette liste doit être approuvée par la Mouhafada de Béjaïa, chef lieu de la wilaya.

Il s'agit de liste unique, de candidats qui font allégeance aux chefs du FLN et à l'aristocratie locale. Il n'y a aucune différence entre l'administration et les élus, ils font un seul bloc fonctionnant dans le cadre de la politique globale du pays. Sauf que leur gestion obéit à la logique clanique, tribaliste, clientéliste et bureaucratique. Aussi, c'est une gouvernance uniciste, rigide et très centralisée, le peuple étant exclu de toute prise de décision et même de toute consultation.

Avec l'ouverture politique, après octobre 1988, consacrée dans la constitution du 23 février 1989, la commune de Tawirt Yighil se voit dans une gouvernance d'alternance entre les deux partis « kabyles » : RCD et FFS. Mais, sa situation socioéconomique n'a pas changé, elle s'est même aggravée.

En effet, cette situation est clairement résumée, le 16/09/2008, par un internaute, qui a signé au nom de Karim Zenad, et dont le contenu est posté au nom d'« Ukerdis », sous le titre : « plus rien à se mettre sous la dent » à TAOURIRT-IGHIL (ADEKKAR).

Tawirt Yighil, un petit centre urbain de la Daïra d'Adekkar, dans la wilaya de Béjaïa, ne constitue plus le rêve d'autrefois pour ses habitants, venus en vue de lendemain meilleur, en quittant leur village natal. Le manque d'infrastructures de base laisse déjà plusieurs maisons construites inhabitées, alors que d'autres propriétaires cèdent leur biens pour aller s'installer dans les grandes villes, généralement à Alger. Si vous solliciter l'achat d'une maison, d'un logement ou d'un lot de terrain par ici, vous aurez sûrement l'embarras du choix : « Il y' a plusieurs maisons à vendre et plusieurs lots de terrain qui valent 2000000 - 3000000 DA au minimum, en réalité, mais qui ne se vendent que 200000 – 300000 DA au plus », nous confie un enseignant habitant la nouvelle cité depuis deux ans, mais pas content du tout, lui aussi, car se déplaçant sur plusieurs kilomètres quotidiennement avec ses petits enfants scolarisés pour rejoindre son lieu de travail. Tout cela parce qu'ils n'ont pas d'écoles primaires dans cette localité. A vrai dire, la structure existe mais pas disponible « elle est occupée par les militaires depuis plusieurs années », ajoute un habitant de la cité des 40 logements sociaux. Nous voulons seulement une école pour nos enfants, qui effectuent plusieurs kilomètres à pied pour rejoindre l'école primaires des frères "Laâzib" d'Adekkar » poursuit-il. Le directeur de cet établissement avance le nombre d'une quarantaine d'élèves de Tawirt Yighil qui y sont inscrits en 2008-2009.

Pour Samir et Mourad, la trentaine, chômeurs « s'approvisionner en eau potable à la fontaine située à plusieurs kilomètres des habitations, est une lourde corvée, mais cela constitue, en ce Ramadan, un passe temps pour nous ». A rappeler que cette fontaine date d'un siècle et demi, comme l'indique la plaque en pierre bleue sur laquelle est inscrite « Fontaine -Taourirt ighil 1858 ». Ces deux jeunes nous racontent les années de souffrance et de misère qu'ils ont vécues depuis 1985, l'année de leur arrivée en ces lieux : « nous avons

passé plusieurs années sans électricité, sans école et sans transport et nous avons résisté pour rien, parce que les jours meilleurs, longtemps attendus, tardent à pointer du nez ». « Je me souviens lorsque nous étions à l'école primaire, un enfant de la région a été fauché par un camion, il est mort sur place, c'était à l'heure de la sortie de l'école », nous déclare douloureusement Samir. « Je ne veux plus perdre mon temps ici, déjà, qu'il n'y a ni boulot ni moyens et ça va durer longtemps comme ça, car le développement de ce lotissement est très lent. Les autorités réalisent, ici, un projet par décennie » enchaine Mourad. Devant la porte de l'unique épicier de Tawirt Yighil, un sexagénaire nous fait part de l'indisponibilité d'une salle de soins ; lui même malade chronique, il est contraint de se déplacer souvent à l'EPSP (ex-polyclinique) d'Adekkar pour des visites médicales.

Au sommet de cette colline (Tawirt, en tamazight), dominant la région et villages de la commune, les ruines de la caserne coloniale (le château, comme les nomment les riverains) ont été construites en 1854 et constituent l'un des sites historiques de la localité. En bas des plaines importantes, aujourd'hui laissées en jachère, le réservoir d'eau en pierre taillée situé juste en haut des grands sapins bien alignés qui délimitent les parcelles de terrains exploitées autrefois et arrosées - au bon vieux temps – par ce réservoir. Aujourd'hui, ces arbres disparaissent l'un après l'autre, laissant place à un vide effarant. Et juste en face, trois hauts émetteurs-récepteurs de la nouvelle technologie de la téléphonie mobile, nous balancent instantanément et à l'heure actuelle, dans le soi-disant développement technologique du 21^{ème} siècle, l'ère des NTIC (Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication).

De l'autre côté, le regard domine toutes les habitations du lieu. Et à quelques mètres de là, un CEM et un CFPA, dont les vitres d'une façade sont toutes brisées, assurent l'enseignement et la formation aux enfants et aux jeunes de la commune.

Devant cette situation, il ne reste, à la population, que des promesses, comme celle relative aux voiries et réseaux divers (VRD) bénéficiant d'une enveloppe de plusieurs milliards de centimes, prévue pur l'année en cours, selon des sources bien informées, dit-on. Le lancement des travaux rendra surement espoir aux habitants de ce soi-disant chef-lieu d'une commune nommée Taourirt ighil, clôture l'auteur de cette description.

Les élus n'ont rien innové, ils ne font que gérer le peu d'opérations octroyées par les pouvoirs centraux et locaux. Et encore, tout est rythmé par les alliances, souvent contre nature, entre les composantes partisans qui composent l'APC et en fonction de leurs intérêts respectifs, ou ceux de leurs tribus respectives. Ce fut une gouvernance par à coups, dépourvue de toute stratégie et de toute anticipation sur l'avenir de la commune. Les conflits multiples

ont marqué la vie de cette commune et de ses institutions : entre les responsables élus eux-mêmes, les administratifs, les villages et tribus, etc.

C'est de cette situation qu'a hérité l'APC actuelle (novembre 2012 – novembre 2017), présidée par une majorité issue d'une liste indépendante, non partisane, dont le P/APC est un ex-militant du FFS et syndicaliste enseignant. Ce dernier, malgré une volonté affichée et des efforts consentis, n'arrive pas à endiguer ces conflits. Pire, les clivages et les luttes tribales entre les deux grands villages, Tizi El Qern et Aguemmun nat Âmer (dont est originaire le maire actuel) se sont exacerbés et ont abouti à des fermetures chroniques et répétées de la mairie et même, parfois, de la Daïra et de la Route Nationale (RN 12) reliant Tizi Wezzu à Bgayet (Béjaïa). Le siège de la mairie, le bureau du maire notamment, fut même incendié, le 13 mars 2014.

Et pourtant, ce maire a même organisé un séminaire international sur le développement local et l'économie durable et travaille en collaboration avec les associations locales et la société civile.

2 – La société civile

Cette société civile, marginalisée auparavant, a pourtant su comment compter sur elle-même pour réaliser des miracles. Dans le domaine sportif, par exemple, l'association des jeux d'Échecs « **Amenay des jeux d'échecs** » de Tizi El Korn, créée en 1997, est l'une des meilleures écoles d'échecs en Algérie. Elle est membre fondateur de la ligue des jeux d'Échecs de la wilaya (Département) de Bejaia. Elle est arrivée à rafler onze (11) coupes sur treize (13) au niveau du championnat de ligue de Bejaia en 2001 et a obtenu la troisième place aux championnats « arabes » des échecs, qui se sont tenus en Tunisie en juillet 2002.

D'autres associations sportives, culturelles, sociales, écologiques, mais aussi religieuses, aux côtés des comités de villages, forment la base de représentation de la société civile et activent, plus au moins, à longueur d'année. Toutefois, au lieu de constituer un espace d'émancipation, elles sont traversées par les contradictions qui minent la société, en général, et les partis politiques, en particulier. Certaines n'arrivent pas à se détacher des logiques tribales ou partisans, d'autres versent dans le folklore et le sporadique en n'activant que lors des dates historiques, officielles (nationales, civiques ou religieuses) ou non officielles, généralement liées au combat amazigh (Yennayer, Amenzen tefsut, 20 avril, 14 juin-marche de 2001- et 25 juin : commémoration de l'assassinat de Matoub Lounès, etc.).

Les associations sociales, notamment, sont devenues un acteur principal dans la gouvernance locale. Aussi, face à la crise de communication entre les gouvernés et les

gouvernants, à l'instar du système de gouvernance globale de l'Algérie, ces associations favorisent, souvent, la logique émeutière que la négociation et le combat démocratique et participatif. Comme signalé ci-dessus, les pratiques revanchardes tribales continuent à sévir à Tawrirt yighil, malgré la disponibilité du nouveau maire pour asseoir une gouvernance transparente, participative et démocratique. Le passif concernant la localisation du nouveau siège de la mairie à Tawrirt Yighil centre est loin d'être soldé. La rivalité entre les deux grands villages, Tizi El Qern et Agemmun nat Âmer, empêche la construction d'une synergie permettant d'unir les rangs de la population de cette commune et constitue ainsi le point d'achoppement de son développement local. A cela, il faut ajouter les dysfonctionnements internes et externes à l'APC de Tawrirt Yighil.

Au niveau interne, l'APC est loin d'être homogène, une lutte sans raison, si ce n'est de la politique politicienne, se déclare souvent entre les élus de tendances politiques différentes, notamment entre l'équipe du maire et les autres. De même, les travailleurs, le personnel de maîtrise (administratifs et techniques) et/ou de service, habitués à un mode de gouvernance archaïque et conservateur, sont souvent dans des rapports conflictuels avec l'exécutif communal.

Au plan externe, du fait du caractère indépendant de l'équipe du maire et de ses positions, cette dernière n'est pas aidée par le wali, l'APW et les services déconcentrés de l'Etat. A ce propos, Djaffar, un autre internaute, poste en date du 05/08/2015, le message suivant : « Je voudrais vous informer que le présent président de l'APC Tawrirt Yighil travaille d'arrache pieds pour donner une nouvelle respiration à la population de Tawrirt Yighil. Je souhaite que les autorités de Béjaïa lui donnent un coup de mains ». Ce qui veut dire que ce coup de mains n'a pas eu lieu et ce n'est pas sûr qu'il se produira.

Tous ces dysfonctionnements ont abouti à l'exacerbation de la tension entre les deux tendances rivales, les partisans de l'exécutif et les opposants, allant jusqu'à l'incendie de l'enceinte de la mairie, le 13 mars 2014, comme signalé ci-dessus. La cause fut que la wilaya n'a pas honoré son engagement de doter le nouveau siège de l'APC, sis au centre de Tawrirt Yighil, d'un serveur et le maire a pris celui de l'ancien siège de Tizi El Qern.

3- Les difficultés d'asseoir une gouvernance décentralisée

Dans ce point, nous allons axer sur le cas ci-dessus, l'acte d'incendier la mairie de Tawrirt Yighil, pour illustrer cette difficulté de dépasser le poids de la gouvernance, centralisée et bureaucratique, du parti unique et des traditions conservatrices et tribalistes.

Les faits ont pour origine la localisation du nouveau siège de l'APC. Avec l'urbanisation de l'ancien petit village de Tawrirt Yighil, situé à l'extrémité sud de la commune, à moins d'un kilomètre de la RN 12 et à trois (03) km du chef lieu de la Daïra d'Adekkar, ce village prend de l'ampleur et grandit de façon rapide. La raison est que son implantation est sur un territoire dont l'assiette foncière relève du domaine communal et/ou forestier. Donc, les oppositions sont minimales. Ainsi, Tawrirt Yighil-centre constitue de fait un centre urbain le plus indiqué pour devenir le chef lieu de cette commune. Vouloir y implanter le siège principal de la mairie ne date pas du mandat de l'APC actuelle, issue des élections du 29 novembre 2012, mais des deux mandats précédents. Il a fallu dès ce moment là opter pour une consultation et concertation large, participative et démocratique, en somme, pour une bonne gouvernance. Mais les calculs partisans ont procédé autrement et ont laissé pourrir la situation, dont a hérité la nouvelle APC et son maire.

Tout en créant d'autres antennes communales, du fait de l'éclatement des villages de cette commune, pour rapprocher l'institution municipale des citoyens, l'ancien siège de la mairie, sis à Tizi El Qern, va continuer à jouer ce rôle en faveur des populations environnantes. La sensibilisation de la population de ce village devait être un préalable à toute délocalisation.

C'est ce qu'a essayé de faire ce nouveau maire, mais en vain, la situation conjuguée à l'austérité ambiante et aux différents problèmes que vit la population a abouti à la production de cet acte, qualifié de vandalisme par les uns et tenté d'être justifié par les autres.

Les premiers dénoncent cet acte en organisant une marche au chef lieu de Daïra, le 26 mars 2014, regroupant 13 villages, contre le vandalisme et pour une commune unie et développée. Ils ont écrit : *« bruler le siège de la mairie de taourirt ighil est un acte de vandalisme. Nous sommes contre la violence. L'extrémisme n'aboutira pas dans notre région. La meilleure réponse que nous avons donné est d'avoir fait une marche pacifique historique, le mercredi 26/03/2014, avec la présence de tous les villages de la commune de tourirt ighil sauf un seul village, et ce, pour le développement, contre la violence et pour taourirt ighil uzekka »*. Un internaute, signant Saâdi, répondant à un opposant nommé YUCEF Rachid, écrit ainsi : *« YUCEF Rachid, qui peut être contre le développement, le marché, les postes d'emploi, la répartition équitable des budgets, la transparence dans la gestion de l'APC, etc. ? Cette marche est la meilleure réponse pour dénoncer cet acte de vandalisme, elle montre le niveau de maturité de la population de T-Ighil et elle est à la hauteur de la sagesse des membres de la coordination communale portée par l'immense majorité des habitants de T-Ighil. Nous comptons beaucoup sur le dévouement, la sagesse et les compétence du président de l'APC, qui refuse d'abdiquer et de se détourner de l'objectif essentiel qui est le développement »*.

Les seconds répliquent, par le biais de ce même citoyen, nommé YUCEF Rachid. Ce dernier répond de la sorte : « Mr Saadi, le premier acte de vandalisme est commis tout d'abord par le maire lui-même. Il a déserté sa mairie en emportant le serveur avec lui. Ensuite, vous vous vantez d'avoir fait une marche avec la participation de tous les villages (je vous cite) sauf un seul village. Ce n'est pas une preuve, chère Mourad, que vous agissez contre un village? Sincèrement, un maire qui vous entraîne ou que vous entraînez sur cette voie en est-il un ? Fraternellement le vôtre ».

Et de continuer, « Je voudrai dire au maire de taourirt ighil, et à ceux qui le soutiennent, que depuis son élection jusqu'au jour où il s'est permis de dérober le serveur d'état civil, quoi qu'il a déjà outrepassé ses prérogatives avant cet acte, personne, je dis bien personne, n'a tenté d'entraver sa mission, qui est celle de gérer la commune de t.ighil dans de bonnes conditions et sa légitimité n'a été à aucun moment remise en cause. Sauf que lui, au lieu de s'attaquer aux réels problèmes auxquels la population est confrontée, s'est occupé à écouter les esprits chauvins et à se soumettre à leur diktat. Et, en les écoutant, il a déserté un siège qui lui revient de droit, donc, en pénalisant ainsi toute une population. Ainsi le maire se trouve devant l'équation insoluble : "taqjunt ur tetslaz, tahbult ur tetsmetcha". Puisque il parle de décentralisation, je lui dirai seulement que cela ne doit pas se faire aux dépend d'un village et le résultat c'est quoi? Il n'y a de maire ni à Tizi el Korn ni ailleurs et tout ça à cause de la mauvaise "philosophie" du maire dans la gestion des affaires de la cité. Fraternellement le vôtre ».

Et, en répondant à un autre partisan du maire, en question, il écrit ceci : « Mr Boudjemil H, vous avez entièrement le droit de demander ce qui vous semble bon pour vous en tant que citoyen de la commune (je ne dirais même pas en tant que citoyen de tel ou tel village). L'idée de décentralisation est une idée géniale et sa concrétisation sera applaudie par tout le monde, mais ça ne doit pas se faire au dépend d'une partie de la population. Bon, supposant que ce qu'on vous a rapporté est vrai. Donc, il nous restait un serveur et il se trouvait à Tizi El korn. Nous aurions souhaité que le maire (après tout c'est le maire de toute la commune) vienne nous dire : "Mes chères concitoyens ; le DRAG m'a confisqué le deuxième serveur. Je vous demande de m'aider pour reprendre ce qui nous appartient". Voilà ce que j'appelle l'action d'un responsable soucieux de la stabilité et de la gestion décentralisée dans la transparence de sa commune; mais malheureusement tout a été fait en cachette et le résultat c'est connu...T. IGHIL n'a pas eu deux serveurs. C'est un leurre et vous devez vous renseigner bien comme il faut. Aucune commune en Algérie n'a bénéficié de deux serveurs ou plus. Donc, je vous prie de vous renseigner sur cette histoire. Votre Roi vous ment.

Maintenant, si vous acceptez qu'on gère la commune avec de fausses promesses et de vrais mensonges, ça c'est une autre paire de manche. Moi je ne vénère personne quelque soit son statut et je n'accepte pas que je monte jusqu'à la limite avec la commune d'Adekar pour faire mes papiers. Ça n'a pas été comme ça et ça ne pourra pas être ainsi. Fraternellement vôtre ».

Aux répliques de YOUCEF Rachid, celui-ci a eu droit à une réponse de la part des premiers, les partisans du maire, dont le contenu est le suivant : « Monsieur YOUCEF Rachid, je ne vais pas insister sur ce que j'ai dit concernant le serveur, on laisse la confirmation au temps, vous allez avoir la preuve. Maintenant si on parle de la gestion de Mr le P/APC on va parler d'abord de l'ex-P/APC.

01- Pourquoi vous ne parlez pas du dossier du siège de la mairie de tizi el korn (l'achèvement) qui est rejetée par le CF, un dossier flou, avec plusieurs opérations : un aménagement puis une extension puis une construction puis un aménagement, ... ????? ;

02- L'électrification (éclairage public), et ce que vous trouvez normal qu'Ait Sidi Said dispose de seulement deux ampoules, un exemple parmi plusieurs, et tizi el korn est électrifié à 1000%. D'ailleurs, vous avez même un problème de chute de la haute tension ;

03- Une salle de soins comme une grande polyclinique à tizi el korn et les salles de soins dans d'autres villages sont fermées, dites-moi est-ce que c'est normal ? ;

04- Pourquoi vous ne parlez pas d'AEP d'Ait Idir où le raccordement devait être au réservoir principal de taourirt ighil-centre, comme les autres villages, et non pas à Tizi el korn ;

05- L'étude pour le gaz de ville a touché un seul village sur 13, qui est celui de tizi el korn ;

06- Le recrutement : 95% du personnel est de Tizi el korn, est-ce que les autres villages n'ont pas d'universitaires ou autres chômeurs ? etc..

Par contre, si on parle de Mr AMOURA Amar, le P/APC actuel de taourirt ighil, plusieurs opérations sont à enregistrer à son actif.

01- Il a ouvert toutes les salles de soin de la commune ;

02- Il a ouvert le siège de l'antenne communale de Cheurfa, le siège de la mairie de Taourirt Ighil-centre et il a fait le choix de terrain pour la construction d'une autre antenne communale, localisée entre Ait Idir et Ait Mâamar ;

03- Il a réparti les budgets de la commune, de l'exercice 2013, équitablement en présence de toutes les associations de la commune avec PV, signé par tous les villages ;

04- Il a fait l'étude pour le gaz de ville, et toujours, pour tous les villages. Bientôt, la c'est la réalisation du projet ;

05- L'internet est aujourd'hui en cour de réalisation, il va toucher aussi tous les villages ;

06- Le problème de l'AEP d'Ait Idir n'a connu de règlement qu'après son arrivée à la tête de l'APC ;

07- Il y a aussi la réalisation du revêtement (en tapis) des chemins communaux, notamment le chemin qui mène vers Ait Mâamar. Et la liste est encore longue.

Voici donc, apprécié par les citoyens eux-mêmes, l'état du développement de la commune de Tawirt Yighil. Cependant, la vie quotidienne de la population de Tawirt Yighil montre le retard enregistré, par cette commune, en matière de développement.

III – Etat de développement de la commune de Tawirt Yighil

Comme nous avons vu dans les chapitres précédents, la gouvernance, et particulièrement la gouvernance territoriale, ont un rapport avec l'état de développement des collectivités locales. La commune de Tawirt Yighil ne peut faire exception.

La mauvaise gouvernance, aux niveaux global et local, a eu un impact négatif sur son développement. Malgré son potentiel touristique et agricole extraordinaire, elle a subi une marginalisation qui l'a reléguée au rang des régions les plus pauvres d'Algérie. Cette marginalisation se lie dans le quotidien de sa population.

1 – La vie quotidienne des habitants de Tawirt Yighil

Les habitants de Tawirt Yighil vivent encore, en grande majorité, des produits de l'agriculture vivrière qu'ils exercent et/ou de l'élevage, de bovins, de caprins et notamment d'ovins, en profitant des ressources que leurs procurent ces animaux. Certains comptent sur les revenus des travailleurs journaliers qui sont généralement embauchés et de façon temporaires ou occasionnellement dans des chantiers privés de la région ou des régions avoisinantes et même lointaines, souvent non déclarés à l'assurance. Quelques uns sont recrutés par la mairie comme agents communaux et contribuent aux travaux publics de la commune, dont ses écoles primaires. Les autres, jeunes et moins jeunes, sont des chômeurs et sont livrés à tous les fléaux.

Une grande partie des habitants étant née après l'indépendance, elle a suivi des études dans l'école publique algérienne. La commune ne dispose pas d'un lycée, ses enfants vont au lycée d'Adekkar, mais aussi à Sidi Aich ou Elkseur. Cependant, une petite minorité d'entre-

elle a réussi ses études, mais sans travail et sans espoir d'en trouver et confrontée à toutes les oisivetés, elle a préféré fuir le pays et émigrer en Europe, en France particulièrement, mais aussi, même si à un degré moindre, en Amérique du Nord et notamment au Canada.

En dehors des chantiers de construction privée, il n'y a aucune entreprise dans cette commune, sauf celles qui réalisent les quelques opérations, d'AEP, d'assainissement, de routes ou de construction, dont a bénéficié la commune, dans le cadre des différents budgets de l'Etat (PCD, FCCL, BW, SECTORIEL).

A l'instar des communes rurales de la région, les habitants de la commune de Tawrirt Yighil ont bénéficié de l'habitat rural et de quelques logements sociaux. Les premiers souffrent pour achever leurs maisons, car l'aide de 700000 DA octroyée par l'Etat est loin de leur suffire et les seconds attendent impatiemment pour habiter effectivement les logements dont ils ont bénéficié. A ce propos, un article de presse a dénoncé ce retard dans l'attribution de ces logements et fait écho de l'inquiétude des bénéficiaires. Il titre « Les bénéficiaires des 60 logements sociaux dans la commune de Taourirt Ighil commencent à montrer des signes d'exaspération ». Le contenu du texte est le suivant :

« Attributaires depuis novembre 2014, à ce jour, ils ne sont pas encore entrés effectivement en possession de leurs logements. "Ni décision d'attribution ni clés. Que dalle !", fulmine l'un des bénéficiaires. Ayant saisi à maintes reprises, verbalement, les autorités locales et récemment, par écrit, l'OPGI, les bénéficiaires rappellent à travers leur correspondance que la patience a des limites. Ils exigent des autorités compétentes de mettre fin à leur calvaire, eux qui vivent présentement, signalent-ils, dans des conditions d'hébergement précaires. La réalisation des travaux de voirie et réseaux divers ainsi que l'électrification, avancées comme raisons de ce long retard, ne tiennent pas la route, selon les bénéficiaires. Il leur aurait été signifié lors de leur entrevue avec le wali, dernièrement, que le problème des VRD est pris en charge. "Qu'attendent alors les autorités concernées pour nous remettre les clés et les décisions d'attribution ?" s'interrogent-ils.

Enfin, il faut signaler, que de toutes ces souffrances, les femmes sont les plus touchées par ce retard de développement. Moins scolarisées, en raison des conditions sociales et du poids des traditions, elles quittent l'école très tôt et s'occupent de toutes les tâches dures, à la maison et à l'extérieur.

2 – Les axes sur lesquels il faut agir pour une bonne gouvernance

Pour comprendre et dépasser le contexte ci-dessus, caractérisé par le manque de développement local, je me suis rapproché du personnel de la commune de Tawrirt Yighil,

notamment le premier vice-président de l'APC, et nous avons dégagé les axes suivants sur lesquels il faut agir pour amorcer une réelle dynamique de développement local durable.

2.1- La décentralisation territoriale ne doit pas rester un slogan, mais doit être effective, avec une volonté sincère des pouvoirs publics centraux et des décideurs du pays. Il faut commencer par la constitution algérienne qui doit clarifier explicitement les contours de la démocratie locale, la définition de la collectivité territoriale et de son pouvoir législatif. La collectivité locale doit avoir une autonomie effective pour que le maire soit un vrai premier magistrat de la commune. Aussi, les collectivités territoriales doivent être dotées de toutes les responsabilités pénales qui relèvent de ces compétences.

2.2- L'aménagement du territoire, la décentralisation, la délocalisation et la mise en place des services publics locaux sont à inscrire dans une dynamique d'une planification stratégique globale et nationale. Les collectivités territoriales sont à mettre au centre de la politique de l'aménagement du territoire. Le territoire n'est pas standard et ne peut être un simple réceptacle passif. Sa définition varie en fonction des spécificités de chaque territoire ;

2.3- Le receveur communal, fonctionnaire du trésor chargé de recouvrer les impôts directs, doit constituer le pivot central de la fiscalité locale et le garant du recouvrement de cette fiscalité auprès des contribuables, pas uniquement de la taxe professionnelle, mais de toutes les taxes, qui sont d'ailleurs à multiplier. Cependant, une concertation constitutionnelle pour instaurer un pouvoir fiscale des collectivités territoriales, est nécessaire. D'ailleurs, le droit financier local est précurseur du droit financier national. Aussi, la lutte contre l'évasion fiscale, qui relève d'abord de la responsabilité du receveur communal, doit être de rigueur et sans aucune complaisance. Toutefois, certains systèmes fiscaux, dans le monde, donnent autorisation au contribuable de plaider au lieu et place de sa collectivité territoriale, il faut cerner clairement ses dangers et ses bienfaits avant son éventuel introduction dans le système fiscal algérien, comme il est utile de penser l'avenir de l'arbitrage en droit administratif algérien ;

2.4 - Une bonne gouvernance, démocratique, participative et décentralisée, doit lancer une profonde réflexion sur la solidarité, verticale et horizontale, à la fois, entre les différents acteurs locaux, et entre eux et les acteurs du monde extérieur au territoire de la collectivité locale, en question ;

2.5 - L'aménagement urbain doit partir des spécificités de chaque monde : rural, semi-rural, semi-urbain et urbain. La géographie et l'histoire d'un territoire diffèrent de celles des autres.

A Tawrirt Yighil, par exemple, l'on ne peut aménager le chef lieu de la commune et n'importe quel village de la même façon ;

2.6 - Au fur et à mesure de l'élargissement de leurs compétences, les collectivités locales ont développé des politiques publiques visant à favoriser directement le développement économiques de leurs territoires. En effet, il est très rapidement apparu nécessaire de soutenir le développement économique local par la mise en œuvre de politiques spécifiques au niveau des territoires. Ainsi, le rattachement des établissements publics aux collectivités locales, comme ceux d'enseignement, de santé et de santé publique notamment, de l'énergie, de l'eau, de sport et culture, de télécommunication, de sécurité, doit faire l'objet d'étude pour déterminer les avantages et les inconvénients d'une telle opération, avant toute prise de décision finale. Dans notre cas, il y a certains services que la commune de Tawrirt Yighil ne peut prendre en charge. Les contrats de prestation de services techniques entre l'État et les collectivités locales impliquent d'aller vers de nouvelles relations ;

2.7 - La tâche relative à la sécurité quotidienne, doit incomber au Maire à qui l'Etat doit donner toutes les prérogatives en matière de réquisition de la force publique.

Conclusion

Ce troisième chapitre nous a fait un constat sur l'état de développement de la commune de Tawrirt Yighil. Dans la présentation de cette commune, nous avons vu qu'elle recèle des potentialités naturelles, agraires et touristiques notamment, de grande importance. Avec un vaste territoire de 71,3 km² pour une population de 6653 habitants, constitue, aussi, un atout considérable pour la création de richesse et la réduction du taux de chômage. Toutefois, cette commune est victime d'une mauvaise gouvernance, à la fois, des pouvoirs publics centraux et locaux et des différents élus. Les bonnes volontés du maire actuel et de son équipe, reconnues par la majorité de la population des différents villages, sont confrontées à de multiples blocages administratifs et aux résistances tribales et conservatrices d'une minorité agissantes.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de ce modeste travail, il nous paraît qu'il ne suffit pas pour un territoire donné de disposer de ressources naturelles ou autres, y compris d'un peuple, aussi riche et glorieux soit son passé, pour se développer. C'est son présent qui compte et c'est le mode de gestion de tout ce patrimoine et de sa valorisation qui conditionnent son décollage vers le progrès. En somme, c'est son mode de gouvernance qui détermine son niveau de développement. Et là, notre étude nous a permis de mesurer l'impact que peut avoir la manière de gouverner – la gouvernance – sur le développement d'une société. De façon globale, donc, notre problématique trouve, ici, quelques éléments de réponse. Il s'agit là du résultat des éléments restitués dans le premier chapitre de cette étude.

Dans le second chapitre, nous nous sommes intéressés au cas européen pour illustrer de façon succincte, le niveau régional de la gouvernance. C'est le passage de la gouvernance mondiale à la gouvernance régionale ou, en d'autres termes, d'un territoire mondial à un territoire régional (continental) dont il est question. L'UE (l'Union Européenne) a vite réagi à la mondialisation du modèle anglo-saxon pour défendre ses intérêts et préserver son identité et ses spécificités. De là émerge une gouvernance européenne, qui produit son propre modèle de gouvernance, ses propres institutions et sa propre dynamique, qu'elle tente de faire adopter par tous ses Etats-membres. Dans un objectif méthodique et pragmatique, nous avons pris le cas de la Suède pour comprendre l'importance d'une orientation globale et son élasticité dans son application à une échelle locale. Une gouvernance qui favorise une décentralisation et qui laisse des marges de manœuvre à son adaptation aux spécificités d'un territoire local, ne que donner de bons résultats. Elle permet de mettre en synergie l'ensemble de ses acteurs et de ses potentialités. Tout en étant conscient, et nous l'avons signalé dans ce deuxième chapitre, que le cas ou le contexte algérien, et encore plus pour Tawrirt Yighil, ne peut présenter de similitudes avec celui de la Suisse. Mais son utilité réside dans sa dynamique qui consiste à en faire de ce contexte mondial ou régional un référent et un atout pour réussir à répondre aux exigences, positives et négatives, du contexte local. En effet, grâce à sa bonne gouvernance qui a su fédérer tous les acteurs autour de son pivot central que constituent les entreprises économiques, la Suède a réussi à dépasser ce paradoxe.

Ainsi, cette leçon suédoise, nous a permis de comprendre que le cas de Tawrirt Yighil, et par là et avec toute proportion gardée, celui du contexte algérien, est à des siècles de retard dans la voie de l'amorce d'un réel développement. La complexité est à la fois au niveau national (de la gouvernance nationale) et au niveau local (de la gouvernance locale).

Au niveau national, le chemin est semé de multiples contradictions et contraintes. Il y a d'abord l'absence d'une volonté politique de la part de l'Etat central d'assurer une gouvernance démocratique, participative et transparente. Les discours des pouvoirs publics et des décideurs et leur codification en textes institutionnels et constitutionnels, ne sont suivis d'aucune application effective sur le terrain. Ils ne servent, semble-t-il, que pour meubler la façade de la soi-disant ouverture démocratique vis-à-vis de l'extérieur. Ensuite, la logique rentière empêche de libérer l'économie algérienne de l'emprise des hydrocarbures. Depuis des décennies, les officiels annoncent la mise en place d'une politique économique de substitution appelée « l'après pétrole ». Ce qui veut dire la valorisation des autres potentiels dont dispose le pays : agriculture, tourisme, matière grise (capital humain), industrie et autres (matériel et immatériels). Enfin, même si l'autonomie des collectivités locales, de la commune notamment, est dans les textes, sa concrétisation est loin de voir le jour. La main basse de l'Etat central sur elles demeure de mise. De ce fait, les communes n'ont aucun moyen, ni juridique ni économique de fructifier leurs ressources locales.

Au niveau local, le cas de Tawrirt Yighil montre bien que malgré la relative ouverture politique issue de la constitution du 23 février 1989, rendue possible suite aux événements dramatique d'octobre 1988 et donnant lieu au « multipartisme », la gouvernance locale cherche encore sa voie et ajoute aux contradictions du contexte national, celles du territoire local. A la politique monopoliste et uniciste du parti unique se substitue la politique politicienne de l'infantilisme des partis locaux ou nationaux qui voit dans la société civile que la pépinière de recrutement de soldats au service de leurs intérêts électoralistes et mafieux. Ils empêchent, ainsi, l'émergence d'une vraie société civile à même de jouer son rôle de vrai acteur de développement et d'émancipation économique, sociale et culturelle. Aussi, au lieu d'élever le niveau politique de la population, dans le sens de dépasser les aléas du conservatisme et du tribalisme, ces partis les nourrissent et les entretiennent, à l'instar de la stratégie du pouvoir central, dans le but de « diviser pour régner ». De ce fait, nous avons vu que malgré les atouts dont dispose la commune de Tawrirt Yighil, le poids de sa mauvaise gouvernance par les acteurs politiques, y compris locaux, impacte négativement son développement.

Ainsi, l'imbrication dialectique de ces deux contextes, national et local, rend caduques les quelques tentatives de l'actuelle équipe dirigeante de cette commune et de sa société civile d'aller dans le sens d'une bonne gouvernance, nécessaire à son développement effectif.

Alors, peut-on réussir une gouvernance locale et, par suite, un développement local quand le contexte national va à contre courant ?

BIBLIOGRAPHIE

- BOUAZIZ, Kamila, (2007), « Aide au développement et gouvernance », in Les Cahiers de l'ATM n°22, Arras – France, p. 121.
- CHIA, Edouardo ; TORRE, André et REY-VALETTE, Hélène (2009), « Conclusion : Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et les dispositifs de la gouvernance des territoires », Norois [En ligne], 209|2008/4, mis en ligne le 15 mars 2009, consulté le 21 octobre 2014. URL : <http://norois.revue.org/2603> ; DOI : 10.4000/norois.2603
- GAUDIN, Jean Pierre (2002), « Pourquoi la Gouvernance ? », Editeurs : Presses de la Faculté des Sciences Politiques, collection Bibliothèque du Citoyen, 23 octobre 2002, France, 137 pages, p 4.
- GAUDIN, Jean Pierre (2014), « Critique de la Gouvernance : une nouvelle morale politique », Editions de l'Aube, France, le 22 mai 2014, 192 pages.
- GUESNIER, Bernard, (2007), « Excès ou manque : l'eau requiert une gouvernance couvrant l'ensemble de son cycle », in Les Cahiers de l'ATM n° 22, 2007, Arras – France, pp 40-41. S'appuyant sur Bied – Charreton et al, 2006.
- HERMET, G., KAZANCIGIL, A. et PRUD'HOMME, J.-F. (dir.), 2005, « La gouvernance. Un concept et ses applications », Paris, Karthala, p. 7
- LE GALÈS, Patrick, in www.Institut.gouvernance.org/.FR/.../fiche.synthese-15RTML
- LELOUP, F., MOYART, L., PECQUEUR, B. (2005), « la gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », in revue "Géographie, Economie et Société", 2005/4, vol.7, p 322.
- LOROT, Pascal (sous la direction de), (2001), « Dictionnaire de la Mondialisation », Ellipses Edition, Paris, 2001, p 213 ;
- MERRIEN François-Xavier (2007), « L'État-providence », Collection "Que sais-je ?", PUF, 10/04/2007, 128 pages.
- PAUL, Soriano (2007), « Gouvernance », médium 3/2007 (N° 12), p. 176 – 185. URL : www.Cairn.Info/revue-medium-2007-3-page-176.htm. DOI : 10.3917/medium.012.0176. Consulté le 19 octobre 2014.
- Programme de Tripoli, juillet 1962 ;

TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	P 01
CHAPITRE I: DE LA GOUVERNANCE GLOBALE A LA GOUVERNANCE TERRITORIALE.....	P 02
Introduction.....	P 02
I- De la gouvernance	P 02
I.1- Genèse	P 03
I.2-pratiques de la gouvernance	P 06
I.3-Définitions de la gouvernance	P 09
II - La gouvernance territoriale	P 11
II.1- La création d'un réseau de système de la gouvernance territoriale	P 12
II.2 - Définition de la gouvernance territoriale	P 12
II.2.1-Le dualisme territorial	P 12
II.2.2- La demande en faveur d'une gouvernance territoriale « dualiste »	P 13
II.2.3 - La polyphonie territoriale	P 13
II.2.4 - la cohésion territoriale	P 14
III - L'élaboration des concepts de planification communicative et collaborative	P 14
III.1- Le contexte	P 14
III.2 - Construction d'une théorie	P 15
III.2.1- Les idées centrales	P 15
III.2.2 - Raviver la tradition pragmatiste	P 16
III.2.3 - Consolidation de processus en « tournant » intellectuel	P 17
Conclusion	P 18
CHAPITRE II : LES MODES DE GOUVERNANCE	P 19
Introduction	P 19
I - Généralités	P 19
I.1 - De gouvernement à gouvernance	P 22
I.2 - De gouvernance à gouvernances	P 23
I.3 - Point de vue organisationnel	P 24
II - La gouvernance de l'entreprise	P 26
II.1 - Une entreprise fragmentée	P 27
II.2 - Une entreprise « suiveur » de règlement	P 31
II.3 - Variation de la mise en place des règlements	P 34
Conclusion du chapitre 2	P 35

CHAPITRE III : LE MODE DE GOUVERNANCE DE LA COMMUNE DE TAWRIRT YIGHIL ET SON IMPACT SUR SON DEVELOPPEMENT LOCAL	P 36
Introduction	P 36
I - Présentation de la commune de Tawrirt Yighil	P 37
1 – Histoire et Géographie	P 37
<hr/>	
2- Économie	P 38
II – Mode de gouvernance de la commune de Tawrirt Yighil	P 39
1 – L’APC	P 39
2 – La société civile	P 42
3- Les difficultés d’assoir une gouvernance décentralisée	P 43
III – Etat de développement de la commune de Tawrirt Yighil	P 47
1 – La vie quotidienne des habitants de Tawrirt Yighil	P 47
2 – Les axes sur lesquels il faut agir pour une bonne gouvernance	P 48
Conclusion	P 50
CONCLUSION GENERALE	P 51
Bibliographie	P 53