Fondements pour la construction d'une gouvernance urbaine durable en Algérie

Abdelkarim BOUDRIOUA (1)
(1) Professeur, Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Bejaïa, Algérie
E-mail : abdelkarim.boudrioua@uinv-bejaia.dz
Karima LAIFAOUI (2)
(2) Maitre de conférences « B», Faculté de droit et des sciences politiques, Université de Bejaïa, Algérie
E-mail : karima.laifaoui@univ-bejaia.dz

Résumé :

L'objectif d'une urbanisation rationnelle et réfléchie exige pour sa concrétisation un ensemble d'éléments réunis dans un cadre légal adéquat, intégrer cet objectif dans une démarche de développement durable en se basant sur les dynamiques de la gouvernance comme force motrice et facteur sensibilisateur constituent les principes appelés à agir pour la mise en avant des stratégies de développement, et préparer l'assise juridique sur laquelle sera construit le projet d'une gouvernance urbaine durable, le droit Algérien est orienté depuis quelques années vers cette optique.

Mots clés :

Urbanisation, développement durable, bonne gouvernance, effectivité des normes, autorité publique, décentralisation, démocratie locale.

Date de soumission : 21/12/2025, Date d'acceptation : 27/04/2026, Date de publication:30/06/2026

L'auteur correspondant : BOUDRIOUA Abdelkarim, kboudrioua@gmail.com

دعائم بناء حوكمة عمرانية مستدامة في الجزائر

الملخص:

قصد تحقيق أهداف تعمير عقلاني ومُنظم يستوجب وضع مجموعة من العناصر في قالب قانوني مناسب، من خلال إدراج هذه الأهداف ضمن مقتضيات التنمية المستدامة وبالاستناد على الحركية التي توفرها مبادئ الحوكمة باعتبارها عامل تحسيس وتثمين وتجسيد لمخططات التنمية، هذه الدعائم التي تُمثّل الأرضية القانونية لبناء الحوكمة العمرانية المستدامة التي اتّجه القانون الجزائري في السنوات الأخيرة إلى تجسيدها.

الكلمات المفتاحية:

التعمير، التنمية المستدامة، الحكم الراشد، فعلية القواعد القانونية، السلطة العامة، اللامركزية، الديمقراطية المحلية.

Foundations for Building Sustainable Urban Governance in Algeria

Abstract:

The goal of rational and well-planned urbanization requires, for its achievement, a set of elements organized within an appropriate legal framework. Integrating this objective into a sustainable development approach, and relying on governance dynamics as a driving force and a means of raising awareness, constitutes the principles intended to promote development strategies. It also lays the legal foundation upon which the project of sustainable urban governance can be built. Algerian law has, in recent years, been oriented toward this perspective.

Keywords:

Urbanization, sustainable development, good governance, effectiveness of regulations, public authority, decentralization, local democracy.

Introduction

Tracer la feuille de route « vers une bonne gouvernance » est un exercice périlleux, la sélection des éléments à mettre en œuvre, des manières à emprunter, des mécanismes opérationnels à employer doit être le produit d'une réflexion multidisciplinaire et multisectorielle, qui élabore une plate forme de principes fondamentaux applicables à tous les secteurs, pour ensuite ajuster les dynamiques entérinées à chaque domaine de l'action publique.

L'instauration d'un État de droit est un préalable à toute entreprise de construction d'une bonne gouvernance, la légitimation de l'action publique est la condition sine qua non de son applicabilité, son succès dépend inexorablement de l'acceptation des gouvernés des modalités engagées.

La cristallisation de l'État de droit se détermine à travers le degré et la densité de la démarche décentralisatrice amorcée, cette dernière est un indicateur capital de l'intention des pouvoirs publics à prétendre ou non à l'édification d'un État de droit, la démocratie dans ses différentes applications (représentative, participative, collaboratrice) vient orner la structure juridique de l'État, la démocratisation de l'action publique par l'intégration de la notion de participation citoyenne aux affaires publiques est le fer de lance des politiques engagées dans un contexte de bonne gouvernance.

La problématique de cette recherche ambitionne d'inventorier –sans exhaustivité- les composants appelés aussi pré requis nécessaires pour l'instauration, la concrétisation et la maîtrise d'une gouvernance urbaine durable, objectif référentiel des politiques publiques en Algérie.

Chapitre I : Refonte du cadre juridique axée sur l'effectivité

Quelle que soit la perfection par laquelle les idées et théories sont élaborées, quelle que soit le bien-fondé idéologique des stratégies imaginées et planifiées, quelle que soit l'habilité et la maitrise des techniques et du savoir-faire employé, quelle que soit la noblesse des sentiments d'équité et de solidarité proclamée, la règle de droit est le seul moyen de matérialisation et de concrétisation des perceptions, les notions et les principes sont basculés du monde théorique au monde réel.

De ce fait, le droit se doit être le fruit d'une réflexion mûre et profonde, d'un dialogue positif et créatif, d'une articulation inclusive des facteurs politiques, économiques et sociaux, formulé avec précision et minutie. Le rôle difficile et délicat attribué au droit exige pour son accomplissement un ensemble de

conditions qui relèvent des conditions d'instauration d'un État de droit en général, cependant, elles s'imposent inéluctablement dans la mise en œuvre des dynamiques de la bonne gouvernance.

Section I : Légitimation de l'action publique

L'une des réponses aux questions posées sur les raisons de l'échec des politiques publiques en Algérie à assurer une urbanisation maitrisée et durable est l'ineffectivité des normes juridiques, les textes lorsqu'ils ne sont pas appliquées complètement ne le sont que partiellement, ou à l'opposé des objectifs pour lesquelles ils ont été promulgués, la règle de droit perd ainsi sa crédibilité, sa force de persuasion, son caractère obligatoire.

L'implication fatale de ce phénomène est l'anéantissement du référentiel légal de l'action publique, les concernés par les commandements des dispositions juridiques (citoyens, administrations, élus), méconnaissent le sentiment de soumission et d'obéissance à la loi, même le caractère coercitif de la règle de droit à été vidé de son sens, l'anarchie urbanistique n'a pas cessé de s'aggraver depuis les années 1990 malgré l'arsenal juridique déployé et les innombrables organismes et institutions de suivi, de contrôle et de répression, les constructions illicites[1], l'accaparement des terres agricoles à des fins de constructions résidentielles et industrielles, la destruction du patrimoine forestier[2], la dégradation des sites naturels et historiques, l'épuisement des ressources naturelles sont fréquents et routiniers.

[1] « *La promulgation de la loi semble n'avoir rien changé dans les pratiques, bien que les agents de la police de l'urbanisme soient sensés vérifier les constructions en cours, et qu'aucun raccordement aux réseaux divers (électricité, eau, gaz) ne doive être effectué, sans présentation des documents techniques, et vérification de leur conformité. Des mesures apparemment très peu dissuasives…. »*, K. BACHAR, « Achèvement et mise en conformité des constructions : une loi inappliquée (voire inapplicable ?) », Publié sur RURAL-M Études sur la ville – Réalités Urbaines en Algérie et au Maghreb le 15 aout 2013, http://ruralm.hypotheses.org/177

[2] Dans le cadre des mécanismes mis en place pour la protection du patrimoine forestier face à la dégradation systématique de la foret consulter la communication de l'auteur A. BOUDRIOUA, « La contribution des parcs nationaux dans la protection et la valorisation du patrimoine forestier », Séminaire national sur *l'investissement dans le domaine forestier et ses rapports avec la diversité biologique*, organisé par la faculté de droit et des sciences politiques de l'université de Bordj Bouarirej, 4 et 5 mars 2013, (en arabe).

Ainsi, le principe de la légalité corolaire du principe de l'État de droit se trouve démuni, affaibli et incapable de réguler les situations pour lesquelles il à été instauré. L'ineffectivité est due aux facteurs suivants :

- Absence de l'assise sociale et culturelle des normes juridiques : La majorité des textes législatifs et réglementaires en Algérie ont été dupliqués des textes des pays développés et surtout la France, la règle de droit ne prenant pas sa source de la société pour laquelle elle est destinée manque de légitimation et les citoyens ne se reconnaissent pas dans ses dispositions.

- La volonté des pouvoirs publics – même si les intentions sont peut être bonnes– de s'aligner sur le plan législatif sur les « dernières découvertes » de l'occident développé confirme son « caractère décoratif»[3], les dispositions n'ayant aucune chance de s'appliquer parce quelles sont irréalisables compliquent ainsi des situations déjà péniblement gérables. Les notions de développement durable, la bonne gouvernance, la démocratie participative, l'urbanisme durable sont adoptées dans ce contexte, les résultats sur le terrain ne sont pas encourageants.

- L'imprécision est l'un des caractères de la législation Algérienne, la maladresse dans la formulation des textes, les dispositions incomplètes élaborées « à mi-chemin » par le renvoi incessant au pouvoir réglementaire de l'exécutif handicape fortement la crédibilité des normes législatives, les textes d'applications et les organes institués sont rarement érigés dans les délais fixés préalablement, des fois, le sort qui leurs est réservés est encore plus dramatique, la loi d'origine est modifiée ou abrogée bien avant la mise en place de ses dispositions.

- La surréglementation: La production législative en Algérie est très abondante, un nombre impressionnant de textes sont promulgués chaque année et dans tous les secteurs et domaines, les concernés se retrouvent devant une multitude de textes marqués par la redondance et le

[3] Cette caractéristique est retrouvée dans la plupart des textes législatifs, le discours scandant le retrait de l'État du champ économique et son nouveau rôle de régulateur économique n'a pas convaincu beaucoup d'observateurs, voir à titre d'exemple, R. ZOUAIMIA, « De l'État Interventionniste à l'État Régulateur: l'exemple Algérien, Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, Faculté de Droit , Université Tizi-Ouzou, n°01, 2008, p. 42, « Ainsi apparaît le caractère décoratif de la formule des autorités de régulation indépendantes derrière lesquelles se profile l'État jacobin qui reste une réalité bien ancrée ».

chevauchement, la réglementation est ainsi bafouée, ignorée ou appliquée en dehors du cadre et des objectifs tracés.

- L'instabilité des statuts juridiques: Conséquence spontanée d'une inflation législative, les révisions, modifications[4] et annulations des lois sont tellement fréquentes rendent les situations juridiques inconstantes, les intéressés affichant une hésitation et méfiance envers les règles de droit, déclinent la légalité de ces dernières et bien évidement agissent à l'inverse des commandements.

Le domaine de l'urbanisme est le plus affecté par cette agitation, 35 ans après la loi 90 – 29[5] relative à l'aménagement et l'urbanisme, modifiée et complétée, 24 ans après la loi 01 – 20[6] relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, 22 ans après la loi 03-10[7] relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable, 19 ans après la loi 06 – 06[8] portant loi d'orientation de la ville et la batterie de textes réglementaires, les dynamiques de la gouvernance urbaine dans un contexte de développement durable tardent à s'installer.

Les mesures de rafistolage et de raccommodage sous le vocable trompeur de « régularisation » ne font que perdurer des situations éternellement illicites du fait de leurs non conformité aux normes de construction principalement en matière d'hygiène et de sécurité. Non seulement la régularisation n'est que sur le plan

[4] Concernant l'initiative conjoncturelle et circonstancielle de modification des textes voir: K. DAKHLA, « Développement durable et environnement: les nouveaux défis de l'urbanisme en Algérie », Revue INJAZ, Recherche et réflexion, p. 28. *« La modification de la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme, par la loi n°04-05 du 14/08/2004 n'est qu'une réaction au séisme de 2OO3 et non pas, une réelle prise en charge de la problématique de fonctionnement dans la planification urbaine. De même, au niveau institutionnel, il serait intéressant de repenser les prérogatives de différentes institutions, qui dans une perspective de développement durable, seraient amenées à travailler ensemble dans une démarche globale et intégrée* »,
www.viedesvilles.net/file_Download/125/Recherche_Reflexions_04.pdf

[5] Loi 90-29 du 01 décembre 1990, relative à l'aménagement et l'urbanisme, *JORA* n° 52 du 02 décembre 1990, modifiée et complétée.

[6] Loi 01- 20 du 12 décembre 2001, relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, *JORA* n° 77 du 15 décembre 2001.

[7] Loi 03-10 du 19 juillet 2003, relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable, *JORA* n° 43 du 20 juillet 2003, modifiée.

[8] Loi 06-06 du 20 février 2006, portant loi d'orientation de la ville, *JORA* n° 15 du 12 mars 2006.

administratif, celle-ci ne cesse d'être reportée et prolongée à l'issue de chaque période.

La loi 08-15[9] fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement, a été promulguée dans le but de mettre un terme à l'anarchie qui règne dans le domaine de la construction et de l'urbanisme en Algérie. En effet, le paysage urbain est dominé par des bâtis inachevés, non conformes aux permis de construire lorsqu'ils existent, ce qui n'est pas toujours le cas, car bien souvent l'habitat individuel auto-construit est produit en dehors des lois et des réglementations, et ce, même dans les quartiers d'habitat et les lotissements légaux[10].

L'opération qui devait initialement prendre fin en août 2013[11] a été prolongée à plusieurs reprises,[12] la dernière jusqu'au 31 décembre 2025[13], une nouvelle prolongation n'est pas écartée. L'ineffectivité des normes est bel et bien consommée, l'incapacité d'imposer l'ordre juridique par les pouvoirs publics a crée chez les citoyens le sentiment d'impunité et de désintéressement vis-à-vis des lois, les principes de la légalité, de l'État de droit, de gouvernance, d'urbanisation durable perdent toute signification et deviennent des slogans creux et rébarbatifs.

La réhabilitation de l'autorité de la puissance publique et des fondements de l'État de droit est la condition préalable pour la mise en œuvre des mécanismes de la bonne gouvernance, l'applicabilité et l'effectivité de la norme juridique sont des exigences pour sa légitimation, à défaut, la situation n'évoluera que dans le sens inverse des programmes de maitrise de l'urbanisation et des objectifs de l'urbanisme durable.

[9] Loi 08-15 du 20 juillet 2008, fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement, *JORA*. n° 44 du 03 aout 2008.
[10] K. BACHAR, op.cit.
[11] Art. 94 de la loi 08-15, fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement op.cit, dispose que: ***« les mesures de mis en conformité des constructions en vue de leur achèvement telles qu'édictées par les dispositions de la présente loi, prennent fin dans le délai de cinq (5) ans à compter de la date de sa publication au journal officiel ».***
[12] La loi 08-15 a été prorogée pour une durée de 3 ans à trois reprises consécutives, jusqu'en août 2016, puis jusqu'en août 2019, et enfin jusqu'en août 2022. Par la suite la prorogation est devenue annuelle, en vertu des lois de finances, et ce pour une durée d'un an à chaque prolongation.
[13] Art 212 de la loi 24-08 du 24 novembre 2024, portant loi de finances pour 2025, *JORA* n°84 du 26 décembre 2024.

Section II: Rendre les processus de gouvernance intelligibles et crédibles

Á l'évidence, l'Algérie est en matière d'urbanisation durable dans une phase d'enfance des processus de gouvernance, d'importantes étapes restent encore à franchir pour leur assurer une crédibilité suffisante. En amont, les problèmes de culture et l'état d'esprit des gouvernés membres de la société doit faire l'objet d'une attention particulière. Les citoyens ne se sentent pas concernés par la dégradation de la nature, de la pollution, des déversements anarchique des déchets et ses incidences irréversibles sur les écosystèmes, du danger d'édifier des constructions contrairement aux normes sismiques, des effets néfastes d'une urbanisation irréfléchie sur le plan social et humain…Une éducation pour et vers le développement durable est importante à plus d'un titre.

Les dynamiques de la gouvernance peuvent jouer un rôle prépondérant dans cette mission d'éducation à l'urbanisme durable, les procédés de participation et de collaboration des citoyens aux processus décisionnels légitimera d'un côté l'action publique la rendant plus acceptable par les administrés, de l'autre côté garantira l'effectivité de la norme juridique et son applicabilité réellement.

Conjointement, l'institutionnalisation des mécanismes doit se faire d'une manière intelligible, simple et transparente, la tâche n'est pas aisée, mais les pouvoirs publics afin d'éviter le fourbi juridique actuel doivent s'atteler dans la promulgation des textes de lois et règlements relatifs aux procédures et aux institutions à rechercher l'efficacité et la rigueur, l'effectivité de la norme juridique en dépend viscéralement.

Les stratégies pour une gouvernance urbaine durable doivent être encadrées par un ordre juridique élaboré sur la base de facteurs déterminants, ainsi, le droit contribue activement aux succès de ces stratégies. Par synthèse, les textes doivent être formulés d'une manière synthétisée, cohérente et précise, doivent ressortir l'harmonie entre trois éléments, anticipation, évaluation combinées au facteur temps.

Concernant l'anticipation, il s'agit d'un besoin ressenti de renforcer les normes juridiques dans une logique anticipative, cet aspect ne relève pas directement des spécificités inhérentes aux règles de droit elles mêmes mais aux travaux de préparation, de prospection et d'expertise précédant la promulgation des textes.

Les pouvoirs publics en collaboration avec les acteurs du fait urbain doivent penser et traiter de manière anticipée leurs actions à partir de leurs conséquences possibles ou envisageables et développer une capacité à élaborer des options de rechange et développer des alternatives[14], ainsi, les lois assurent une élasticité pendant leurs mises en œuvre évitant le fait accompli de l'inexécutabilité des textes ou les modifications fréquentes, le parcours des programmes de développement urbain sont freinés voire même abandonnés.

L'évaluation des politiques publiques transcrites dans l'ordre juridique est l'un des domaines de prédilection des pratiques de la gouvernance, et sur laquelle les efforts sont investis pour plus de rentabilité et d'efficience. Sur ce point aussi, Il faut signaler que l'évaluation n'est pas un caractère propre à la règle de droit, mais celle-ci doit contenir dans ses dispositions des mécanismes efficaces d'évaluation. Il est plus que nécessaire de concevoir et anticiper lors des travaux préliminaires de confection des projets de lois des systèmes et des indicateurs d'évaluation tels que les études d'impacts de plans et programmes, évaluations technologiques et méthodes de suivi et de contrôle[15], ce qui atteindra un triple objectif.

D'une part, l'applicabilité des mécanismes d'opérationnalisation des directives pour une urbanisation durable fondée sur les principes de la gouvernance est garantie, du fait des rectificatifs imminents et instantanés apportés à ces mécanismes, d'une autre part, les règles juridiques auront plus de flexibilité et d'adaptation sans recourir aux amendements et peut être à l'abrogation des textes, enfin, le gain de temps est inestimable, des programmes de développement urbain très ambitieux n'ont pas vu le jour, captifs des textes rigides ou à cause d'une obstruction bureaucratique ou d'un imprévu largement surmontable si les indicateurs d'anticipation et d'évaluation ont été activés.

Le facteur « temps » est l'élément crucial et incontournable à prendre en considération dans l'élaboration et l'exécution des plans de développement et dans la vie publique d'une manière générale, « la dilapidation » du temps entraine non

[14] Y. RUMPALA, « Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance », *VertigO* - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Volume 8 Numéro 2, octobre 2008, mis en ligne le 24 novembre 2008, consulté le 05 février 2014. URL : http://vertigo.revues.org/4996 ; DOI : 10.4000/vertigo.4996.

[15] J.THEYS, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 2 | 2002, mis en ligne le 01 novembre 2003, consulté le 11 février 2014. URL : http://developpementdurable.revues.org/1523 ;
DOI : 10.4000/développement durable.1523.

seulement une perte financière colossale mais surtout reporte ultérieurement les opportunités de développement.

Un effort incontestable reste à faire pour redonner à la gestion du temps le rôle central qu'elle devrait avoir dans les processus de gouvernance[16], réussir à intégrer les contraintes de temps dans le déploiement des dynamiques de la gouvernance incorporées dans les textes de lois serait naturellement pour l'urbanisme durable un progrès majeur.

En Algérie, les échecs répétés du droit à faire aboutir des stratégies de développement interpellent les pouvoirs publics à agir de toute urgence, commençant par ne plus traiter les règles de droit comme de simples moyens techniques parmi tant d'autres, le droit étant au carrefour de toutes les disciplines et le moyen légal d'action de toute activité anthropique reflète d'un côté le vécu et la réalité et en fait sa base de données et aspire de l'autre au meilleur pour les générations actuelles et futures.

En guise de conclusion partielle, l'apport juridique pour une gouvernance urbaine durable en Algérie est plus qu'important, la légitimation de l'action publique à travers des normes juridiques synchronisées caractérisant intelligibilité, souplesse, pragmatisme, efficience et adaptabilité est un atout déterminant du succès escompté, l'association des facteurs d'anticipation, d'évaluation et de « bonne gouvernance du temps » sont une valeur ajoutée qui augure de très bon résultats.

Chapitre II : Les implications de la démarche décentralisatrice dans le processus de développement urbain durable :

Indissociablement au principe de l'État de droit, la décentralisation est considérée comme le noyau dur de la bonne gouvernance, les avis sont presque unanimes que le transfert des compétences et des prérogatives relatives à la gestion des affaires publiques aux collectivités locales ou territoriales doit dépasser le cadre restreint de la satisfaction des besoins locaux, par la promotion de la décentralisation étant le moyen le plus efficace pour la démocratisation de la vie publique, les efforts déployés de mise en œuvre des dynamiques de la gouvernance y sont sollicités plus particulièrement.

Le caractère fédérateur de la notion de décentralisation est le cadre idéal et approprié pour leurs l'émancipation de ses principes, bien plus, la principale

[16] Idem.

condition de réussite des objectifs associés à ces fondements est que les missions d'exécution des programmes soit confiées aux collectivités territoriales.

Sans équivoque, les collectivités locales sont porteuses et promotrices des enjeux et programmes du développement durable, les mécanismes opérationnels de la bonne gouvernance viennent en support pour mener à bien les projets de développement.

L'analyse suivante souhaite clarifier les aspects d'interpénétration, de réciprocité et d'interdépendance entre la gouvernance, l'urbanisation et le développement durable, l'alliance convoitée entre ces notions ne cesse d'encourager les partisans de la bonne gouvernance à améliorer et perfectionner les dispositifs d'action, le cadrage juridique – au risque de le répéter encore – de toutes ces notions doit faire l'objet d'un traitement particulier, l'intelligibilité, la souplesse, l'effectivité sont les mots d'ordre et les principes directeurs des normes qui leurs sont consacrées.

Section I : De l'essoufflement de la décentralisation aux perspectives de la gouvernance locale :

Le foisonnement terminologique des modes d'administration territoriale et les débats houleux y afférent sous le signe de l'émancipation démocratique et d'ouverture au débat public occulte souvent la vrai problématique de rechercher un modèle pratique, réalisable qui répond de façon rationnelle et objective aux interrogations de la communauté locale. L'une des erreurs monumentale des stratégies adoptées par les pouvoirs publics à travers la promulgation de lois régissant les collectivités locales est de les soumettre toutes au même régime !!!

En Algérie, le régime juridique des collectivités territoriales depuis la loi de 1967 n'a jamais fait l'objet d'un consensus quant à sa capacité de gérer l'administration locale de la manière pour lequel le système de la décentralisation a été conçu, la question est même posée sur l'existence effective de la décentralisation en Algérie[17], les considérations politiques primaient à chaque fois que la législation venait à être modifiée[18].

[17] N. TIAB, « De l'existence de la décentralisation en Algérie », séminaire national sur Les *collectivités locales et les impératifs de la bonne* gouvernance, réalités et perspectives, organisé par la faculté de droit, Université Abderrahmane Mira, Bejaïa, du 2 au 4 décembre 2008, (en langue arabe).

[18] *« La politique de décentralisation n'étant pas l'expression de la société, elle est forcément le fait de l'État seul. Une affaire du pouvoir central »*, H. HAMIDI, « Le droit Algérien de la

Il est temps de reformuler et de revaloriser la décentralisation après son essoufflement par des mécanismes plus adaptés aux enjeux locaux et missions confiées aux collectivités territoriales.

Sous-section 1: Prescrire une cure de dépolitisation

La constitution de 1996 érige la décentralisation en règle qui garantit la légitimité démocratique, à l'exercice du pouvoir politique au sein de l'État en affirmant clairement dans l'article 16 que **« *L'État est fondé sur les principes de la représentation démocratique, de la séparation des pouvoirs, de la garantie des droits et libertés et de justice sociale. L'Assemblée élue constitue le cadre dans lequel s'exprime la volonté du peuple et s'exerce le contrôle de l'action des pouvoirs publics. L'État encourage la démocratie participative au niveau des collectivités locales ».***[19]

La consécration de la décentralisation comme mode de gestion et d'exercice du pouvoir et d'organisation administrative territoriale par la constitution est confirmé dans les différents textes relatifs aux collectivités territoriales (code communal et de wilaya) ainsi que dans la plus parts des textes associés aux prérogatives et champs d'actions de celles-ci, notamment les législations relatives à l'urbanisme et l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement.

Normalement, l'encadrement juridique actuel offre aux collectivités locales le statut légal leurs permettant de mettre en œuvre les programmes de développement d'une manière globale et du développement urbain durable en particulier, mais hélas il n'en est rien, l'excès de politisation du régime de la décentralisation a fini par le vider de son sens. Ceci apparait clairement dans les rapports entre le pouvoir central et les collectivités locales, l'accent est fortement mis sur le système tutélaire, la place de l'élu est presque occultée[20], la confusion

décentralisation: Problématique de sa politisation et des enjeux qu'il pose », séminaire national sur *Les collectivités locales et les impératifs de la bonne gouvernance, réalités et perspectives,* op.cit, p. 2.

[19] Art. 16 de la révision constitutionnelle adoptée par le référendum du 1er Novembre 2020.

[20] « *La décentralisation est un concept a forte connotation politique en Algérie. La non acceptation par l'État d'un partage de pouvoir avec les collectivités territoriales fondé sur l'indépendance et la légitimité des autorités décentralisées est prouvée », « Compte tenu de contexte économique, sociale et politique algérien, les textes de mise en œuvre de la décentralisation vont manquer de cohérence par rapport à ce qui est prévu dans la constitution et vont manquer de logique constitutionnelle puisque la décentralisation sera impulsée et contrôlée par l'État seul* », H. HAMIDI, op.cit., p. 9 et 10.

dans la distribution des prérogatives crée des blocages et achoppe toute entreprise de développement. Partant, ne serait-il pas plus juste de dire finalement que le mode de gestion de l'action publique explicité au moyen du concept nouveau de « gouvernance locale » ne cadre pas du tout avec le mode d'exercice de la domination[21].

Ainsi, il est plus qu'urgent et indispensable d'éloigner relativement la gestion des affaires locales des rouages politiques et partisans, la prise en charge des soucis locaux obstruant un développement harmonieux et la promotion des objectifs du développement urbain durable doit être revisité par l'injection des dynamiques de la bonne gouvernance et leurs mises en symbiose, dans un climat serin de transparence et de participation citoyenne.

Sous-section 2 : La « gouvernance locale » comme stratégie pour le « développement urbain durable »

Ne s'agissant pas d'un jeu de mots, la gouvernance locale est la solution de substitution eu égard aux bévues multiples des pratiques classiques de la décentralisation, celle-ci n'a pas suffisamment décentralisé et n'était pas suffisamment participative et n'a pas satisfait à son devoir de redevabilité vis-à-vis de la société civile locale. L'innovation – et non l'invention – apportée aux mécanismes de gestion des affaires locales par l'incorporation des dynamiques de la gouvernance se situe à deux niveaux, le premier est celui de la nature des rapports entre l'échelon central et local (de haut en bas), le deuxième est relatif aux rapports de l'administration locale avec les citoyens (de bas en haut).

Concernant le premier niveau, le but recherché n'est surement pas de déclarer l'autonomie de la collectivité locale, l'appel à renforcer les pouvoirs locaux par le transfert du plus grand nombre de prérogatives à l'actif des collectivités locales détenues à l'origine par le pouvoir central est atténué d'un

- Plusieurs auteurs ont traité ces questions et sont unanimes sur le prisme du politique et le caractère singulier du régime de la décentralisation en Algérie, à titre d'exemples :

R. ZOUAIMIA, « L'introuvable pouvoir local », *revue INSANIYAT*, n° 16, Janvier – Avril, 2002, p.33.

C. BENKEZOUH, « De la gouvernance locale en Algérie à travers le processus de déconcentration et de décentralisation », *IDARA*, Volume 13, n° 1-2003, p.246.

M. Y. FERFARA et Y. BENABDALAH, « Administration locale décentralisation et gouvernance (le changement de l'administration) », *IDARA*, volume 13, n° 1, 2003, p.149.

[21] H. HAMIDI, op.cit., p. 2.

côté par la nécessaire synchronisation des programmes locaux de développement aux stratégies nationales, de l'autre côté, instituer le principe de subsidiarité, selon lequel l'administration centrale doit avoir une fonction subsidiaire en accomplissant uniquement les tâches qui ne peuvent être réalisées efficacement à un échelon inférieur ou local, ainsi, des liens étroits son gardés entre l'administration centrale et locale garantissant une efficacité gratifiée par les avantages d'une prise en charge locale des besoins et enjeux locaux.

Pour ce qui est de la relation entre l'administration locale et les citoyens – communauté locale – les principes de la bonne gouvernance trouvent ici le milieu le plus favorable pour leur promotion, l'intégration de la participation citoyenne dans les processus décisionnels est la pierre angulaire de la gouvernance locale, elle a le mérite d'avoir propulsé le principe traditionnel de la démocratie représentative à une nouvelle forme plus efficiente qui est la démocratie participative.

La substance du dispositif de participation – et son succès d'ailleurs - se révèle à travers la nécessité d'améliorer les négociations et le dialogue entre les acteurs, la réussite de l'appui à la gouvernance locale dépend largement de l'existence de négociations et de dialogues réguliers qui permettent aux acteurs de se mettre d'accord sur les objectifs ainsi que sur la manière de les atteindre. Ils peuvent également servir à améliorer les capacités organisationnelles et institutionnelles des acteurs et, partant, leur capacité à suivre et évaluer l'appui à la gouvernance locale.

Les processus dialogiques doivent être encouragés par la mise en œuvre des principes de la transparence et de la redevabilité, de nombreux acteurs sont impliqués dans la gouvernance locale sans nécessairement poursuivre le même objectif. Dans l'intérêt de toutes les parties prenantes, il importe de leur donner à tous un sens de la responsabilité. Il est en effet plus facile de suivre les activités des acteurs locaux lorsque des mécanismes ont été mis en place pour rendre les responsables redevables de leurs actes et permettre à la population d'obtenir des informations claires de leur part.

La démarche pour une gouvernance urbaine durable projetée dans le contexte et l'esprit des principes sus cités atteindra surement sa plénitude, l'ambition est certes démesurée mais les enjeux sont tellement importants qu'ils méritent le déploiement des moyens légaux, techniques et financiers et n'épargner aucun effort de la part des acteurs pour l'aboutissement des objectifs.

L'adoption d'une vision modernisée de la décentralisation sous l'égide du nouveau paradigme de la gouvernance locale est souhaitée, un éloignement relatif des incidences d'une politisation exagérée et improductive aiguillera les potentialités centrales et locales vers un développement harmonieux et complémentaire. Cette approche est en conformité – par principe – avec les orientations et dispositions contenues dans l'ordre juridique Algérien, quelques échantillons traduisent parfaitement cette tendance.

L'article 2 de la loi 01 – 20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire stipule que **« *La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire et initiée et conduite par l'État. Elle est conduite en relation avec les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs compétences respectives, ainsi qu'en concertation avec les agents économiques et sociaux du développement* ».**

Le code communal entérine cette option et souligne expressément le concours du pouvoir central et des collectivités territoriales aux activités de l'aménagement du territoire et du développement, l'article 3 de la loi 11 – 10 relative à la commune énonce que **« *La commune exerce ses prérogatives dans tous les domaines de compétence qui lui sont dévolus par la loi. Elle concourt avec l'État, 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* ».**

La conception novatrice prévue dans le SNAT qui représente les perspectives à réaliser à long terme précise que **« *Une bonne gouvernance permet d'optimiser l'efficacité de l'action publique et de minimiser son coût. L'aménagement du territoire doit donc s'appuyer sur un processus de décision allant du haut vers le bas et un processus de participation et d'initiative de projets allant du bas vers le haut, c'est-à-dire l'exercice de la démocratie participative locale*[22] ».**

Les renvois au principe de la démocratisation locale prolifèrent dans la législation Algérienne, d'une manière directe ou insinuée, l'action publique orientée vers une urbanisation durable est alimentée par tous les canaux qui mènent à la concrétisation des dynamiques de la bonne gouvernance, le SNAT dans sa représentation futuriste adhère franchement à ce processus**, « *Notre pays***

[22] SNAT, annexe de la loi 10-02 du 29 Juin 2010, portant approbation du schéma national d'aménagement du territoire, *JORA* n° 61 du 21 Octobre 2010. p. 91.

est maintenant engagé dans un processus historique de démocratisation qui laisse toute sa place à la notion de gouvernance participative qui permet maintenant aux différences locales de s'exprimer de façon positive dans la perspective de l'intérêt national. Cela implique une nouvelle approche du territoire et une nouvelle conception de l'aménagement[23] ».

Sous différentes formules, les citoyens sont associés aux divers processus de l'action publique locale, qualifiée de démocratie participative, de démocratie de proximité de démocratie locale[24] et de participation des citoyens[25], ces formules se rejoignent pour proclamer et encourager la participation citoyenne ainsi que les dispositifs qui y mènent, l'incitation[26], l'information[27], la

[23] SNAT, annexe de la loi 10-02 du 29 Juin 2010, portant approbation du schéma national d'aménagement du territoire, op.cit., p. 88.

[24] Art. 11 de la loi 11-10 relative à la commune, ***« La commune constitue le cadre institutionnel d'exercice de la démocratie au niveau local et de gestion de proximité».***

[25] Art. 19 de la constitution, ***« L'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques ».***

Art. 2 alinéa 3 de la loi 01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, ***« Les citoyens sont associés à son élaboration (le SNAT) et sa mise en œuvre, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur ».***

Art. 2 de la loi 11-10 relative à la commune, ***« 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 ».

[26] Ibid., Art. 12 dispose : ***« Pour réaliser les objectifs de démocratie locale, dans le cadre de la gestion de proximité visée à l'article 11 ci-dessus, l'assemblée populaire communale veille à mettre en place un encadrement adéquat des initiatives locales, visant à intéresser et à inciter les citoyens à participer au règlement de leurs problèmes et à l'amélioration de leurs conditions de vie ».***

[27] Art. 3 alinéa 9 de la loi n° 03-10 du 19 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable ***« le principe d'information et de participation, selon lequel toute personne a le droit d'être informée de l'état de l'environnement et de participer aux procédures préalables à la prise de décisions susceptibles d'avoir des effets préjudiciables à l'environnement ».***

Art. 11 alinéa 2 de la loi 11-10 relative à la commune, ***« L'assemblée populaire communale prend toute mesure pour informer les citoyens des affaires les concernant et les consulter sur les choix des priorités d'aménagement et de développement économique, social et culturel, dans les conditions définies par la présente loi ».***

concertation, l'association[28] et la coordination[29] sont les mots d'ordre agrées par la majorité des textes régissant l'action publique d'une manière globale et l'urbanisation durable en particulier, le tout sous le patronage de la bonne gouvernance[30].

Si la question ne se posait que sur le plan juridique la gouvernance urbaine durable dispose d'éléments suffisants pour sa promotion et son épanouissement, mais – comme il sera mentionné plus bas – une grande partie des mécanismes adoptés est désactivée, plusieurs facteurs sous-jacent manquent à l'appel, les stigmates de l'État providence – qui s'occupe de tout – persiste dans les esprits des gouvernants et des gouvernés, ce qui freine considérablement l'élan social favorable à une participation active à la gestion des affaires publiques. Un travail profond sur l'éducation au et vers le développement durable est attendu et souhaité.

Section II: Le développement durable : instrument incitatif à la gouvernance locale :

La recherche passionnée du cadre idéal pour l'instauration d'une décentralisation reformulée et revalorisée selon les nouveaux objectifs du développement, et la quête de nouvelles formes et mécanismes de dynamisation de l'action publique locale est potentiellement envisageable et réalisable par la combinaison méthodique et pondérée des principes de la bonne gouvernance et du développement durable. L'alliance et la mise en synergie des vertus reconnues

---

[28] Art. 17 de la loi 06-06 portant loi d'orientation de la ville, ***« Conformément à la législation en vigueur, les citoyens sont associés aux programmes relatifs à la gestion de leur cadre de vie, notamment leur quartier.***
L'État veille à réunir les conditions et les mécanismes permettant d'associer effectivement le citoyen aux programmes et actions concernant la politique de la ville ».

[29] Ibid., Art. 20 stipule que: ***« Un cadre de concertation et de coordination est mis en place pour assurer aux instruments de planification et d'orientation sectoriels au niveau de la ville, notamment ceux relatifs à la protection de l'environnement et du patrimoine culturel, de l'urbanisme, du transport, de l'eau et des équipements et infrastructures, une mise en œuvre concertée, cohérente et optimale. Ce cadre est chargé de proposer des mesures non prévues par les instruments de planification et d'orientation sectoriels ».***

[30] Art 2 de la loi 06-06 portant loi d'orientation de la ville, ***« La bonne gouvernance : selon laquelle l'administration est à l'écoute du citoyen et agit dans l'intérêt général dans un cadre transparent ».***
Art. 11 de la même loi dispose que: ***«Le volet de la gestion a pour objectif de promouvoir la bonne gouvernance… ».***

aux deux concepts projetteront forcement la décentralisation vers une nouvelle ère.

En Algérie, 63 ans après l'indépendance, le développement tant attendu n'est toujours pas au rendez-vous, les pratiques employées ont prouvé leur incapacité par inadéquation et inapplicabilité à mettre en place une rampe de lancement du progrès et de la modernité, le domaine de l'urbanisme est le plus touché par les échecs des stratégies engagées par l'État. Maintenant, les choses doivent changer, le facteur temps est tellement contraignant qu'il n'est plus possible de s'engager dans des pratiques expérimentales d'apprentissages aléatoires, les propositions rationnelles et optimales de provenance multidisciplinaires et multisectorielles basées sur les dynamiques de la gouvernance locale durable sont les bienvenues et ne feront qu'enrichir le capital actif de la décentralisation.

Concernant l'apport juridique – ce qui intéresse cette recherche et espère contribuer de ce côté conjointement avec les autres disciplines – pour une nouvelle vision de la décentralisation fondée sur les principes de la bonne gouvernance jumelées aux enjeux du développement durable. L'ordre juridique Algérien actuel présente favorablement sur « le plan théorique » des indices au-delà du minimum requis pour l'instauration d'une gouvernance locale urbaine durable.

Les textes constitutionnels et les différentes lois et règlements agissants sur le fait urbain dans le cadre d'une gouvernance locale appuyée par les mécanismes du DD, plébiscitent les principes et les démarches entreprises, ils semblent converger pour la concrétisation des objectifs tracés.

L'exposé descriptif de la nomenclature juridique Algérienne en matière de jumelage entre l'urbanisation, le DD et la gouvernance à précédée l'analyse actuelle relative à la nécessité de renforcer les mécanismes de la gouvernance dans les pratiques de la décentralisation de sorte que les normes juridiques dépassent le cadre conceptuel et deviennent pragmatiques. Ā titre de rappel, l'article 108 de la loi 11-10 relative à la commune stipule **que « *L'assemblée populaire communale participe, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, aux procédures d'élaboration et de mise en œuvre des opérations d'aménagement du territoire et de développement durable* »,** dans la même optique l'article 2 de la loi 01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire énonce que ***« La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire et initiée et conduite par l'État. Elle est conduite en relation avec les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs***

compétences respectives, ainsi qu'en concertation avec les agents économiques et sociaux du développement », ce qui confirme le lien étroit entre l'action locale et le DD. La mise en évidence du champ urbain[31] et de l'économie urbaine comme les volets opérationnels du DD est proclamée par l'article 7 de la loi 06-06 portant loi d'orientation de la ville, ***« La politique de la ville, conçue comme un ensemble pluridimensionnel, plurisectoriel et multilatéral vise à réaliser le développement durable et se concrétise à travers plusieurs volets : le volet du développement durable, l'économie urbaine, l'urbain, la culture, le social, la gestion et l'institutionnel ».***

Il est tout à fait légitime de s'interroger sur les causes de l'échec de cette combinaison « normalement parfaite » pour une urbanisation durable guidée par les modes fonctionnels de la gouvernance, tous les ingrédients indispensables sont présents mais le résultat préconisé fait défaut ! Est-ce une question de temps, le caractère inédit de ces notions n'a pas encore atteint les esprits des gouverneurs et gouvernés ? Est-ce l'ineffectivité de la norme juridique ou son inapplicabilité ? Est-ce un manque de coordination ou d'harmonie entre les textes régissant les différents secteurs ? Est-ce un manque de dispositifs participatifs en matière de démarche intégrée de développement durable ou leurs non opérationnalité ?

Toutes ces causes réunies sont à l'origine de l'échec des processus engagés, l'État, l'administration centrale a du mal à accepter le partage des pouvoirs de décisions avec les collectivités territoriales, nostalgie ou héritage des temps passés, ainsi les politiques publiques séparent le contexte de leur élaboration de celui de leur mise en œuvre et de leur impact, les citoyens démobilisés affichent une inconscience claire des intérêts communs d'où la non introduction de la participation dans les pratiques planificatrices et urbanistiques, enfin le caractère fragmentaire et ad hoc de certaines normes juridiques entrave considérablement l'élan des stratégies locales de développement urbain.

La revalorisation de ces notions et processus constitue la condition susceptible de promouvoir les politiques de développement urbain durable, elles

[31] L'importante relation entre l'urbanisation et le DD est très bien illustrée dans ces conclusions, « *L'utilisation de ces outils favorise une occupation optimale du territoire, une meilleure gestion de l'urbanisation et une mise en valeur intégrée des ressources. De façon générale, l'intégration de l'urbanisme dans des perspectives de développement durable par conséquent, ces moyens contribuent à l'atteinte du développement durable* », Les outils d'urbanisme municipaux au service du développement durable, Document réalisé par le ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Gouvernement du Québec, p. 3, www.mamr.gouv.qc.ca

sont essentielles, sont interdépendantes, se renforcent mutuellement et ne peuvent exister isolément.

Conclusion

L'ambition de contribuer à la mise en place d'une plate forme de recommandations pouvant propulser les stratégies adoptées par les pouvoirs publics en Algérie vers une gouvernance urbaine durable, par la mise en place du cadre juridique de l'urbanisation à travers la vision des dynamiques de la gouvernance a démontré que l'échec de la politique urbanistique et celle du développement durable par conséquent est dû essentiellement à un manque d'efficacité et d'effectivité des mécanismes légaux et techniques mises en place, aggravé par un environnement socio – culturel indifférent et souvent opposé aux multiples formes d'organisation entreprises pour une maîtrise de l'urbanisation en harmonie avec les exigences du développement durable.

L'appel insistant à une revalorisation, reformulation et redynamisation des processus et modes de gestion de la vie publique en général et des actions en relations avec le fait urbain en particulier, et l'obligation d'intégrer les éléments encourageant les dispositifs existants dicte la démarche à suivre, il est plus qu'indispensable de cataloguer les conditions préalablement nécessaires pour la construction d'une gouvernance urbaine durable, en mettant à l'avant le rôle du droit et l'emploi qu'il doit faire du concept de la gouvernance.