

وقد حاولت اللجنة العالمية حول البيئة والتنمية المنعقدة في دورتها سنة 1987, إعطاء تعريف للتنمية المستدامة حينما أكدت على ارتباط هذا المفهوم بكل ما يتصل بحماية البيئة وصولا إلى قمة ريودي جانيرو 1992 والتي كرست رسميا وإعلاميا مفهوم التنمية المستدامة الذي يركز على ثلاثة أسس تشمل التطور الاقتصادي, العدالة الاجتماعية والحفاظ على البيئة.

من هنا أصبح الحديث عن التنمية المستدامة يمر بالضرورة عبر الحديث عن حماية الإنسان و توفير اطارا حياتيا اجابيا وهذا يكون بالاتجاه نحو تبني تنظيم سياسي عقلاني و عقلنة العمل السياسي من خلال تطبيق مفهوم الحكم الراشد داخل الدولة ورسم سياسات عامة تشمل وجوبا المتغيرات البنوية لمفهوم التنمية المستدامة والتنمية الديمقراطية .

وتجدر الإشارة إلى أن الأوضاع السائدة في البلدان الواقعة في منطقة الساحل تختلف وتتباين بشكل كبير من دولة إلى أخرى, فإذا كان البعض منها مازال يعاني أزمة بناء الدولة و خطر الانقسامات الداخلية(مثل مالي والنيجر ) وأزمة افتقاد الموارد الضرورية لمواجهة الكوارث الطبيعية , فان ثمة دول تصنف ضمن منطقة الساحل دون أن تعاني مباشرة من هذه الأخطار إلا أنها قد تتأثر حتما بمخلفات تلك الأوضاع .

وفي سياق الجهود المحلية والإقليمية لمواجهة هذه التحديات التي تواجهها منطقة الساحل والقارة الإفريقية أيضا . تم إقرار مبادرة إقليمية نتيجة الدور المحوري الذي لعبته بعض الدول المحورية الجزائر وجنوب أفريقيا والمتمثلة في مبادرة النيباد.

ومن أهداف هذه المبادرة الجديدة تحقيق تنمية شاملة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وامنيا و تركز على تحقيق الهدف الأول وهو التنمية المستدامة لمواجهة تحديات الفقر والحرمان واللامساواة , كما أن هذه المبادرة النابعة من عمق القارة الإفريقية حاولت أن تعالج مشاكل القارة و منطقة الساحل الإفريقي وهو ما من شأنه تحقيق الأمن و التنمية في الساحل الإفريقي .

ضاف إلى ذلك فإن ايجابيات هذه المبادرة تكمن في الربط بين التنمية المستدامة من زاوية اقتصادية واجتماعية إلى جانب ضرورة السعي إلى تجسيد التنمية السياسية المرتبطة بنويا بالتنمية الديمقراطية من خلال تعزيز أطرها البنائية كبناء دولة القانون والمؤسسات والحكم الراشد واحترام حقوق الإنسان , وتحقيق ذلك سوف يساهم لا محال في تحقيق الاستقرار والأمن ثم الوصول إلى تأسيس بيئة آمنة للإنسان في القارة وبالتبعية في منطقة الساحل الإفريقي .

## **Une nouvelle approche du développement local à travers la gestion partenariale des collectivités locales**

**Par Messaoud Mentrì**

### **Introduction**

Le développement est une obligation pesant sur les administrations centrales et locales. Aussi des attributions importantes sont conférées en Algérie aux communes et aux wilayas. On admet de plus en plus que les autorités locales doivent prendre une part considérable aux activités de développement. L'option pour libéralisme économique a entraîné une

réduction du rôle des collectivités locales. Elles ne participent plus directement à la gestion des affaires économiques. Leur rôle se limite à l'animation et l'encouragement de ces activités économiques.

Le développement local reste cependant de la compétence des collectivités locales. La loi N°11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune a défini dans de nombreuses dispositions les besoins collectifs et les services publics à la charge de la commune ainsi que son domaine d'intervention. Les collectivités locales doivent adapter leur forme de gouvernance aux règles de gestion de l'économie de marché. Une réflexion doit être menée sur les réformes à entreprendre pour qu'elles puissent assumer leur nouveau rôle. La mise en place d'une politique de partenariat impliquant l'ensemble des acteurs publics-privés ayant des relations avec les collectivités locales que ce soit les structures centrales, les autres communes et wilayas du pays dans le cadre de la solidarité locale, le privé national et international, les communes des pays étrangers étant d'une grande importance. Un diagnostic de l'état du partenariat en vigueur étant nécessaire pour identifier ses limites. Quatre qualifications peuvent être attribuées à ce partenariat: sa timidité, sa déficience, sa faiblesse et son insuffisance. Ce constat négatif va nous conduire à formuler des propositions pour donner une plus grande efficacité et effectivité à ce partenariat considéré comme un enjeu majeur pour le développement local en Algérie.

#### I- Timidité du partenariat collectivités locales-acteurs publics et privés

Les contacts entre les collectivités locales et les acteurs publics et privés restent faibles. Les collectivités locales restent cloisonnées et n'affrontent que timidement le monde extérieur.

#### A/ La déficience du partenariat structures centrales-collectivités locales

Les structures centrales jouent un rôle d'assistance aux collectivités locales. L'article 94 de la loi N°11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune donne la possibilité au Président de l'assemblée populaire communale de solliciter le concours des services techniques de l'Etat. de la loi N° 90- 08 du 07 avril 1990 relative à la commune dispose que « les services techniques de l'Etat apportent leur concours aux communes selon les conditions définies par la voie réglementaire ». En ce sens, le décret du 23 juin 1990 déterminant les structures et les organes de l'administration des ministères stipule que «

l'administration centrale a pour objet de soutenir l'action des collectivités locales et leur apporter l'assistance technique nécessaire à la réalisation de leur programme ». Dans ce cadre, le décret N°91-02 du 19 janvier 1991 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur précise que ce ministère est chargé notamment de :

- susciter et préconiser toutes mesures légales ou réglementaires susceptibles d'apporter des solutions aux problèmes locaux
- assister les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan de développement (1).
- Il n'existe pas de relations de partenariat entre les structures centrales et les collectivités locales. En Algérie, comme dans la plupart des pays du Maghreb, la politique suivie par le pouvoir central reste marqué par le modèle centralisateur et la méfiance de la décentralisation malgré sa consécration dans la Constitution et le code communal (2). Les rapports entre l'Etat et les collectivités locales sont surtout des rapports de contrôle, de tutelle administrative s'inspirant des règles de droit administratif français. Les collectivités locales ont toujours fonctionné avec un financement quasi exclusif de l'Etat. De ce fait, elles ne peuvent mener des opérations de partenariat avec les structures centrales faute de moyens financiers propres.

#### B/ La faiblesse du partenariat décentralisé entre collectivités locales

La loi N°11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune encourage dans quelques dispositions la coopération inter-communale et la coopération entre assemblée populaire communale et assemblée populaire de wilaya. Ainsi selon l'article 215 de la loi N° 11- 10 pré-citée, deux ou plusieurs communes limitrophes peuvent décider de s'associer pour la réalisation et la gestion de services d'intérêt et d'utilité inter-communales. A cet effet, elles ont la possibilité de créer des établissements publics inter-communales.

Les relations entre l'établissement public inter-communal et les communes concernées sont définies par un cahier des charges qui fixe les droits et obligations de chacune des parties.

Cependant, cette solidarité locale fait défaut au niveau des collectivités locales algériennes. Cela s'explique par leur fragilité financière et le manque de ressources humaines compétentes (3). Il est certain qu'un partenariat entre les différentes collectivités décentralisées va permettre d'améliorer la gestion des affaires locales.

### C/ L'insuffisance du partenariat collectivités locales-secteur privé

Le secteur privé reste très peu associé à la gestion des services publics locaux, sauf en matière de transport. Il lui est rarement fait appel malgré que sa contribution reste très utile dans la perspective d'amélioration des services rendus par la commune notamment en matière de propreté et d'environnement. Les relations entre les deux partenaires sont cependant importantes en matière réalisation des travaux, de fourniture d'équipements et de prestation de services. Les collectivités locales font appel aux entreprises privées et concluent avec elles des marchés publics.

### D/ Les limites de la coopération décentralisée

Les relations entre les collectivités locales et les villes étrangères étaient régies pendant plusieurs années par des accords de jumelage. Ces derniers ont présenté de nombreuses lacunes face aux défis auxquels devaient faire face les collectivités locales algériennes. Les objectifs recherchés par les accords de jumelage malgré qu'ils restent de faible ampleur sont loin d'être atteints.

Les résultats décevants de cette coopération résident dans le manque de ressources financières pour financer cette coopération décentralisée. La conjoncture dépressive qui prévaut dans les pays européens avec lesquels sont noués ces relations a eu des incidences sur les échanges entre les collectivités locales algériennes et les villes étrangères. En outre, l'intérêt grandissant de l'union européenne pour les pays d'Europe centrale et orientale a eu des conséquences sur la coopération décentralisée avec les collectivités locales algérienne. L'aide au développement local a diminué. On peut craindre que les collectivités locales des pays membres de l'union européenne seraient dans l'avenir encore beaucoup plus intéressées par des projets de partenariat avec les collectivités locales des pays d'Europe centrale et orientale. Est-ce que ces craintes pourraient être considérées sans fondement surtout lorsque l'union européenne a toujours proclamé et même dans les accords d'association conclus avec le Maroc, la Tunisie et l'Algérie son intention de préserver des relations privilégiées entre les collectivités locales des pays maghrébins et leurs homologues des pays membres de l'union européenne.

II- L'introduction de nouvelles règles de management, une nécessité pour le développement local

Pour que le partenariat recherché obtienne des résultats positifs, il faut que certaines conditions soient respectées. Il est nécessaire d'introduire de nouvelles formes de gouvernance basée sur la contractualisation, la concession et la concertation grâce à des contacts fréquents entre les différents acteurs participant au développement local. Une mise en place d'une coopération décentralisée reposant sur une nouvelle base légale est également nécessaire.

A/ La contractualisation des rapports entre les collectivités locales et ses partenaires

La contractualisation reste faible entre les collectivités locales et leurs partenaires. Les relations collectivités locales-structures centrales sont surtout de nature réglementaire. Il n'existe pas de contrat entre l'Etat et les collectivités locales. L'état intervient dans ses relations avec la commune ou la wilaya en ayant recours à des décrets ou des arrêtés. L'ensemble des structures étatiques sont appelés dans un Etat moderne à changer les règles de gestion en agissant moins unilatéralement et plus contractuellement (4). La contractualisation entraîne plus de souplesse, de rapidité et de flexibilité dans la gestion des affaires locales. Elle constitue un outil de management très apprécié dans de nombreux pays (5). Elle répond au nouveau contexte libéral basé sur l'égalité entre les parties dans leurs relations contractuelles.

B/ Le recours à la concession, un nouveau mode de gestion des services publics :

La loi N°11-10 pré-citée prévoit que les services publics communaux peuvent être exploités en régie ou en établissement. La concession a également été consacrée par l'article 155 de la même loi. Il est donc loisible pour la commune de confier à un particulier l'exploitation d'un service public moyennant une rémunération déterminée par les résultats financiers de l'exploitation. Le concessionnaire assure la gestion des services publics locaux à ses risques et périls sur la base d'un cahier de charge. La consécration de la concession dans la loi relative à la commune s'intègre dans le cadre de la politique du libéralisme économique et du renforcement du partenariat collectivités locales- secteur privé (6). Les collectivités locales doivent recourir beaucoup plus à ce nouveau mode de gestion qui reste limité à l'heure actuelle à la gestion des parcs de stationnement ».

### C/ Une bonne communication entre les acteurs participants au développement local

Les collectivités locales doivent avoir des contacts plus étroits avec les responsables centraux et les autres acteurs participant au développement local. Ce sont ces contacts qui vont permettre un échange d'informations et l'élaboration de programme de développement adaptés aux besoins locaux (7). Les collectivités locales doivent renoncer aux anciennes pratiques qui sont inacceptables comme le cloisonnement, l'absence de coordination et de concertation avec leurs différents partenaires.

### D/ La promotion de la coopération décentralisée sur de nouvelles bases

Une nouvelle approche de la coopération décentralisée doit dépasser le cadre traditionnel de la coopération basée sur une aide financière. Il est nécessaire d'établir un véritable partenariat entre les collectivités locales des deux rives de la méditerranée dépassent les relations de jumelage. Le partenariat donne à la coopération un autre contenu dans la mesure où l'objectif poursuivi consiste à promouvoir le développement local dans tous les domaines. L'avenir des relations collectivités locales algériennes et leurs homologues des pays membres de l'union européenne notamment ceux de la rive nord de la méditerranée réside dans la réalisation d'un partenariat multiforme. En effet, le partenariat peut concerner le secteur commercial, financier, formation, recherche-développement, assistance technique, transfert de savoir faire, rénovation de l'outil industriel, acquisition de technologie moderne,...etc. Le partenariat va permettre de créer des liens durables entre les partenaires. Il implique le montage de projets en commun et chaque partie va tirer des avantages. En plaçant les deux parties sur un pied d'égalité, le partenariat apparaît beaucoup plus équitable.

Il est donc impératif que des projets de partenariat soient discutés et gérés au niveau des collectivités locales algériennes et leurs homologues des pays membres de l'union européenne. D'ailleurs, une des causes de l'échec des relations entre l'union européenne et les pays du Maghreb dont l'Algérie réside dans le caractère trop centralisé des mécanismes de gestion de la coopération dans tous les domaines de l'activité économique (8). Cette coopération a été pendant longtemps cantonnée au niveau gouvernemental. Les pays membres de l'union européenne et les pays du Maghreb ont compris la nécessité d'élargir la coopération et de s'appuyer sur de nouveaux acteurs.

On pourrait réfléchir sur les bases légales de la coopération décentralisée. La plupart des pays reconnaissent aux collectivités locales la possibilité d'engager des relations avec leurs homologues étrangères (9). Elles peuvent conclure des conventions avec les villes étrangères dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de leur Etat. Ce dernier ne dispose pas seul du monopole des relations internationales. Les collectivités locales peuvent exercer certaines compétences mais dans les limites de leurs pouvoirs (10).

Cependant, la question se pose si les conventions conclues dans le cadre de la coopération décentralisée soient soumises à un contrôle de la part des autorités étatiques compétentes. En principe, elles ne peuvent échapper à ce contrôle à l'image des délibérations portant sur des matières importantes de l'organe délibérant de la commune et de la wilaya. L'autorité de tutelle va exercer un contrôle de légalité et d'opportunité. Elle va contrôler si le contenu de la convention entre dans le cadre de leur compétence. En outre, elle apprécie si les actions internationales des collectivités locales ne portent pas atteinte à l'intérêt national et à la politique étrangère du pays. Cependant, il ne faut pas que le pouvoir de contrôle se transforme en un blocage des conventions conclues dans le cadre de la coopération décentralisée. Il faut doter les collectivités locales de moyens financiers suffisants et d'un personnel qualifié pour qu'elles puissent bien mener les opérations de partenariat.

#### Conclusion

Le développement local initié jusqu'à présent a manqué d'audace et de réalisme. Il est urgent que les collectivités locales fonctionnent à l'instar des entreprises en utilisant les mêmes formes de gouvernance basées sur la contractualisation, le partenariat et la communication entre les différents acteurs publics et privés s'intéressant aux affaires locales. Une nouvelle approche du développement local à travers la gestion partenariale va permettre de franchir une base qualitative qui le fera passer d'une conception périmée à une conception rénovée et ouverte sur l'avenir.

#### REFERENCES

- (1) Seriak Lahcen. L'organisation et le fonctionnement de la commune. ENAG/ Editions –Alger- 1998 p 27.
- (2) Seriak Lahcen. ouvr-cit p109.

- (3) Zaoui Hocine. Quel management des collectivités locales algériennes dans un contexte d'ouverture économique et de désengagement du pouvoir central? Social human science review- juin 2006- N° 14 p 25.
- (4) Ben Letaief Mustapha. Partenariat et gouvernance territoriale en Tunisie – Mélanges offerts au Doyen Abdelfettah Amor- Edition centre de publications universitaires Tunis 2005 pp248-249.
- (5) Ben Letaief Mustapha. Art-cit p 249. Comme le souligne cet auteur “ apparue en France à partir des années soixante, essentiellement dans l'action économique de l'Etat dans une logique de promotion d'une économie concertée, la contractualisation fut théorisée d'abord dans les entreprises publiques. Elle fut ensuite élargie durant les années quatre-vingt, notamment aux relations entre le pouvoir central et les collectivités territoriales et conçue comme instrument de démocratisation du secteur et de l'action publics ».
- (6) Ben Letaief Mustapha. Art-cit p 256.
- (7) Zaoui Hocine. Art-cit p 36.
- (8) Mentré Messaoud. L'avenir des relations entre l'union européenne et les pays du Maghreb, de la coopération au partenariat- Revue Tawasol- Université de Annaba, 1995. .
- (9) Hamdaoui Said et Guignard Didier. La conception française de la coopération décentralisée et ses manifestations; Revue franco-maghrébine de droit- presses universitaires de Perpignan- Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse. N° 4 – 1996 p144.
- (10) Hamdaoui Said et Guignard Didier. Art-cit p 159.

الاتجاه نحو التأسيس للمسؤولية المدنية  
على أساس مبدأ الحيطة  
الأستاذة عمارة نعيمة

### Resume

Le principe de précaution est formulé pour la première fois en [1992](#) dans le Principe 15 de la [Déclaration de Rio](#) : « En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude- scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. ».

Bien qu'il n'existe pas de définition universellement admise du Principe de Précaution, on peut tenter d'en exprimer l'idée générale comme suit: «Des mesures doivent être prises lorsqu'il existe des raisons suffisantes de croire qu'une activité ou un produit risque de causer des dommages graves et irréversibles à la santé ou à l'environnement. Ces mesures peuvent consister à