

Pour une meilleure gouvernance une gestion efficiente des

Par Saïd Vermeche (*)

Compte tenu des «défauts» ayant prévalu dans le passé dans la gestion des différents projets et la gouvernance au sein des collectivités de la wilaya de Tizi-Ouzou, il apparaît nécessaire de présenter de pertinentes propositions en vue de réussir, à l'avenir, une meilleure conduite des opérations de développement inscrites notamment dans le programme quinquennal en voie d'achèvement.

L'objectif consiste à mettre en perspective la problématique de la gouvernance et de la conduite des projets à travers l'activité enregistrée pendant les années 2007-2008. Toutefois préalablement, une rétrospective sur cette expérience est nécessaire. Au cours des dernières années, le volume du programme de développement dévolu uniquement aux différents services techniques de la wilaya est apparu très important, d'où des difficultés dans sa gestion et son suivi.

L'ouverture sociale préconisée a contraint l'administration à répondre aux attentes, souvent variées et contradictoires, de la population. Le bilan des requêtes enregistrées, concernant quelques aspects du développement local et de la vie sociale, en constitue un des exemples les plus frappants.

En effet, compte tenu de la nature et de la diversité des problèmes posés et des projets lancés, on a choisi de se concentrer sur des données agrégées, qu'il s'agisse des instruments d'urbanisme, des équipements, du logement, ou des infrastructures. Après un rapide aperçu des cas traités dans les domaines cités précédemment, il s'agit de faire la synthèse des principales causes des requêtes adressées à l'administration, leur diversité, et les obstacles ayant empêché leur satisfaction localement (APC, daïra).

L'évaluation de l'intensité des programmes de développement et des obstacles relevés, n'est pas, dans la plupart des cas, chose aisée. Très peu d'inventaires ont été faits pour quantifier l'importance des besoins et surtout les difficultés rencontrées pour les satisfaire. D'où la convergence de l'écrasante majorité des requêtes dans les services du cabinet du wali, en raison de leur mauvaise prise en charge, ou carrément de leur rejet ou blocage jugés infondés.

Les citoyens considèrent ainsi le cabinet comme l'unique recours face à des situations perçues comme une volonté de marginalisation, auxquelles il faut ajouter l'opacité dans laquelle les demandes sont traitées, contrairement à la bonne gouvernance basée en premier lieu sur la transparence.

Ainsi les requêtes formulées peuvent être subdivisées en quatre catégories : les insuffisances (malfaçons, chantiers à l'arrêt, réception sans achèvement des travaux) relevées dans la réalisation des projets de logements, équipements et réseaux divers, les actes d'aménagement et de construction, les contentieux fonciers, les relations contractuelles avec les entreprises. Globalement, leur nombre a triplé de 2006 à 2008.

Les contentieux fonciers développés principalement avec l'administration (rejets ou non-publication d'actes, expropriations sans procédures réglementaires préalables, les doubles attributions, les demandes de régularisations de terrains occu-

pés ou exploités par des citoyens depuis plusieurs années, etc.) représentent la majorité des recours. Cette catégorie de difficultés (surtout avec l'agence foncière) a en effet vu son poids croître régulièrement, passant de 46% en 2006, à 51% en 2007, avant d'atteindre 58% en 2008. Cette rapide évolution n'est pas, à vrai dire, une surprise, en ce sens que le foncier dans la wilaya a toujours été l'un des obstacles majeurs au développement.

Les actes d'aménagement (permis de lotir et certificat de morcellement) et surtout de construction (permis de construire, de démolir et les constructions illicites), ont, quant à eux, atteint les 30% en 2008, dépassant largement le niveau des litiges enregistrés l'année précédente (25% au 31/12/2007). Pour la problématique des constructions illicites, les conflits, portés à la connaissance du cabinet du wali, se sont multipliés par 15, mettant en relief l'ampleur de ce phénomène. Ceux liés à l'urbanisme et à la construction concernent, en général, des rejets de dossiers par l'administration, jugés infondés, ou des litiges de voisinage, sur lesquels les services concernés tardent à intervenir.

D'une manière générale, la majorité des requêtes présentées au cabinet concerne «la régularisation de situations relatives à l'équité sociale ou au déni de droit». Le citoyen pense globalement que l'étude des dossiers est souvent différenciée (deux poids, deux mesures), soupçonnant même une attitude de complaisance adoptée vis-à-vis de quelques privilégiés (exemple des attributions de lots à caractère social ou promotionnel, laxisme affiché vis-à-vis de quelques constructeurs illicites, etc.).

En outre, le citoyen est convaincu que la gestion foncière actuelle est d'autant plus frustrante qu'elle est caractérisée par un «immobilisme total au détriment des besoins sociaux importants restés pendant de nombreuses années insatisfaits, et des demandes d'investisseurs potentiels».

La défaillance des lotisseurs (APC – Agences foncières) dans l'assainissement juridique des terrains aménagés et dans la viabilisation, a transformé les lotissements, d'une part, en un nombre incalculable de contentieux, et, de l'autre, en un éternel chantier. C'est pourquoi d'innombrables requêtes sont adressées quotidiennement au cabinet comme ultime recours avant la saisine de la justice. Aussi, les éléments essentiels suivants peuvent renseigner clairement sur les relations entre l'administration – son efficacité – et les administrés.

A) Les requêtes adressées à l'administration se sont globalement accrues de 300%, autrement dit multipliées par quatre, d'où l'accentuation d'un environnement conflictuel et une revendication, de plus en plus forte, d'un minimum d'équité sociale, souvent considérée comme absente par la majorité de la population.

B) Les contentieux liés aux constructions illicites sont ceux qui ont connu le plus grand saut quantitatif (+1483%) en se multipliant pratiquement par 15. Ce phénomène s'est considérablement développé face à la faiblesse d'une réelle prise en charge par l'Etat.

C) Les contentieux fonciers se sont, eux aussi, multipliés par quatre en moyenne.

Cette croissance s'explique

essentiellement par l'absence d'une gestion foncière transparente, la désorganisation du marché et des services concernés par sa régulation, l'absence d'une démarche programmatique et de planification. Compte tenu de la rareté des terrains dans une wilaya montagneuse, le désordre actuel a évidemment donné lieu à une grandissante et nuisible spéculation dont profite une minorité de pseudo-investisseurs au détriment du véritable développement local.

D) Enfin, les litiges entre les entreprises en charge des différents projets en cours et l'administration ont atteint un niveau de croissance élevé (+425%), soit une multiplication par cinq de leur volume. Les problèmes qui y sont soulevés se résument en ces points : des travaux en cours, parfois atteignant l'équivalent de deux situations et plus, sans signature de marché, ni notification d'ODS (ordre de service) ; des factures en suspens impayées durant des périodes s'étalant sur plusieurs mois ; des défaillances dans le suivi des travaux débouchant sur des litiges administratifs.

Ces constats ayant permis de situer certaines difficultés éprouvées dans le pilotage des programmes de développement local de la wilaya de Tizi-Ouzou nous incitent à faire quelques propositions jugées pertinentes et adaptées à la réalité décrite. Toutefois, il faut d'abord mettre bien en exergue les défaillances en matière de maîtrise d'ouvrage.

Les défaillances de la maîtrise d'ouvrage public

La maîtrise d'ouvrage consiste à définir un besoin, à tracer l'objectif du projet, son calendrier et le budget consacré. (...) L'organisme concerné est à la fois initiateur et destinataire du projet, d'où la nécessité de maîtriser l'idée de base et les différentes phases jusqu'à réception définitive. Il doit notamment s'assurer de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, déterminer la localisation, définir le programme, arrêter l'enveloppe financière et prévisionnelle, assurer le financement, choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé, conclure les contrats avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs.

L'organisme maître d'ouvrage doit également assurer la responsabilité générale de l'organisation et du déroulement de l'opération jusqu'à réception de l'ouvrage.

Dans notre cas (wilaya de Tizi-Ouzou), on se pose la question si ces fonctions sont assurées avec une certaine efficacité ? Cette analyse repose sur des données tirées des bilans de l'année 2007.

L'exploitation de ces données a permis de mettre en relief certaines insuffisances de la maîtrise d'ouvrage public. Ces lacunes peuvent se résumer en l'absence de précision dans l'identification de la réalité des besoins à satisfaire avec un calendrier prévisionnel à respecter de façon plus ou moins stricte, en l'absence également d'une programmation avec précision des objectifs, et identification des contraintes.

On peut notamment citer des insuffisances qui ont donné lieu à des retards dans l'exécution des études et des travaux de réalisation des différents projets de la wilaya, tels que la mauvaise maîtrise des principaux facteurs de remise en cause d'une opération notamment des délais non

compatibles (trop longs ou ne correspondant pas aux objectifs), des coûts trop élevés (différentes réévaluations remettant en cause le couple objectifs / solutions), des difficultés techniques (insuffisances des études de sol, des dossiers techniques avec diverses modifications en cours de réalisation...), mauvaise gestion des défaillances d'entreprises (faire en sorte que la wilaya puisse se préserver des contentieux, s'assurer du respect des délais), des difficultés administratives (contrats, avenants, paiements...).

Le bilan de l'année 2007 se caractérise par des dépassements des délais contractuels importants avec une moyenne de 12 mois par projet (tous secteurs confondus). Un constat qui explique le faible taux de consommation réelle des crédits alloués et met en exergue l'absence d'efficacité dans la maîtrise d'ouvrage public et de pilotage des projets de développement. Ceci constitue évidemment un obstacle majeur pour le développement de la wilaya. Ainsi, celle-ci (toutes directions confondues) met en moyenne sept mois entre l'appel d'offres et le choix du BET ou de l'entreprise, auxquels il faut ajouter quatre autres mois pour la notification de l'ODS de démarrage de la prestation.

Si on ajoute ces onze mois à ceux concernant les phases d'exécution des prestations d'étude, on aura un cumul important de temps mis pour lancer réellement des travaux (environ deux ans). Devant l'urgence et la pression, des prestataires sont souvent engagés pour démarrer les études ou les travaux sans marchés ni ODS. Ainsi, des entreprises, après avoir préfinancé avec leurs fonds propres, se retrouvent, avec des factures impayées faute de marchés visés, démunies (incapables d'assurer l'approvisionnement des chantiers en matériaux et main-d'œuvre), entraînant un arrêt des travaux, d'où une spirale dans laquelle sont parfois plongés différents projets.

Cette situation donne un aperçu sur les lacunes de la maîtrise d'ouvrage public : des insuffisances auxquelles il faudra apporter rapidement des solutions radicales afin de ne pas gaspiller les opportunités de développement offertes actuellement. Devant ces différentes lacunes auxquelles il faut ajouter des défaillances dans la communication avec des partenaires et des citoyens (problèmes de relation publique relevés auprès d'une bonne partie des agents de l'administration), le cabinet est devenu une destination de fait pour le dépôt du dernier recours.

Propositions

Ces quelques évidences ont permis de relever les carences en matière de gouvernance et de maîtrise d'ouvrage public. Ainsi, au premier rang des principes de bonne gouvernance, l'on peut placer la transparence. Dès lors qu'il y a de la transparence dans la gestion et dans l'information, les risques d'abus sont considérablement réduits. Il faut reconnaître toutefois que l'efficacité exige souvent la confidentialité, notamment dans la préparation d'opérations importantes, ou dans la phase de réflexion sur des projets. Il n'en demeure pas moins qu'un abus connu du public est plus facilement dénoncé qu'un abus tu.

C'est pourquoi la gouvernance peut être définie comme le remodelage ou la réinvention de la gestion publique, dans le sens large du

terme, pour faire face aux nouveaux défis du développement. Elle doit aborder maintenant les questions reliées aux mécanismes nécessaires à la négociation des différents intérêts dans la société.

L'autre problème de la bonne gouvernance est lié à la compétence et à la disponibilité du personnel. Très souvent, le critère de compétence est mis en veilleuse au profit de considérations floues. La responsabilité est souvent tue ou annulée par un système de connivence entre des personnes, sans généraliser. Toujours est-il que la compétence, la disponibilité et la responsabilité font partie des principes fondamentaux de bonne gouvernance.

Ainsi la multiplication de litiges (exemple des demandes de permis sans réponse malgré les précisions de la loi, des expropriations sans procédure, avec refus de donner des explications même sommaires), entre des citoyens et des membres du personnel des différentes directions en est l'illustration parfaite de l'absence quasi-totale de gouvernance. Aussi, ces propositions de gestion ne seront pas de trop.

La gestion foncière

Comme ils sont mis en relief plus haut, les litiges liés au foncier et aux expropriations sont importants. Cette importance, en termes de poids, reflète la désorganisation caractérisant la gestion dans ce domaine, l'ignorance délibérée des textes régissant les procédures d'expropriation, et l'absence d'un quelconque plan d'action foncière, comme il est de coutume ailleurs. C'est pourquoi il est impératif de mettre en place rapidement un plan d'assainissement de la situation actuelle du patrimoine foncier.

Le service concerné (l'agence de wilaya) doit établir l'inventaire détaillé des disponibilités foncières avec précision des différents avantages et contraintes, un catalogue des zones d'intervention foncière devant faire l'objet d'une occupation quelconque à court et moyen terme, c'est-à-dire des terrains destinés à être occupés par les activités, les équipements, l'habitat et autres.

En outre, tous les instruments d'urbanisme opérationnels doivent être exploités pour la constitution d'un portefeuille d'opportunités (terrains communaux et domaniaux situés dans les périmètres de POS, acquisitions éventuelles de terrains privés disposant d'un avantage certain de situation), pour éviter les pertes de plus-values au profit de spéculateurs et de réguler le marché tout en respectant l'impératif d'équité sociale.

Les expropriations

La problématique des expropriations restées sans suite se pose avec de plus en plus d'acuité. De multiples dossiers datent en effet d'il y a plusieurs années (expropriations de la décennie 1970 et 1980). Malgré l'existence de lois et textes réglementaires, les services administratifs en charge du problème continuent toujours à prétexter l'absence de procédures. De nombreux dossiers s'accumulent dans les différents services, avec une forte probabilité de devenir des contentieux dont l'issue serait inévitablement au détriment de la wilaya (paiement de montants d'indemnisation, actualisés sur des périodes de temps excessivement allongées).

au sein des collectivités et projets de développement

Si tous les citoyens non indemnisés encore se tournaient vers la justice, la facture serait très salée pour le Trésor public. C'est pourquoi il est urgent de faire un état des lieux exhaustif et de proposer un plan d'assainissement de la situation actuelle.

Les constructions illicites et les actes d'urbanisme

L'existence de constructions non conformes au droit – quelle qu'en soit la raison – est injustifiable. Elle affaiblit la loi (à quoi bon légiférer si la loi n'est pas appliquée ?) Elle mine l'autorité des collectivités locales et celle de la police d'urbanisme. Elle porte atteinte aux droits des particuliers. Elle pénalise celui qui respecte la loi et récompense celui qui la néglige ou la transgresse, et elle est source d'incertitudes démobilisantes (on ne sait plus qui fait la loi ni de ce qu'on a le droit de faire ou de ne pas faire pour construire).

Ces considérations sont générales et élémentaires. Comme elles devraient être évidentes dans le domaine de la construction et partout ailleurs. Pendant ce temps, l'on constate régulièrement l'existence de constructions ou d'installations non conformes au droit. Les autorités sont responsables de veiller en permanence à la concordance du droit avec le bâti.

Lorsqu'une discordance est constatée, elles doivent rétablir la légalité. Des lois sont en cause et des intérêts de particuliers sont en jeu. Dès lors, les procédures traitant de constructions non conformes au droit doivent être très strictes, soumises à des règles minutieuses, ne tolérant ni négligence, ni approximation.

Les services concernés doivent donc mettre en œuvre tous les moyens disponibles de répression pour faire respecter la loi, veiller en permanence à la cohérence entre le droit et la réalité sur le terrain, s'adresser directement aux responsables de constructions non conformes à la loi (contrevenants au sens juridique), qui doivent être soumis automatiquement à l'obligation d'y remédier, et donner clairement au contrevenant un ordre exécutable et susceptible de faire l'objet d'une exécution forcée.

Les instruments d'urbanisme (élaboration et gestion)

Les agglomérations de la wilaya ne se sont construites qu'au hasard des opportunités foncières et des additions de programmes réduits aux fonctions d'habitat, au lieu de construire une structure urbaine constituée de petits pôles attractifs à même de donner une cohérence basée sur un projet. Ce dernier doit reposer sur des éléments liés à l'évolution de l'agglomération et des objectifs d'aménagement précis. Il doit constituer un référent commun à tous les acteurs : élus, habitants, techniciens.

Le but est toujours de mettre en place une nouvelle dynamique d'un développement équilibré avec une attention soutenue portée à tous les quartiers et à toutes les catégories sociales. Donc un projet urbain pour chaque agglomération, qui intègre d'autres problématiques sociales, environnementales, culturelles ou sportives, est nécessaire.

Le constat amer actuel est que cette approche de l'urbanisme n'est

pas intégrée dans l'élaboration des PDAU et POS. Ces derniers sont souvent critiqués pour leurs cloisonnements, absence d'ouverture à la réalité des fonctionnements urbains et rigidité sans pragmatisme.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la décision de leur révision. Mais celle-ci ne se réfère pas encore, malheureusement, à des principes fondamentaux reformulés. Des principes qui font appel à de nouvelles notions comme : diversité des fonctions urbaines et mixité sociale, utilisation économe de l'espace, ville durable, etc. C'est pourquoi les documents qui composent le PDAU et surtout le POS ne sont toujours pas assez dynamiques malgré une nécessité imposée par la réalité du terrain (revendications multiples au niveau des quartiers).

Par conséquent, il est impératif d'adopter une nouvelle démarche. Ainsi l'objet des PDAU sera désormais de fixer les grandes orientations en matière d'aménagement durable, avec si besoin est, des dispositions particulières aux zones spécifiques : désigner des espaces remarquables et définir les règles de leur préservation, préciser les conditions d'urbanisation.

Alors qu'avec les POS on doit passer au projet urbain détaillé portant un schéma de structure (centralité, voirie, animation), des plans d'équipement, de déplacement urbain et un plan local de l'habitat. Nous aurons ainsi des documents de stratégie urbaine dynamiques allant au-delà d'une simple affectation de l'usage des sols, tout en bénéficiant de procédures simplifiées.

Par ailleurs, les instruments d'urbanisme doivent aussi être de nature à limiter les contentieux en recherchant une adéquation entre la maîtrise foncière et les besoins des populations locales. La question sociale, de la marginalisation de certaines couches ou espaces, s'impose désormais dans les débats, avec celle de la régulation du marché immobilier.

Les enjeux de la nouvelle politique urbaine concernent donc la constitution et l'affectation des réserves foncières, les choix envers les transports, le renouvellement urbain, notamment des quartiers défavorisés, la concurrence pour les localisations économiques.

L'élaboration et la gestion des instruments d'urbanisme doivent permettre la création de conditions de développement de la qualité de la vie et d'ambiance urbaine, favorables à l'attraction d'investissements et à l'animation des synergies locales (apporter une multiplicité de solutions aux défis imposés par l'évolution rapide des agglomérations de la wilaya).

Ces solutions doivent porter notamment sur le bénéfice d'un logement à tout demandeur, en relançant la construction (offrir des perspectives de parcours résidentiels et lutter contre les inégalités en la matière entre les différents quartiers ou zones), la dotation des agglomérations en équipements et en services de qualité, en assurant leur proximité et accessibilité ; concourir à la cohésion sociale, assurer le rattrapage social, urbain, et environnemental des espaces en difficulté, c'est-à-dire concevoir des prescriptions d'aménagement et d'urbanisme, pour permettre de répondre aux besoins des habitants en construisant des logements, des équipements sociaux et culturels, en améliorant les condi-

tions de transport et la qualité de l'environnement ; faciliter la mobilité durable des personnes et des biens et améliorer les déplacements en assurant une meilleure articulation entre systèmes de transport et aménagement (des conditions de mobilité plus économes et moins centrées sur l'utilisation de l'automobile) ; restaurer et valoriser les ressources naturelles en offrant à tous la possibilité d'accéder à un environnement préservé avec la qualité des espaces dits ouverts (boisés et naturels) et en instaurant une gestion intelligente des ressources ; accueillir et stimuler le développement économique qui s'inscrit dans des orientations spatiales, en assurant la diversité de l'emploi et des activités par l'implantation d'entreprises innovantes et créatrices de richesses ; concevoir des prescriptions d'aménagement et d'urbanisme pour produire des formes urbaines à la fois moins consommatrices d'espace et plus adaptées à la régénération des tissus ou au confortement des lieux de centralité, et libérer l'espace public dans les centres urbains et sur les axes lourds des transports en commun ; concevoir des prescriptions d'aménagement et d'urbanisme pour développer une attractivité résidentielle, la mixité de l'habitat et la diversification des fonctions dans les quartiers ; assurer les liaisons entre les différents centres et les principaux équipements de manière efficace (résoudre le problème de l'éclatement des sites et assurer une sorte de continuité de l'aménagement) ; profiter de la révision en cours de plusieurs instruments d'urbanisme pour engager un processus de requalification de l'espace public et de régénération urbaine, accompagné par la constitution de structures urbaines plus lisibles et plus cohérentes, afin d'éviter la redondance des études de PDAU et POS.

L'objectif des instruments et surtout de leur révision actuelle ne peut être atteint si l'on ne peut pas éviter la marginalisation de pans entiers des agglomérations, les occupations anarchiques des espaces publics, les constructions sans qualité ni harmonie architecturale, et la multiplication de friches urbaines livrées à la spéculation.

La maîtrise d'ouvrage public

La qualité du maître d'ouvrage est complexe et lourde en responsabilités pour l'administration. Toutefois, ces dernières sont «compensées» par celles des intervenants qui conçoivent les projets (bureau d'étude) et par celles qui les exécutent (entreprise).

La maîtrise d'ouvrage est responsable de l'efficacité de l'organisation et des méthodes de travail autour des projets lancés. Le maître d'ouvrage est celui qui commande (et qui paie) l'ouvrage à construire (par exemple la Direction de l'enseignement commande la construction d'une nouvelle école). Elle est responsable de la bonne compréhension et des bonnes relations entre les différents intervenants.

Pour lancer puis mener à bien un projet, le maître de l'ouvrage décrit les exigences générales (les révisé le cas échéant), les besoins, et établit un cahier des charges. Il identifie les problèmes juridiques pouvant se poser, établit le financement et le planning général des travaux ; fournit au bureau d'étude les spécifications

fonctionnelles générales du projet (esquisse sommaire avec caractéristiques techniques) ; assure la responsabilité de pilotage du projet dans ses grandes lignes, et coordonne l'exécution des travaux ; adapte le calendrier d'exécution en cas de retard dans les travaux, pour respecter la date de la livraison finale et contrôle la gestion financière du projet.

En conclusion, le maître d'ouvrage (une direction quelconque de la wilaya) doit prendre les bonnes décisions sur les objectifs (consistance, coût, délai) et les orientations du projet, à savoir, expression des exigences, validation des solutions techniques adoptées, moyens à mettre en œuvre, coordination des travaux, suivi des activités des BET (maîtrise d'œuvre et suivi) et contrôle de la cohérence des décisions prises au cours de l'étude technique ou de l'exécution des travaux et enfin vérification de la qualité des solutions proposées et élaborées à chaque phase du projet.

La distinction entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre est essentielle dans le déroulement du projet, car elle permet de distinguer les responsabilités de chacune des deux entités. Il convient ainsi de s'assurer que la définition des besoins reste sous l'entière responsabilité de la maîtrise d'ouvrage.

En effet, il arrive dans certains cas que la maîtrise d'ouvrage délègue à la maîtrise d'œuvre des choix d'ordre fonctionnel sous prétexte d'une insuffisance de connaissances techniques (de façon concrète, le BET prend la main et pilote le projet dès la phase d'expression des besoins). Or, seul le maître d'ouvrage est en mesure de connaître le besoin de la population.

Une mauvaise connaissance des rôles des deux entités risque de conduire à des conflits dans lesquels chacun rejette la faute sur l'autre. C'est pourquoi il faut développer au sein des différentes directions techniques des compétences intégrées (constitution des équipes avec tous les profils adaptés et formation périodique) pour faire réussir les projets, notamment la maîtrise des marchés publics et du contexte réglementaire, l'expertise technique de la construction (l'implantation d'un projet, conception des bâtiments et usages, aménagements, choix des matériaux), et le management (il faut un manager pour définir la consistance du projet : recueillir l'expression des besoins et établir un cahier des charges fonctionnel, gérer efficacement les ressources et superviser la mise en œuvre dans le respect des coûts et délais : dimensionner les moyens en fonction des contraintes techniques, coordonner la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, contrôler et mesurer l'état d'avancement, assurer l'accompagnement et la coordination du projet, établir un décompte en corrigeant les écarts en termes physique et financier, et enfin assurer la mise en service avec la correction des anomalies apparentes et cachées.

La bonne gouvernance

Le thème de la gouvernance a pris récemment une forte résonance. La gouvernance désigne l'ensemble des mesures et règles qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'une institution ou d'une organisation, publique ou privée soit-

elle. La gouvernance a «pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable». Elle veille en priorité au respect des intérêts des «ayants droit» (citoyens, pouvoirs publics, partenaires,...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des activités de développement.

Ce concept peut s'avérer très utile pour comprendre, orienter et coordonner ces divers acteurs afin de les amener vers la résolution d'enjeux collectifs (lutte contre la pauvreté, résorption du chômage, protection de l'environnement, préservation des équipements publics, etc.).

On retrouve donc le souci de pilotage des affaires publiques qu'il faut savoir coordonner avec les forces sociales et économiques. Il s'agit d'éviter le comportement qui consiste à contrôler, déterminer et limiter la liberté d'agir des citoyens ou opérateurs économiques.

Donc l'approche moderne correspond à la situation dans laquelle le citoyen-usager, de mieux en mieux informé et disposant d'une réelle latitude de choix, influe directement sur ce que la collectivité lui proposera, qu'il s'agisse d'un bien matériel, d'un service, ou des espaces qu'il souhaite fréquenter.

De ces considérations, à première vue théoriques, peuvent découler bien des conséquences opérationnelles. Les premières concernent la planification impérative dont l'application pose tant de problèmes (exemple des POS souvent inopérants : «Le réel n'accepte pas d'être enfermé, sans possibilité d'ajustement, dans le lit des quinze articles des POS»). Donc il faut réussir à construire avec la population des collectifs capables de problématiser des difficultés et de trouver ensuite des solutions. Pour ce faire, il est impératif d'informer, de consulter, et d'associer des usagers-citoyens à la décision.

Jusqu'à maintenant ce programme, d'actualité dans plusieurs pays du monde, n'est pas du tout intégré dans la démarche de gestion des affaires publiques au niveau des directions de la wilaya. Pour preuve, on peut signaler l'absence des trois dispositifs indispensables à la construction d'un collectif : la gestion de proximité, la qualité des services et des relations publics, la démocratie participative.

En effet, ces dispositifs garant de la réussite de la collectivité ont pour objectif d'améliorer le cadre de vie des citoyens-usagers, de produire de la convivialité et du lien social, d'assurer la qualité du service public au service de l'utilisateur-citoyen, de créer des enjeux vifs et mobilisateurs concernant un bien commun (une place, un équipement, la sécurité) pour assurer la participation des citoyens et opérateurs économiques.

Pour atteindre ce comportement indispensable avec les partenaires économiques et les citoyens-usagers, le personnel des différentes directions de wilaya a décidé d'un long chemin à parcourir.

Et dans cette optique, on peut affirmer qu'une formation accélérée dans le domaine de la communication et des relations publiques est nécessaire dans l'immédiat.

S. Y.

(*) Economiste urbaniste