

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE  
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE MOSTEFA BEN BOULAIID-BATNA- 02



Institut des Sciences de la Terre et de l'Univers  
Département de Géographie et Aménagement du Territoire

# Cours : La Gouvernance territoriale et les outils d'aménagement et d'urbanisme

Année d'étude :

Licence géographie et aménagement du territoire

Spécialité :

Gestion des risques, environnement et sécurité civile

Réalisé par :

Dr. HABIBI Yahyaoui

Année universitaire : 2020/ 2021.

## **Sommaire :**

<b>Préambule</b> .....	03
<b>Abréviations</b> .....	04
<b>Partie I : La gouvernance territoriale</b> .....	<b>05</b>
I.1. Historique et origine de la gouvernance.....	05
I.2. Définition de la gouvernance.....	08
I.3. La bonne gouvernance.....	11
3.1. Les prescriptions liées à la “ bonne gouvernance ”.....	12
3.2. Principes de bonne gouvernance.....	12
I.4. L'apparition du concept de gouvernance territoriale.....	13
4.1. La construction du territoire.....	14
4.1.1. Le territoire est avant tout un système.....	17
4.1.2. Le territoire est plus qu'un espace approprié.....	20
4.1.3. La production des territoires autour de la gouvernance par les systèmes d'acteurs...22	
4.1.4. La boucle de rétroaction qui organise le territoire pousse à réorganiser les concepts..25	
4.2. Définition de la gouvernance territoriale.....	26
I.5. Les enjeux de la gouvernance territoriale.....	29
I.6. L'apparition de ce nouveau concept en Algérie.....	32
I.7. La gouvernance territoriale et la gestion des risques.....	33
<b>Partie II : Les outils d'aménagement et d'urbanisme</b> .....	<b>41</b>
II.1. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire. (SNAT).....	41
II.2. Le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire. (SRAT).....	46
II.3 Le Plan d'Aménagement de la Wilaya. (PAW).....	48
II.4. Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU).....	51
II.5. Le Plan d'Occupation des Sols (POS).....	54
II.6. Le Plan d'Exposition aux Risques (PER).....	59
II.7. Le Plan de Prévention des Risques (PPR).....	60
<b>Bibliographie</b> .....	64

## **Préambule :**

Ce cours destiné aux étudiants de la troisième année licence LMD de la filière géographie et aménagement du territoire, spécialité gestion des risques, environnement et sécurité civile.

Cette matière d'enseignement permet aux étudiants d'acquérir les notions de base sur la gouvernance territoriale et les différents outils d'aménagement et d'urbanisme.

Le cours est structuré en deux parties :

La première partie a pour objet de présenter le concept de gouvernance appliquée aux territoires. Il s'agit pour l'étudiant de saisir l'importance de la gouvernance dans le fonctionnement des territoires sachant que le territoire est l'échelle la plus pertinente de mise en réseau des différents acteurs territoriaux. De même, la notion de gouvernance est intimement liée à un espace qu'on désigne souvent du territoire. C'est dans ce sens qu'il est impératif de définir le territoire en tant que champ d'application de la gouvernance avant d'illustrer la relation entre la gouvernance et l'approche territoriale.

Cependant, la gouvernance territoriale se trouve au carrefour de deux mutations, toutes les deux décisives pour réconcilier les citoyens avec la politique, pour répondre aux exigences d'un monde de plus en plus complexe, pour conduire la transition vers des sociétés durables. La première de ces mutations est celle de la gouvernance. La seconde est celle des territoires.

L'étudiant doit comprendre que la gouvernance territoriale repose à la fois sur les flux : un réseau c'est-à-dire une configuration de connexions entre les différents acteurs avec des flux circulant dans le réseau. Outre la multiplicité d'acteurs dans le processus décisionnel, et les questions de coordination, négociation, compromis ou conflit qui en découlent, le territoire qui ne correspond plus forcément à une unité politico-administrative.

La deuxième partie a comme objectif la définition des différents outils d'aménagement, d'urbanisme et de gestion des risques. Ces outils sont définis par la réglementation algérienne dont la loi n°01-20 du 12/12/2001 relative à l'aménagement des outils d'aménagement du territoire au développement durable du territoire a institué un Schéma national d'aménagement du territoire au niveau national, régional et sur le territoire de la wilaya. La loi 90-29 sur l'aménagement et l'urbanisme, promulguée le 1er Décembre 1990, a imposé la mise en place de deux instruments d'aménagement et d'urbanisme différenciés et complémentaires : le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme et le Plan d'Occupation des Sols. Loi n° 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable a défini la politique de gestion des risques en Algérie

## **Abréviations :**

**BM** : *Banque Mondiale*

**FMI** : *Fonds Monétaire International*

**PNUD** : *Programme de Nations Unies pour le développement*

**OCDE** : *Organisation de Coopération et de Développement Économique*

**OMC** : *Organisation Mondiale du Commerce*

**ONG** : *Organisations Non Gouvernementales*

**SNAT** : *Schéma National d'Aménagement du Territoire.*

**SRAT** : *Schéma Régional d'Aménagement du Territoire.*

**PAW** : *Plan d'Aménagement de la Wilaya.*

**PDAU** : *Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*

**POS** : *Plan d'Occupation des Sols*

**PER** : *Plan d'Exposition aux Risques*

**PPR** : *Plan de Prévention des Risques*

## **Partie I : La gouvernance territoriale**

### **I.1. Historique et origine de la gouvernance :**

L'acception du terme gouvernance est complexe : le sens reste parfois très basique - l'art ou la manière de gouverner, les outils de gouvernement, d'administration, voire de gestion. C'est là son sens le plus ancien, qui n'apporte rien aux termes classiques. Le terme de gouvernance a une assez longue histoire qui lui donne un sens très différent et très construit, qui justifie pleinement son emploi, mais à bon escient. Nous en donnons ci-dessous son historique.

#### **1.1. Étymologie :**

Le verbe grec kubernân (piloter un navire ou un char) fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique pour désigner le fait de gouverner les hommes. Il a donné naissance au verbe latin gubernare, qui revêtait les mêmes significations et qui, par le biais de ses dérivés, dont gubernantia, a lui-même engendré de nombreux termes dans plusieurs langues :

- Arabe : الحكم، الحكومة، الحاكمة، الحوكمة...
- Français : gouverner, gouvernement, gouvernance, etc.
- Anglais : govern, government, governance, etc.
- Espagnol : gobernar, gobierno, gobernanza, etc.
- Portugais : governar, governo, governação, governança, etc.
- Italien : governare, governo, governmento, etc.

En ancien français, "gouvernance" a d'abord été utilisé au 13<sup>ème</sup> siècle comme équivalent de "gouvernement" (art ou manière de gouverner) puis, à partir de 1478, pour désigner des territoires dotés d'un statut administratif particulier, puis la charge de gouvernante (1679). Il est passé au 14<sup>ème</sup> siècle dans la langue anglaise, donnant naissance au terme governance (action ou manière de gouverner). Le portugais governança dérive également du mot français et a revêtu des acceptions très similaires dans les sphères politico administrative et domestique. L'espagnol gobernanza daterait à peu près de la même époque, mais il aurait surtout été employé au sens de "gouvernement". Cependant, dans le dictionnaire encyclopédique Larousse de 1983, il n'existait aucune entrée avec ce terme.

Le mot anglais *governance* a été remis à l'honneur dès la fin des années 1930 dans le contexte de l'entreprise. Les adeptes de la démocratie participative de proximité issue des mouvements sociaux urbains et des idéologies autogestionnaires des années 1960 et 1970 semblent ensuite avoir été les premiers à réutiliser la notion de gouvernance, mais sans utiliser le terme. Interviennent dans un troisième temps, depuis un tout autre bord idéologique, les techniciens de la modernisation de la gestion publique, puis à partir de 1989 les grandes institutions d'aide au développement, la Banque mondiale spécialement, qui furent les agents décisifs de la vulgarisation du terme. La *governance* a ensuite été annexée par les analystes universitaires ou mondains de la mondialisation et des régimes internationaux, puis par la Commission européenne, sous la forme d'un concept véritablement construit (Hermet, 2004).

Cette résurrection du terme de *governance* désigne toujours "l'art ou la manière de gouverner", mais avec deux préoccupations supplémentaires : d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution ; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la "société civile" à tous les niveaux, société civile et gouvernance allant de pair.

## **1.2. Gouvernance d'entreprise :**

Le premier domaine d'application moderne de la gouvernance est la gouvernance d'entreprise, ou *corporate governance*. Dans son article 'The nature of the Firm' où il expose les fondements de cette nouvelle perspective, Ronald H. Coase, consigne en 1937 les bases du néo-institutionnalisme. Il s'agit d'une école de pensée sociale qui interprète dans des termes strictement économiques de rendement et d'efficacité, conformément à la méthode générale de l'économie néoclassique, les relations sociales et politiques, ainsi que l'histoire et les relations sociales internes à l'entreprise. C'est dans le cadre de cette école que l'on commence à parler de gouvernance d'entreprise et de structures de gouvernance depuis les années 1970 pour désigner la politique interne de l'entreprise, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs que l'entreprise applique pour effectuer des coordinations efficaces sur deux plans : les protocoles internes quand l'entreprise est intégrée, ou bien les contrats, les associations temporaires, l'utilisation de normes, quand le produit ou le service est sous-traité. La gouvernance désigne ici clairement un processus et non une institution ou une structure, un système en réseau régissant les relations d'acteurs réunis avec l'objectif d'engendrer un profit ou une meilleure gestion.

### **1.3. Gouvernance urbaine :**

Ensuite, après l'engouement pour la notion d'autogestion, le concept de gouvernance investit le contexte public de la gouvernance urbaine (*urban governance*). Celle-ci est initialement le résultat des tentatives contradictoires des mairies britanniques de l'ère Thatcher de gérer la ville avec des ressources budgétaires qui avaient fait l'objet de coupes drastiques. La gouvernance n'est alors pas toujours désignée sous le nom qu'on lui connaît maintenant, mais il s'agit d'une notion très proche. Elle s'applique dans ces circonstances critiques où les restrictions financières et les privatisations de services publics visant à les compenser vont de pair avec des réactions de protestation et de résistance à ce qui va se dénommer bientôt l'exclusion. Dès lors, les pratiques seront différentes selon l'orientation politique des communes, tantôt néolibérales et d'externalisation des coûts, tantôt participantes et appuyées sur la « société civile » (Hermet, 2004). La gouvernance urbaine ou plus généralement des collectivités locales a pu par la suite s'éloigner de son acception initiale.

### **1.4. Gouvernance contre la pauvreté :**

Le troisième domaine de la gouvernance est celui des stratégies de lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 1989 ; World Bank, 1992). En proie à un surendettement provoqué par la chute des cours des matières premières durant les décennies 1980-1990 et à une hausse brutale des taux d'intérêt décidés par les États-Unis en 1979, les pays du Sud ont été contraints de réformer leur économie pour pouvoir servir leurs créanciers. Les experts des grandes agences internationales de l'aide au développement ont alors prescrit la "bonne gouvernance" aux dirigeants estimés trop maladroits ou corrompus des pays démunis de l'Afrique subsaharienne. Il s'agit de l'application disciplinée des plans d'ajustement structurel rebaptisés stratégies de réduction de la pauvreté, de la privatisation de certaines fonctions publiques, et de la promotion de la "société civile". Cela passe par des programmes monétaristes de lutte contre l'inflation et de diminution vigoureuse ("assainissement") des dépenses publiques, notamment dans le secteur social, éducatif, sanitaire, etc, avec notamment l'idée qu'en termes de développement économique, le commerce et les capitaux privés doivent remplacer l'aide publique, taxée d'inefficacité (Hermet, 2005)

L'objectif est de diminuer l'influence de l'Etat providence, en privilégiant les initiatives individuelles et les groupes d'intérêt privés, en faisant à la limite l'impasse sur des administrations et des classes politiques jugées trop corrompues. Les acteurs de la "société civile" auxquels on fait alors appel sont soit des organisations non gouvernementales qui,

en essayant de pallier les effets les plus destructifs du système, se transforment en piliers de ce dernier, soit plus directement des entreprises privées intéressées dans les affaires humanitaires ou dans la privatisation des services collectifs.

### **2.5. Gouvernance globale :**

Le quatrième domaine d'application est la gouvernance globale ou *Global Governance*. D'après Hermet (2004), le temps fondateur de la notion remonte probablement à 1992, date de la parution de l'ouvrage 'Governance without Government'. Mais son grand moment survient en 1995, quand la *Commission on Global Governance* créée à l'initiative de Willy Brandt diffuse un rapport empli de toutes les idées convenues sur le sujet (CGG, 1995). Cette notion s'appuie sur des institutions puissantes et "libres de souveraineté", comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, plus tard l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Forum économique mondial ou le Forum social mondial, les organisations non gouvernementales (ONG) et les mouvements sociaux. Les ONG de première grandeur sont censées être les représentantes de l'improbable société civile mondiale.

### **I.2. Définition de la gouvernance :**

De nombreuses et différentes définitions ont été attribuées à la notion de gouvernance, depuis son apparition. Chaque définition met l'accent sur un aspect particulier, selon le domaine et le centre d'intérêt des définisseurs. Les premières définitions accordées à ce concept le qualifient acteurs de la société. Les autres définitions qui viennent après se concentrent sur les aspects relatifs à une stratégie de développement participatif qui vise à amorcer un processus de développement rationnelle des ressources locales. Nous essayerons de présenter la notion de gouvernance et ses éléments de définition :

Selon Benko et Lipietz (1995) : la gouvernance correspond à un mode de régulation qui ne repose pas exclusivement sur les mécanismes du marché ni sur les interventions de l'état mais qui s'appuie aussi sur la société civile. Elle renvoie à l'action de piloter un système, de coordonner une action collective (Paquet, 1999) dans laquelle « *l'ordre organisationnel est davantage négocié entre les acteurs du système* ». (Thuot, 1998). Ce terme connote des capacités exercées par les multiples acteurs et traduirait « la multiplicité des lieux des décisions »

Pour Jean-Pierre Gaurdin (2002) : « la gouvernance, se serait tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopération non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchique du passé et des procédures routières ».



La banque Mondiale, pour sa part, présente la gouvernance comme « la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économique et sociales d'un pays au service du développement ». Elle considère que les conditions nécessaires à la bonne gouvernance sont :

- L'existence d'un Etat de droit et de la démocratie.
- L'exigence de la transparence et de la responsabilité dans les divers aspects de la vie publique et privé.
- La gestion participative et l'existence d'un système décentralisé de la prise de décision.
- La gestion efficace des ressources publiques.
- La disponibilité d'un cadre macroéconomique sain, un incitateur favorable à la libre entreprise et à l'économie de marché et la lutte contre la corruption.

Cette définition est basée essentiellement sur le fonctionnement des pouvoir publics, surtout la façon d'exercer le pouvoir qui doit se référer à certains principes tels que la démocratie, la transparence, et la participation des acteurs privés à la prise des décisions et à la gestion des ressources et au développement.

Une autre définition proche de celle de la banque mondiale est celle proposée par le comité de développement de l'OCDE (Organisation pour la Coopération, et le Développement Economique) qui considère la gouvernance comme « l'utilisation *de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressource d'une société en vue du développement économique et social* ». La gouvernance est également définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupe sociaux, d'institution pour atteindre des buts discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble des institutions, des réseaux et des directives, des réglementation, de norme, d'usage politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité ».

Cette définition considère la gouvernance en premier lieu comme un processus de coordination des différents acteurs de la société, puis comme un ensemble d'institution, de lois, de règle et d'acteurs capables de réussir ce processus de développement participatif. Certains chercheurs, opposant à la bonne gouvernance, considèrent la gouvernance comme une théorie de la décomposition de l'Etat.

Généralement, la gouvernance touche les sociétés par actions (les actionnaires ne doivent pas être simplement des apporteurs de capital), les institutions publiques (l'Etat, les collectivités locales...), les organisations sociaux et les associations.

Pour François-Xavier Merrien (1998), « *la gouvernance peut se définir comme un processus où les acteurs de tout nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projet et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités.* »

Dans la même direction, selon Le Gales (1995) : « *la gouvernance peut être défini un processus de coordination de groupe sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts discutées et défini collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institution, de réseau, de directive, de réglementation, de normes, d'usage politique et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent a la stabilité d'une société et d'une politique, a son orientation, a la capacité de diriger, de fournir des services et à assurer sa légitimité* ».

La gouvernance suppose alors un changement dans les pratiques managériales, privilégiant l'intervention d'une pluralité d'acteurs dans le processus d'action collective, favorisant les stratégies de participation, de concertation et de négociation entre ces différentes catégories d'intervenants lors de la prise de décision sur les choix possible alors que de nombreux intérêts divergents entrent en jeu.

Ainsi, elle représente une dénonciation du modèle de politique traditionnel qui laisse aux autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques, pour mettre l'accent sur la multiplicité des acteurs pouvant intervenir dans cette gestion moyennant l'institution de processus de négociation entre cette diversité d'intervenants. Le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a développé dès 1997, la notion de « *gouvernance démocratique* », c'est une conception qui met l'accent sur le développement humain comme générateur de développement et de progrès, ce qui constitue une innovation pour le concept. Pour le PNUD (2004) « *la gouvernance comprend un ensemble d'institution, de mécanismes et de processus par lesquelles les citoyens et leurs groupes peuvent exprimer leurs besoins, négocier leurs différences et exercer leurs droits et leurs obligation au niveau local. Elle nécessite un partenariat entre les institutions gouvernementales locales, les organisations de la société civile et le secteur privé pour la prestation participative, transparent, responsable et équitable des services et de développement local. Elle nécessite le transfert aux collectivités locales de l'autorité et des ressources nécessaires et le renforcement de leur capacité à fonctionner comme des institutions participatives sensibles et responsable vis-à-vis des préoccupations et des besoins de tous les citoyens. En même temps, elle a le souci d'œuvre au renforcement de la démocratie à la base et de donner aux citoyens, aux communautés et leurs organisations, telles que les organisations communautaires à la base les*

*ONG, les moyens de participer en tant que partenaires égaux à la gouvernance local et au processus de développement local »*

Dans cette perspective, la gouvernance est désormais perçue comme un processus qui fait du dialogue et du partenariat, de la légitimité, du renforcement des capacités humaines et institutions, des axes clefs dans la définition du concept. La gouvernance démocratique s'articule autour de plusieurs principes. Dont l'objectif est de contribuer à un développement humain durable.

Elle retient toutes les dimensions territoriales (du local au global), économique (public, privé ou mixte), sociétale (expression des besoins des usagers par leur participation), environnementale, politique et culturelle. La gouvernance s'appuie également sur le renforcement des capacités humaines et institutionnelles ainsi que sur les interactions entre les divers champs (sociale, économique, politique, administratif), les divers acteurs (Etat, population, secteur privé...) et les divers niveaux (local, national, régional, mondial). Toutes les définitions abordant le concept de gouvernance de plusieurs points de vue, assez proches, se complètent au final.

### **I.3. La bonne gouvernance :**

La définition de la « bonne gouvernance » a été réalisée à partir du constat des effets néfastes d'une mauvaise gouvernance sur le développement. C'est l'identification de mauvaises pratiques dans la gestion des affaires publiques qui a conduit à définir ce qu'est la « bonne gouvernance ».

Les caractéristiques de la mauvaise gouvernance sont rassemblées par la Banque mondiale sous la forme de cinq principaux constats. Le premier correspond à une absence de séparation claire entre le public et le privé associée à une tendance à détourner les ressources publiques pour les intérêts privés. La Banque identifie ensuite une incapacité à établir un cadre juridique stable et à ce que le gouvernement adopte une attitude favorable au développement, ainsi qu'une application arbitraire des règles et des lois. Sont également considérées comme des pratiques de mauvaise gouvernance les règles excessives, les régulations, toutes les autorisations nécessaires, etc. qui empêchent le fonctionnement des marchés et encourage la recherche de rentes. La Banque répertorie aussi le fait de fixer des priorités incompatibles avec le développement et donnant lieu à une mauvaise allocation des ressources. Enfin, il y a mauvaise gestion des affaires publiques lorsque le processus de décision n'est pas transparent ou basé sur un consensus trop étroit.

### **3.1. Les prescriptions liées à la “ bonne gouvernance ” :**

#### **- La définition d'un nouveau modèle politique :**

La Banque Mondiale énonce quatre conditions à l'établissement de la bonne gouvernance :

L'instauration d'un Etat de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect des lois (indépendance des magistrats),

La bonne administration qui exige une gestion correcte et équitable des dépenses publiques,

La responsabilité et l'imputabilité (accountability) qui imposent que les dirigeants rendent compte de leurs actions devant la population

Et enfin la transparence qui permet à chaque citoyen de disposer et d'accéder à l'information.

#### **- Limiter le rôle de l'état et s'appuyer sur la société civile et les acteurs privés :**

Les organismes de financement internationaux ont eu tendance, dans leur discours, à opposer de façon artificielle l'Etat à la société civile. Ils ont laissé entendre que l'affaiblissement de l'Etat était nécessaire à l'émergence d'une société civile, capable de prendre part à la réforme d'institutions politiques figées. La privatisation et la décentralisation ont été présentées comme permettant de renforcer l'esprit d'initiative des populations, leur autonomie et leur participation au développement de leur pays. Les réformes institutionnelles recommandées au nom de la bonne gouvernance ont donc été associées de manière quelque peu abusive à la défense de la démocratie. Les quatre conditions énoncées par la Banque Mondiale sont présentées comme un moyen de faire progresser davantage la démocratie dans les pays emprunteurs.

### **3.2. Principes de bonne gouvernance :**

**Redevable :** La redevabilité est une exigence fondamentale de la bonne gouvernance.

Le gouvernement a l'obligation de rendre compte, d'expliquer et de répondre des conséquences des décisions qu'il a prises au nom de la communauté qu'il représente ;

**Transparente :** Les citoyens devraient être en mesure de suivre et de comprendre les processus de prise de décision. Cela signifie qu'ils devraient être en mesure de voir clairement comment et pourquoi une décision a été prise, quelles ont été les informations, les suggestions et consultations que le conseil a prises en compte et quelles sont les exigences législatives que le conseil a, le cas échéant, suivies ;

**Suit l'État de droit :** Les décisions doivent être compatibles avec la législation applicable ou la common law et relèvent des pouvoirs du conseil ;

**Réactive :** le gouvernement local doit toujours essayer de répondre aux besoins de l'ensemble de la communauté tout en conciliant en temps opportun des intérêts concurrents, de manière appropriée et réactive ;

**Equitable et inclusive :** le bien-être d'une communauté dépend du fait que ses membres perçoivent que leurs intérêts ont été pris en compte par le conseil dans le processus de prise de décision. Ainsi, tous les groupes, en particulier les plus vulnérables, devraient avoir la possibilité de participer à ce processus ;

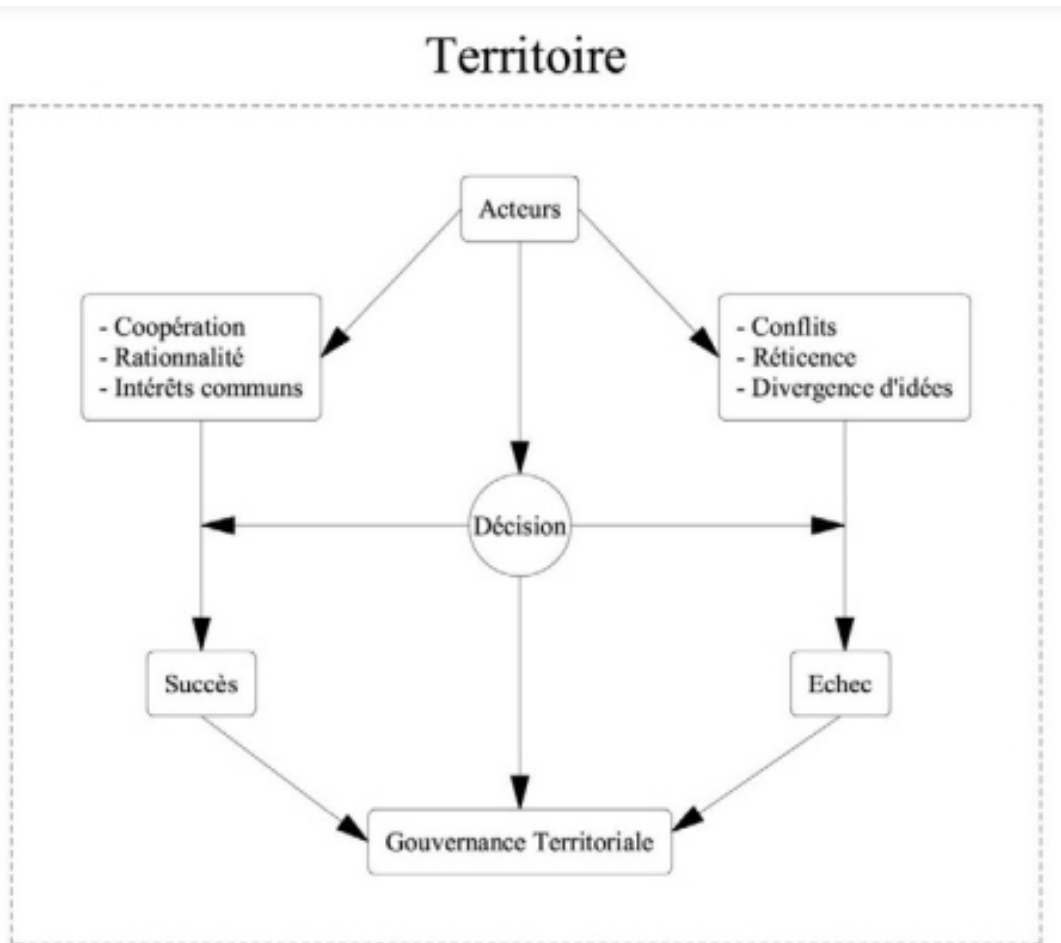
**Efficace et efficiente :** les autorités locales devraient mettre en œuvre des décisions et suivre les processus qui intègrent au mieux les personnes disponibles, les ressources et le temps, dans le but d'assurer les meilleurs résultats possibles pour leur communauté ;

**Participative :** toute personne concernée ou intéressée par une décision devrait avoir la possibilité de participer à son processus décisionnel. Cela peut se traduire de plusieurs façons : les membres de la communauté peuvent recevoir des informations, donner leur opinion, faire des recommandations ou, dans certains cas, faire partie du processus de prise de décision lui-même.

#### **I.4. L'apparition du concept de gouvernance territoriale**

Après avoir abordé le concept de la gouvernance, il est nécessaire, avant de voir les différentes théories relatives à ce concept, d'aborder le concept du territoire. En effet, la notion de gouvernance étant intimement liée à un espace, qu'on désigne souvent du territoire, il s'avère impératif de définir le territoire en tant que champ d'application de la gouvernance avant d'illustrer la relation entre la gouvernance et l'approche territoriale.

L'intérêt de cette notion (territoire) par rapport à notre problématique consiste dans la délimitation de l'espace approprié pour l'application de la gouvernance par les différents acteurs.



**Figure 01** : Territoire, acteurs et gouvernance territoriale (Lamiaâ El Hijri. 2009)

#### 4.1. La construction du territoire :

Le territoire est aujourd'hui au cœur des préoccupations des scientifiques, des politiques, mais également des acteurs économiques ; les géographes aménageurs n'ont pas été les seuls à s'approprier cette notion. Cependant ils ont fait de l'espace leur entrée principale, ce qui les distingue quelque peu des approches des économistes ou des sociologues.

Le territoire est l'objet de toutes les attentions depuis une vingtaine d'années, parce qu'il est au centre des représentations que nous nous faisons de la complexité qui nous entoure.

Et ce qui nous entoure, c'est d'abord l'espace, mais le terme est trop neutre pour caractériser ce que nous pressentons comme étant plus élaboré. Le territoire s'est substitué doucement à ce terme (espace) en conférant plus d'épaisseur à ce que l'on pourrait aussi nommer environnement, c'est-à-dire ce qui nous entoure dans une acception très globale, c'est-à-dire mêlant à la fois milieu physique, naturel et aménagé. Mais subtilement, le territoire s'avère être beaucoup plus que l'espace, l'environnement, ou les hommes qui le peuplent et se l'approprient ; il est plus que tout cela, mais finalement ne correspond plus à rien à force d'utilisations abusives. Les définitions finissent par se chevaucher, l'homme y est souvent agent

plus qu'acteur et la plupart du temps les approches isolent sagement ce qui relève de l'organisation de l'espace (espace géographique) et ce qui relève des acteurs.

Comme le précise Lajarge R. (2000), «le territoire n'est pas un objet neutre décidé dans l'abstraction et déconnecté du réel. Il est avant tout bricolé par les acteurs en fonction d'un grand nombre de paramètres en permanente mutation ». Cette idée est intéressante et replace bien l'enjeu que représente le territoire tant par l'idée de complexité qui en émane, que par l'impression d'impuissance face à celle-ci – impuissance que matérialise le terme de bricolage. Au travers des nombreuses publications qui traitent soit directement du territoire, soit qui l'utilisent dans un cadre thématique défini (développement d'une activité, déplacements, etc.), nous proposons de définir trois entrées pour comprendre progressivement sur quoi repose le concept de territoire.

Tout d'abord, il y a de l'espace dans le territoire, on peut même affirmer que la référence spatiale y est centrale. Mais nous souhaitons nuancer d'une part, l'entrée qui consiste d'emblée à qualifier le territoire par l'espace, dont il est quelque fois un quasi-synonyme, et d'autre part, celle qui a fait du territoire la matérialisation de l'étendue d'un pouvoir. Pour G. Di Méo, qui semblerait se situer à l'interface de ces deux tendances, le territoire «témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité» (Di Méo, 1998). Selon cet auteur, le territoire repose donc sur l'existence d'un espace social et d'un espace vécu. Le territoire est en fait tout cela, et plus que tout cela à la fois, selon les principes liés à l'existence d'un système. R. Brunet ajoute d'ailleurs dans *Les Mots de la géographie*, après avoir qualifié le territoire d'espace approprié, qu'il est autre chose que l'espace (Brunet, 1990). Que de facettes peuvent donc être attribuées au territoire, qui selon nous ne peut se réduire à «désigner une grande famille d'espaces [...]». On pose en effet souvent le cadre du territoire, «que l'on remplit ensuite par un construit dénommé territoire». De l'espace vécu à l'espace perçu, en passant par les sentiments d'appartenance au travers du film du passé, des relations humaines entretenues dans un cadre local qui va de l'immeuble au quartier en passant par les multiples réseaux de connaissance, la coquille se remplit mais ne donne pas toujours quelque chose de cohérent que l'on puisse proposer à l'interprétation. L'analyse des «territoires de vie» nous plonge dans la complexité de leur construction au cours de l'Histoire, autour du social, donc du politique et du psychologique.

La première entrée s'appuie inévitablement sur l'appropriation qui en est faite par des groupes d'individus, enfermant ainsi le territoire dans des limites assez rigides, administratives. La construction du territoire est alors dominée par le rôle de l'État qui, «contrôle, maintient

son intégrité, exerce une autorité, une compétence», l'étendue du territoire définissant alors le « champ d'application du pouvoir ». Nombre de définitions relatives au territoire, ou d'emplois du terme, se fondent sur cette notion de propriété, d'administration, qui assure un contrôle, une gestion d'un espace très clairement délimité. La décentralisation a ainsi engendré de «nouveaux territoires » au sein desquels l'administration est devenue plus compliquée, tandis qu'émergeaient les territoires mouvants des intercommunalités, et bientôt ceux des projets au travers des «Pays ».

Pourtant, comme nous venons de le voir, le territoire présente une double nature, à la fois matérielle (l'espace géographique, sous-système du territoire), et symbolique ou idéale, en relation cette fois avec les systèmes de représentation qui guident les sociétés dans l'appréhension qu'elles ont de leur «environnement». Ainsi « le territoire est une réordination de l'espace [...]. Le territoire peut être considéré comme de l'espace informé par la sémiosphère ». Comme le précise Di Méo (1998), « le territoire est souvent abstrait, idéal, vécu et ressenti plus que visuellement repéré ».

Cette deuxième entrée fait donc référence aux processus d'organisation territoriale qui doivent, s'analyser à deux niveaux : celui qui résulte de l'action des sociétés (ce que nous appellerons l'espace géographique), et aussi celui qui résulte des systèmes de représentation. Au travers du vécu, du perçu, et des multiples filtres qui nuancent la perception que l'on a d'un paysage, d'une organisation spatiale, de notre voisin, nous donnons un sens aux territoires, à travers une combinaison de caractéristiques issues d'un « processus de synthèse intégrative».

L'espace et tout ce qui peut s'y rattacher est ainsi petit à petit reconstruit et transformé sur la base de faits idéologiques et historiques pour produire ce que certains appellent «un» territoire. Il y a beaucoup de passé dans tout cela et il s'agit aussi d'ancrer le territoire dans le temps présent : en effet, «le sentiment d'appartenance n'est pas un héritage du passé mais l'adhésion à un projet». Lorsqu'il y a territoire, l'appropriation est en fait aussi importante que l'action locale, les deux phénomènes étant intimement liés et carrément indissociables : «c'est le lieu de constitution d'une société historique et d'une possibilité de vivre ensemble»; ils ouvrent vers les systèmes d'acteurs qui sous-tendent les territoires et représentent l'espace de vie.

Une troisième entrée apparaît alors, souvent mentionnée mais rarement abordée de manière systémique, celle des acteurs qui font le territoire. Il s'agit des interrelations multiples qui lient ceux qui décident, perçoivent, s'entre-aperçoivent, s'opposent, s'allient, imposent et finalement aménagent. Cette dimension est essentielle, et Debarbieux (1999) déclare à ce propos que «le monde est institué par les individus en fonction de leurs actions et de leurs



intentions». Comme le souligne P. D'Aquino (2002), «la référence du territoire n'est alors pas dans sa limite, mais dans la proximité spatiale», une partie du fonctionnement du territoire peut alors «se réduire à un réseau extrêmement dense». Mais il faut faire attention à ne pas se noyer dans la complexité du sous-système qui apparaît alors. Il est impossible de prendre en compte tous les acteurs et, sachant que tous entretiennent des rapports individuels aux lieux, on peut alors privilégier cinq catégories d'acteurs qui se sont partiellement isolés les uns des autres et qu'il faudrait réunir au sein de l'action territoriale :

- ✚ L'État, qui influence par ses politiques à la fois les collectivités territoriales, la société civile et les citoyens ;
- ✚ Les collectivités territoriales, au sein desquelles s'exprime le monde politique, à une échelle régionale et locale ;
- ✚ La société civile et ses multiples groupes, lorsqu'ils souhaitent modifier leur environnement et disposent pour cela d'un rôle effectif ou potentiel notoire ;
- ✚ Les intercommunalités, dont le rôle ne cesse de s'affirmer en position intermédiaire entre l'échelon communal et les échelons supérieurs (département et région) ;
- ✚ Les entreprises, dont le développement amène à saisir les opportunités qui s'offrent à elles, notamment vis-à-vis de l'espace géographique au sein duquel elles évoluent.

C'est à ce moment que la référence au paradigme systémique permet de conserver au concept de territoire une transdisciplinarité, qui doit être aujourd'hui totalement affirmée, mais aussi une épaisseur dont le concept ne peut ni ne doit se départir.

N'oublions pas les définitions premières autour du territoire animal, espace marqué (entre autres moyens olfactivement), au sein duquel des relations hiérarchiques très nettes soumises à la loi du plus fort (Di Méo, 1998). Aujourd'hui, les territoires dont on parle et que l'on utilise de manière opératoire, notamment dans les sciences sociales, dépassent largement cette définition. Ainsi, d'autres disciplines utilisent le concept de territoire, et d'autres encore s'appuient sur le concept de territoire par le biais de la notion de système.

#### **4.1.1. Le territoire est avant tout un système :**

Le territoire est donc avant toute définition un système. Et pourtant il n'est jamais véritablement défini comme tel, même si certaines approches le sous-entendent (Le Berre, 1992). Le territoire doit aujourd'hui être abordé de manière globale tant la recherche de consensus est nécessaire à toutes les étapes de son aménagement et de son utilisation. Les outils

mis en œuvre à l'heure actuelle doivent intégrer sa diversification et sa complexification en coordonnant notamment les dimensions sociales, politiques, économiques et environnementales ; en considérant tous les usages, sur la base d'une participation de plus en plus active de la population. Pour « rehausser notre compréhension des mécanismes de régulation systémique du territoire et de son développement », il faut asseoir la définition du territoire que nous proposons sur une solide méthodologie que le paradigme systémique nous offre par ailleurs.

Ainsi, comme un système, le territoire est une construction intellectuelle mouvante, évolutive, floue, dont les caractéristiques correspondent totalement à celles que l'on peut attribuer plus globalement au principe de complexité. Il s'agit d'un tout, composé de sous-systèmes, d'éléments, et surtout de relations multiples, notamment des boucles de rétroaction positive ou négative, qui évoluent dans le temps. En effet, une boucle de rétroaction domine, liant deux sous-systèmes essentiels : celui de l'espace géographique et celui du système social (acteurs qui maintiennent le système territoire en équilibre). R. Brunet écrit que « le territoire tient à la *projection* sur un espace donné des structures spécifiques d'un groupe humain, qui incluent le mode de découpage et de gestion de l'espace, l'aménagement de cet espace. Il contribue en retour à fonder cette spécificité, à conforter le sentiment d'appartenance ». On retrouve donc bien ici cette rétroaction qui fait du territoire un système. À ce titre, on parle souvent de territoire vécu, au sens bien entendu de l'espace approprié et des multiples acteurs qui le composent. Nous pensons que le territoire est vécu, non pas seulement sous l'angle de cet espace, mais comme un système au sein duquel nous évoluons ; nous vivons donc le territoire, dans le sens plus englobant où nous l'influons tout autant qu'il nous influence. Ajoutons encore que le territoire n'est pas un dérivé de l'espace (Brunet, 1997) ; suivant notre démarche, comment un sous-système pourrait-il être le système englobant que nous posons comme postulat de départ ? Le territoire, c'est donc, entre autres sous-systèmes, un espace organisé, aménagé, le produit des interrelations entre les acteurs, donc de l'espace géographique. Cet espace géographique, en revanche, n'est pas du territoire, mais il est un sous-système du territoire. Ceci nous amène à penser que le territoire, si souvent enfermé dans des mailles en tant qu'espace approprié, pourrait bien s'en échapper en partie, en tant que système, et s'apparenter à ce qu'on appelle le géon.

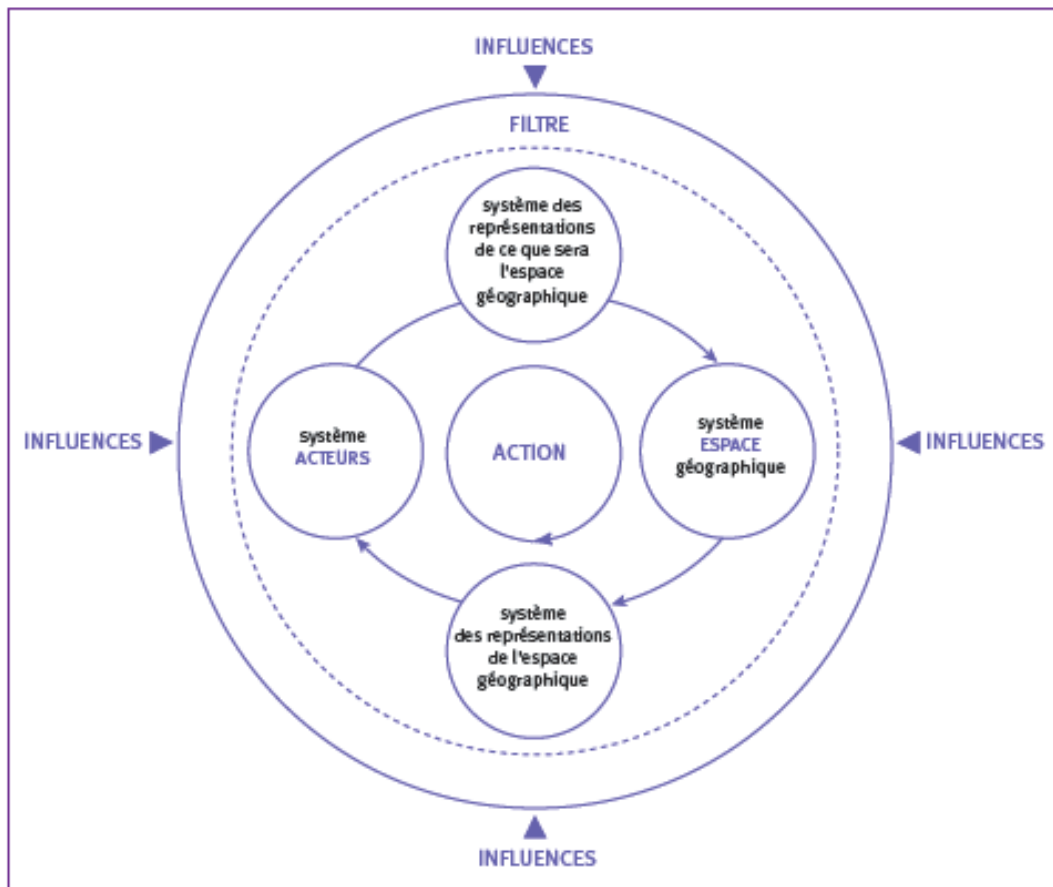
Ceci implique qu'il n'y ait pas de commandement d'un lieu sur l'autre (principe des systèmes et des sous-systèmes non hiérarchisés), que les marges d'un territoire soient moins intégrées à leur centre, que des territoires puissent relever de plusieurs mailles du niveau

supérieur, qu'ils puissent disposer de limites floues, changeantes, voire même comporter des vides.

Ainsi, les trois entrées du territoire que nous avons mentionnées constituent elles en fin de compte trois sous-systèmes en interrelation, qui évoluent dans le temps, dans le cadre d'une boucle ininterrompue fondée sur des principes de construction-déconstruction. Les relations sont nombreuses, elles se créent, évoluent et disparaissent sans cesse selon des principes de « ductilité » (un système fonctionne malgré la disparition de certaines relations), et de « labilité » (des relations apparaissent et disparaissent sans cesse). Ces trois sous-systèmes sont (fig. 1) :

- ✚ L'espace géographique, approprié par l'homme, aménagé et au sein duquel apparaissent des organisations spatiales et de multiples interactions fondées sur les interrelations entre les sous-systèmes qui le composent (naturel, anthropisé, social et institutionnalisé) ;
- ✚ Le système des représentations de l'espace géographique, ensemble de filtres (individuel, idéologique, sociétal) qui influence les acteurs dans leurs prises de décisions et les individus dans l'ensemble de leurs choix, selon deux temps : lors de l'observation de ce qu'est l'espace géographique ; lors de la projection de ce que sera l'espace géographique après le choix d'une action ;
- ✚ Le système des acteurs qui agissent consciemment ou inconsciemment sur l'espace géographique, influencés par leurs filtres, et suivant leur position au sein de ce système.

Les espaces et leurs dynamiques sont donc fondamentalement au cœur de la géographie, comme le précise M. Lussault (2002) : « l'espace dans toutes ses manifestations est un ingrédient indispensable à la visibilité, à la lisibilité et donc à la compréhension des choses ». Cependant, pour être opérationnelle, cette géographie ne peut ni ne doit oublier ceux qui font et défont ces organisations et par qui les interactions se produisent : les acteurs, replacés au centre des territoires et constitués en un écheveau complexe d'interrelations. On a trop souvent limité les investigations à des analyses sur l'organisation de l'espace, sans se pencher sur l'intentionnalité des acteurs, qui confère alors une tout autre dimension à la première observation. Si un équipement est localisé précisément à tel endroit, ce n'est pas forcément en relation avec une loi d'organisation spatiale reconnue par la communauté scientifique, mais tout simplement parce qu'un acteur politique influent, ou plus raisonnablement un groupe d'acteurs, l'a souhaité en dehors de toute « rationalité » scientifique.



**Figure 02 :** Les différents sous système du territoire. (Alexandre M. 2006)

#### 4.1.2. Le territoire est plus qu'un espace approprié :

Il faut replacer les acteurs dans les systèmes qu'ils élaborent afin de leur permettre, de s'approprier, d'habiter, d'échanger et d'exploiter dans les meilleures conditions qui soient, et surtout, de manière cohérente.

Ces systèmes d'acteurs permettent de gérer, et ainsi, de maintenir une stabilité du système au sein duquel ils agissent. Il en découle une indispensable coordination, une organisation et finalement l'aménagement avec ce que ce terme peut, selon les définitions admises, receler d'équité.

Il faut ainsi être capable de comprendre les jeux spatialisés des acteurs pour comprendre les processus qui guident l'évolution de l'espace géographique. La répartition des objets (habitat, maillage, treillage, travail spatialisé, population) résulte donc des multiples activités des acteurs (habiter, échanger, exploiter, s'approprier), mais également du milieu naturel dans lequel ils évoluent. Sans acteur, l'habitat n'est qu'un objet ; habité il prend un sens qui finalement permet de comprendre les ségrégations, les stratégies résidentielles etc. Habiter peut

ainsi prendre deux sens : s'il s'agit d'un choix (qui précède donc le résultat), on étudiera alors les déterminants du choix, c'est-à-dire le processus qui amène au résultat qui est l'organisation de l'espace géographique ; s'il s'agit d'un résultat, on observera alors les caractéristiques de l'habitant.

L'espace géographique peut alors être « réduit » à l'espace physique comme support, et aux objets qui lui confèrent son statut, les relations entre les lieux n'apparaissant alors qu'au travers du jeu des acteurs et de leurs multiples choix. En effet, les lieux n'entretiennent pas de relation entre eux si ce n'est celles, topologiques, qui consistent à en donner une lecture relative. En revanche, les objets de l'espace géographique entretiennent des relations avec les lieux et bien entendu entre eux, mais par l'intermédiaire des acteurs. Ainsi tel ou tel service attractif, tel ou tel réseau important attirera des activités, des populations et donc de nouveaux services. Ensemble, ils confèrent à l'espace géographique une organisation, celle-ci devenant organisante. Il faut ici reconnaître que tout système, par les interrelations de ses composantes et les buts qui lui sont assignés, est organisante, c'est-à-dire qu'elle a la capacité à déterminer de nouvelles relations et de nouveaux éléments dans un système « la genèse même de chaque élément s'explique à partir de l'existence et de la genèse des autres éléments » (Barel, 1977). À un système d'acteurs correspond une autonomie relative qui lui permet de se transformer et d'évoluer.

Cette organisation organisée est organisante ; il en découle une organisation qui rétroagit, c'est l'espace géographique. L'espace naturel et les objets anthropiques produisent donc des effets sur les organisations d'acteurs et vice-versa, la localisation des uns et des autres impliquant un projet fondé sur un enchevêtrement de relations. Il en découle une sorte d'autonomisation spatiale du local (objets et acteurs) qui correspond finalement au territoire. Ainsi, la notion de territoire ne doit pas se réduire à celle d'appropriation. Elle est en fait beaucoup plus que cela, un système d'acteurs en tension, c'est-à-dire en équilibre autour des actes élémentaires déjà cités.

Aujourd'hui, gérer un territoire ne s'inscrit pas forcément dans un rapport de force conflictuel, mais plus souvent dans un rapport de force constructif au sein duquel de plus en plus d'acteurs ont la capacité de s'exprimer. Les acteurs qui composent le sous-système agissant du territoire sont au nombre de six 6 (les individus ; les entreprises ; l'État ; les collectivités ; la société civile ; les intercommunalités), et nous posons que l'ensemble constitue une configuration sociale dynamique qui permet de replacer l'individu dans la société, sans l'y opposer. ELIAS N. (1981).

Ces acteurs sont concrets, repérables, ils font les territoires au travers des subtiles relations qu'ils entretiennent et ils constituent autant de pouvoirs et de contre-pouvoirs respectifs qui s'équilibrent. L'espace géographique, indissociable de ces acteurs qui l'animent, devient alors territoire dont la compréhension ne peut dans un premier temps se faire sans avoir pris la mesure de leur présence, de leurs pouvoirs respectifs, de leurs stratégies et de leurs moyens d'action, comme le montrent M. Bussi et D. Badarotti (2004) : «les liens entre les élus et le territoire sont plus intenses qu'un simple lien d'implantation». À chaque territoire ses acteurs et ses niveaux de pouvoir emboîtés. Les jeux de pouvoirs qui se développent d'un territoire à l'autre et font évoluer autant d'espaces géographiques sont variables et dépendent du nombre et de l'importance des acteurs en présence, ainsi que des enjeux que représentent ces espaces.

Les acteurs agissent dans le cadre de systèmes au sein desquels les interactions sont multiples et difficiles à dénombrer. Ils agissent en fonction de règles et de codes et ont un rôle limitatif les uns par rapport aux autres, produisant ainsi une relative stabilité, placée au centre d'oscillations finalement minimales. Le produit de ces interrelations peut être dénommé gouvernance.

#### **4.1.3. La production des territoires autour de la gouvernance par les systèmes d'acteurs**

Le territoire est un tout au sein duquel émergent plusieurs facettes. Il relève de la matérialité, c'est l'espace géographique ; il est approprié, suivant la conscience que chacun s'en fait au travers notamment de la perception et du vécu qu'il en a, mais aussi de l'usage qu'il en fait. Il est enfin ce que certains acteurs veulent ou souhaitent qu'il devienne au gré des aménagements qui ne cessent d'être envisagés de manière quelquefois contradictoire, idéal projeté ou tout simplement anticipation d'un devenir souvent imprécis.

Dans cette dernière perspective, si on reprend la boucle de rétroaction de l'aménagement, le système d'acteurs s'approprie de l'espace naturel anthropisé, pour finalement produire un espace politique, gouverné ou institutionnalisé, au sein duquel on reconnaît, selon P. D'Aquino (2002), l'existence d'un « ensemble d'actions ou de pratiques organisées de façon stable et reconnues par tous, comme un champ de relations sociales convergentes et légitimées ». L'institution collective qui émerge alors se distingue de l'État ; elle repose sur un pouvoir politique local fait d'une étroite imbrication entre structures et comportements centraux, leaders et groupes hétérogènes, et met en œuvre des actions de gestion et d'aménagement qui s'articulent théoriquement autour d'un processus politique permettant de dégager un consensus, ou permettant d'obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'accompagnement d'un projet au sein d'un territoire où de nombreux intérêts divergents sont

en jeu. La gouvernance traduit à l'heure actuelle « un *out* idéologique pour une politique de l'État minimum», qui replace les multiples acteurs locaux (de l'échelon régional à l'échelon infra-communal), sur le devant de la scène politique, là où justement l'État ne peut plus jouer un rôle moteur (Roseneau, 1992).

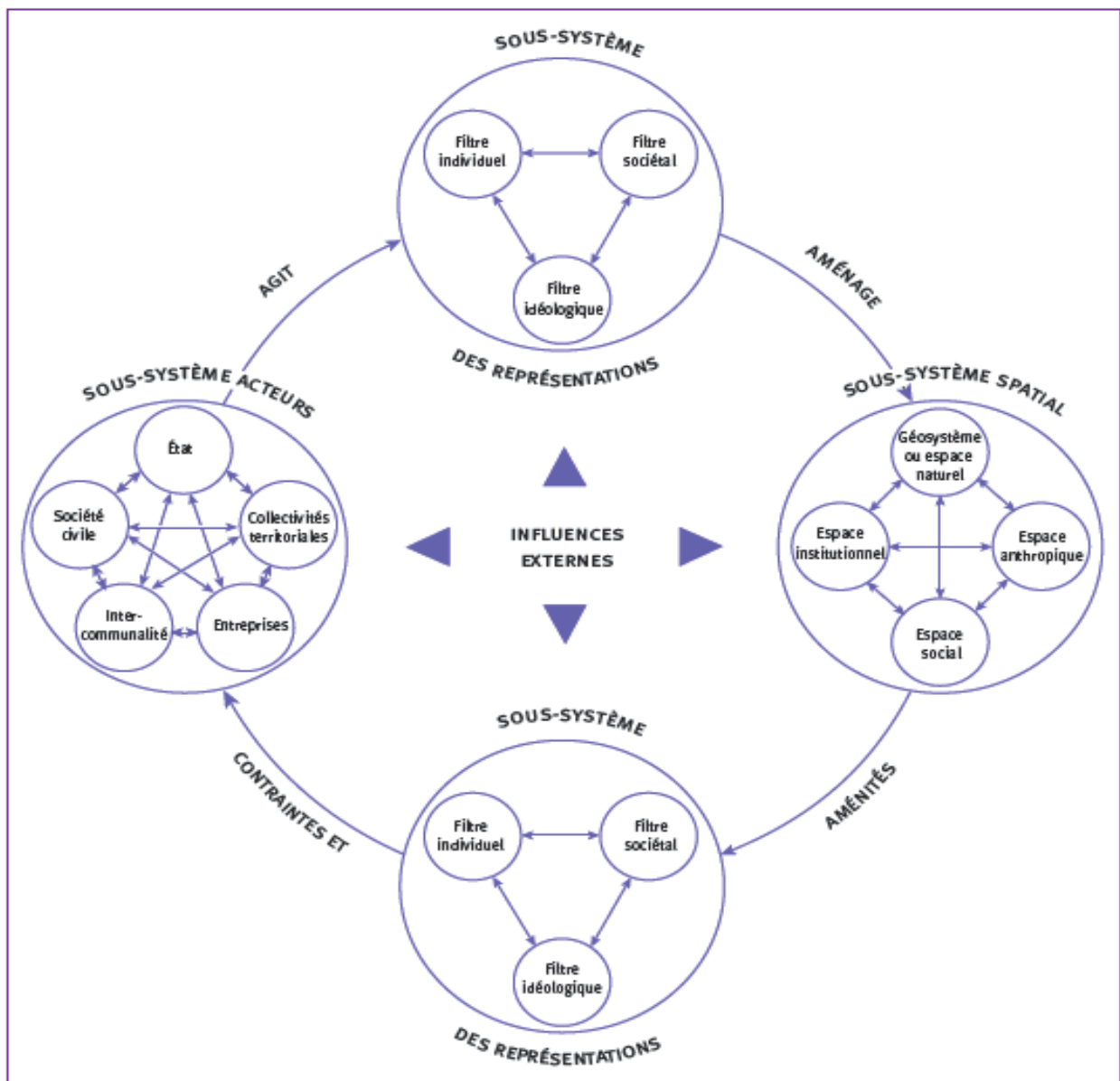
Ainsi, les acteurs agissant au sein des territoires sont relativement autonomes, organisés, opérant de manière à trouver des solutions aux problèmes multiples qui se posent à eux. L'action collective est une action organisée, construite, ensemble de solutions en relation avec un contexte donné, un territoire. Il est montré que les actions qui forment l'action collective se combinent, interfèrent et rétroagissent au sein de ce qu'il est convenu d'appeler un système, ce que nous nommerons le territoire. Le système d'action qui repose sur les multiples acteurs peut être défini de la manière suivante: il s'agit d'un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux. F. Vaivre proposait deux catégories d'organisation englobant les acteurs, dans sa récente thèse (2002) : les organisations politiques correspondant à la sphère politique, « forme d'encadrement de l'action collective et individuelle » constituée par les collectivités locales et les différentes formes d'intercommunalités ; les organisations sociales correspondant à la sphère des relations économiques, culturelles et sociales constituées par les associations, les organismes consulaires, les entreprises, etc.

Au sein de ces deux catégories d'organisations, les acteurs sont donc interdépendants, ils coopèrent, mais ont également des intérêts divergents, souvent même contradictoires. En fait, il émerge du système un ensemble de pouvoirs en interrelation et en équilibre, suivant des modalités que négocient sans cesse les acteurs et que structurent des règles qui sont étroitement liées à l'existence d'un pouvoir (système d'acteurs concret). Il demeure cependant des incertitudes multiples, qui confèrent par ailleurs une limite à la rationalité des décisions qui peuvent être prises à un moment donné. Au sein d'un territoire, ceci est exprimé par la boucle de rétroaction de l'aménagement au sein de laquelle les acteurs observent sans cesse les contraintes et les aménités que peuvent leur procurer l'espace géographique. Ils agissent alors en fonction : de leur(s) propre(s) constat(s) ; des connaissances qu'ils ont du territoire ; des représentations qu'ils s'en font ; de la liberté que leur offre le système de gestion au sein duquel ils évoluent ; de leurs objectifs propres ; du jeu des acteurs locaux.

Dans ce contexte, la notion de pouvoir est omniprésente et traduit notamment la politique quotidienne, fondée sur la notion de stratégie qui sous-tend quasi-systématiquement les actions humaines et dont l'efficacité dépend de la vision plus ou moins globale qu'ont les acteurs du

système. Le pouvoir dépend de la manière dont un système est structuré, et par rétroaction, le système est censé maintenir ce pouvoir efficient afin de perdurer. Pouvoir et organisation sont ainsi indissolublement liés, au sein de ce qu'on appelle « les réalités organisatrices ». C'est ainsi que l'ensemble des acteurs qui interviennent au sein d'un territoire se positionnent en permanence les uns par rapport aux autres, à la fois en fonction de leurs prérogatives (lorsqu'ils en ont en tant qu'élus par exemple), et/ou de leurs objectifs communautaires, et/ou personnels et enfin en fonction de « coutumes ».

C'est ainsi que se recouvrent plus ou moins des champs de compétence, des aires d'action ou d'influence, mais aussi qu'apparaissent des zones d'incertitude.



**Figure 03 :** Le système territoire : interrelation entre les sous systèmes (Alexandre M. 2006)



#### 4.1.4. La boucle de rétroaction qui organise le territoire pousse à réorganiser les concepts

Le glissement que nous proposons dans la définition du territoire sous l'angle d'un système induit la réorganisation de quelques concepts. On a compris en effet que certains d'entre eux apparaissent redondants par l'utilisation qui en est faite, notamment en ce qui concerne le territoire, l'espace géographique, le lieu. Il s'agit donc de reprendre les définitions les plus communément admises et de les réarticuler avec la nouvelle définition que nous avons donnée du territoire.

On peut finalement avancer la définition suivante d'un territoire : le territoire est un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part. Cette définition s'appuie en fait sur la mise en relation de trois sous-systèmes clairement définis :

- ✚ Les acteurs en interrelation qui vont permettre, soit dans un espace donné, soit par rapport à une problématique donnée, de comprendre en partie les raisons des équilibres en présence qui déterminent une stabilité dynamique du territoire ;
- ✚ L'espace géographique, espace aménagé par les acteurs, présentant de multiples objets en interaction et que l'on peut désagréger en trois sous-systèmes :
  - ✓ Le géosystème ou milieu géographique au sein duquel évoluent les acteurs (on parlera des contraintes ou aménités naturelles qui entrent en interaction avec les acteurs et influencent l'organisation de l'espace géographique) ;
  - ✓ L'espace anthropisé constitué par l'ensemble des objets anthropiques (réseaux, constructions, hommes, etc.) répartis au sein du géosystème ;
  - ✓ L'espace social, celui des rapports sociaux qui recèle l'ensemble des interrelations sociales spatialisées, entre les individus, les groupes et en étroite relation bien entendu avec l'espace politique et institutionnalisé ;
- ✚ Les systèmes de représentation, qui se fondent sur l'interconnexion entre trois types de filtres, individuel, sociétal (valeur) et idéologique (théorie, modèle) qui forgent à la fois la connaissance et la conception qu'ont les acteurs du monde qui les entoure.

## 4.2. Définition de la gouvernance territoriale :

- 1- La gouvernance territoriale renvoie à la fois à la coordination entre différents acteurs, mais également à la construction d'une territorialité liée en particulier au partage de ressources de proximité entre ces acteurs, qui produisent un construit social permanent. La GT est un processus ou une dynamique institutionnelle (différentes logiques d'acteurs/ compromis/ négociations); Le caractère émergent et construit des formes de la GT
- 2- « La GT repose à la fois sur le réseau et sur les flux » et inclue aussi bien des institutions formelles « chargées de mettre en application les décisions » que les arrangements informels, acceptés par les gens ou les institutions afin d'arbitrer les divers intérêts en conflit et mener à bien une action coopérative. Il en découle un processus interactif qui correspond à une succession d'étapes à travers lesquelles des acteurs nombreux n'ayant pas le même intérêt et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens.
- 3- La GT est un « *processus de coordination multi-niveaux et multi-polaires* », où la participation est un principe central.

Ces cadres de coopération stratégiques n'ont pas pour vocation de se substituer aux acteurs des territoires mais bien d'apporter un support structurant fort qui favorise une meilleure synergie entre eux

Ils peuvent correspondre à un bassin de vie, d'emplois ou encore à un bassin économique... cela dépend des problématiques spécifiques à chaque territoire.

« Un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflits, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources asymétriques autour d'enjeux territorialisés. Elle vise la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/ innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires »

### **Une définition de la gouvernance territoriale propice à l'analyse :**

Face à la polysémie rencontrée à propos de la gouvernance territoriale dans une moindre mesure, les chercheurs dans ce domaine ont élaboré une définition de travail qui permet de délimiter le champ des actions devant être observées, analysées et mises en œuvre dans ce cadre. Il s'agit volontairement de déployer l'ensemble des composantes de façon à s'approprier le terme et l'entendue des interactions, des besoins d'information et de compétences qu'il recouvre.

Bien évidemment, sa longueur nuisant à sa simplicité, cette définition perd de la lisibilité, mais elle reste opérationnelle dans la mesure où elle permet de décomposer le processus de gouvernance territoriale en un certain nombre de mots-clés auxquels il convient de porter attention. Par ailleurs elle a permis d'élaborer une grille d'analyse, pensée de façon plurielle par rapport aux phases des politiques publiques, de façon à pouvoir étudier les dispositifs de gouvernance à différents moments.

Cinq grandes rubriques ont donc été définies qui correspondent à trois degrés complémentaires d'analyse (voir tableau 1). Les deux premières rubriques (comprendre les institutions et les dispositifs multiples ; comprendre les systèmes d'acteurs, les représentations et les controverses) portent sur la connaissance des institutions, des procédures, des réseaux d'acteurs et des enjeux. Elles correspondent à des études descriptives d'état des lieux, préalables à des investigations plus fouillées. Le terme d'analyse des deux rubriques suivantes (interactions fonctionnelles et territoriales) renvoie à des approches plus approfondies nécessitant des enquêtes ou des formes d'observation participante. Enfin la notion d'évaluation (produits et effets) intègre une logique de réflexivité et nécessite des besoins d'information plus importants. Outre ces niveaux, la grille d'analyse distingue les questions selon qu'elles renvoient à des composantes structurelles ou dynamiques de la gouvernance territoriale.

Ainsi la définition proposée de la gouvernance territoriale permet d'insister sur les enjeux de coordination dans des situations d'asymétrie ainsi que sur la nature du processus, dynamique et mobilisant des apprentissages collectifs.

Tableau n°1 : Présentation des dimensions d'analyse des processus de gouvernance

	Composantes statiques ou structurelles	Composantes fonctionnelles et dynamiques
<b>Connaissance des systèmes d'acteurs, des représentations et des controverses</b>		
Acteurs publics et privés avec des identités multiples	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quels acteurs sont impliqués et représentés ?</li> <li>Qui sont les absents ?</li> <li>- Quels sont leurs valeurs et leurs représentations?</li> <li>- Quels sont les responsables ? Quels sont ceux qui ont des mandats multiples ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quels types de partenariat ou de coalitions (formelles et informelles) se sont formes entreprise et public?</li> <li>- Quels acteurs ont intention de multiplier les mandats?</li> <li>- Quelles trajectoires envisagent-ils?</li> </ul>
<b>Connaissance des institutions et des procédures institutionnelles</b>		
Processus dynamique de coordination mobilisant des dispositifs multiples	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les formes et les types de coordinations existants (formel et informel)?</li> <li>- Comment sont pris en charge les points de vue divergents?</li> <li>- Quel est l'objectif principal de ces dispositifs (consultation, concertation...)?</li> <li>- Comment et par qui sont ils organisés ?</li> <li>- Quel est la légitimité de ces dispositifs ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ya-t-il eu des dysfonctionnements Importants du ou des dispositif (S) ? comment ont-ils été régés?</li> <li>Quelle est la genèse des dispositifs ? Quel est le facteur ou évènement déclenchant?</li> </ul>
<b>Analyse des interactions fonctionnelles</b>		
Ressources (partagées et asymétriques)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les outils ou ressources (Information, savoirs, relation, finances, temps, évaluation) utilisés ?</li> <li>- Comment les calendriers et les agendas politiques sont gérés et coordonnés ?</li> <li>- Comment le pouvoir politique est-il distribué ?</li> <li>- Quel sont les liens d'interdépendance entre les acteurs ?</li> <li>- quel est la nature, l'opérationnalité, la qualité, la transparence (diffusion et accès), et utilisation de l'information (observation, SIG, résultats d'enquêtes...) sur le ou les territoire (s) ?</li> <li>-Quels sont les conflits ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le dispositif permis un(e) meilleur(e) accès/ distribution aux ressources ?</li> <li>- Comment ont évolué la production et la mutualisation des informations, la communication entre les acteurs ?</li> <li>- Comment ont évolué les outils (changements d'acteurs, d'objets, lieux, conséquences...)?</li> </ul>
<b>Analyse des interactions territoriales et contextuelles</b>		
Enjeux territorialisés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les spécifiques du ou des territoires (s) ?</li> <li>- Quels sont ces liens et les négociations et les synchronisations avec les autres échelles (caractère multi niveau et multi appartenances des acteurs).</li> <li>- Comment les enjeux au niveau national et régional coïncident-ils ou non avec les enjeux locaux ?</li> <li>- A quels enjeux doit répondre la gouvernance sur le ou les territoire (s) ?</li> <li>- Quel enjeux représentent la gouvernance sur le territoire ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment ont évolué les politiques sur le territoire (sectorielle, intégrée) ?</li> <li>- Comment ont évolué les instruments normatifs (mise en œuvre, application...)?</li> </ul>
<b>Evaluation des produits et des effets</b>		
Constructions collective (objectifs et actions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment sont définis les objectifs ?</li> <li>- Comment sont-ils atteints ?</li> <li>Quelle est la performance par rapport aux objectifs ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des réorientations sont-elles intervenues au cours de processus ? Par qui ont-elles été initiées ? Comment ont-elles été intégrées.</li> </ul>
Apprentissage collectif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels types d'objets intermédiaires, de savoir et d'apprentissage ont facilité la mise en place de la gouvernance ?</li> <li>- Quels apprentissages ont été créés ?</li> <li>- Ces apprentissages bénéficient-ils plus à certain groupes d'acteurs ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels outils sont mise en œuvre pour professionnaliser les savoirs liés à la mise en œuvre de la gouvernance ?</li> </ul>
Reconfigurations ou innovations organisationnelles et institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Y a-t-il des moments réflexifs sur les modes de mise en œuvre ?</li> <li>- Y a-t-il une prise de conscience du caractère systémique et une connaissance et une appropriation de la complexité territoriale ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les dispositifs ont-ils fait émerger d'autres dispositifs, de nouvelles organisations ou de nouvelles règles ?</li> <li>- Les arrangements des dispositifs ont-ils été répliqués, formalisé ?</li> </ul>

## **I.5. Les enjeux de la gouvernance territoriale :**

Les enjeux de la gouvernance des territoires se résument dans les éléments suivants :

### **I.5.1. Intégration et renouveau de la réflexion sur l'intérêt général :**

En encourageant l'approche par projet et en donnant plus de marge de manœuvre aux acteurs locaux, la gouvernance territoriale pose la question de la notion d'intérêt qui devient ainsi un point central de la réflexion politique. L'intérêt général n'est plus (ou plus uniquement) dicté par un État - représenté par le binôme élu-fonctionnaire des grands corps d'État - qui se situerait au-dessus du jeu partisan et transcenderait les intérêts particuliers. Au contraire, il est en quelque sorte co-construit par les acteurs du territoire qui ont la charge de donner chair à des lignes directrices générales définies « d'en haut ». On passe d'une définition substantialiste de l'intérêt général à une définition plus procédurale, proche de la vision anglo-saxonne classique. De ce fait, l'expression des intérêts (ou des besoins, des visions...) des acteurs locaux ne se situe plus seulement dans l'espace marginal ouvert par la contestation des politiques publiques : elle gagne une place centrale. En d'autres termes encore, on passe de la notion d'intérêt général, principe supérieur valable sur tout le territoire et à toutes les échelles, à celle d'intérêt collectif co-construit, beaucoup plus contextualisé, dépendant de l'échelle et de l'arène d'élaboration de la décision ou de l'action. Les débats quant aux valeurs et aux priorités sont ainsi questionnés, dans un souci de plus grande transparence, mais en posant alors la question cruciale de l'expression équitable de tous les enjeux et des modes d'arbitrages entre ceux-ci... Ces nouvelles questions interrogent la légitimité des collectifs ainsi mobilisés, tant au niveau de leur fonctionnement que des produits qui en sont issus. La notion de légitimité (des intérêts pris en compte, des actions mises en œuvre, des processus engagés) est ainsi appelée à la rescousse dans des débats souvent passionnés, même si les différents registres de légitimité invoqués permettent rarement de faire de ce concept le moyen incontestable d'arbitrage des différends, lorsque les conflits ne sont pas trop importants. L'intérêt collectif contextualisé se construit ainsi de façon itérative et oblige chacun, jusqu'au secteur privé, à se positionner face aux enjeux de société et à justifier de ses actions.

### **I.5.2. Une meilleure reconnaissance des savoirs :**

Dans cette perspective de co-construction, les acteurs locaux ne sont pas seulement porteurs de besoins et de visions des choses, mais également de ressources : expérience, enracinement local, lien avec la population, compétences... Mobiliser ces ressources - en particulier faire dialoguer les savoirs de la société civile avec ceux des techniciens - ou inscrire l'action publique dans une histoire locale faite d'une succession d'expériences, pose des défis méthodologiques. Mais cela peut également susciter l'émergence d'idées nouvelles et renforcer

l'adhésion de la population aux orientations choisies. Cette vision « managériale » du dialogue entre acteurs du territoire suppose un changement de posture et de pratiques des élus et des techniciens, avec une nouvelle répartition des rôles entre fonctionnaires d'État et agents territoriaux. Elle ébauche une démocratie plus participative dans le meilleur des cas, même si elle est parfois appliquée de façon contrainte car imposée par la réglementation.

Les attitudes coopératives valorisées

Dans la perspective de la gouvernance territoriale, le développement local, la préservation de l'environnement ou la gestion des ressources locales continuent d'être considérés comme relevant de l'administration des biens communs. Pour autant, celle-ci n'est plus de la seule responsabilité de l'État central. Elle relève plutôt de la coordination des actions de décideurs multiples, que ces derniers agissent au nom de l'intérêt général ou de leur intérêt particulier. Il existe alors ici un risque certain d'instrumentalisation de la notion de bien commun (on retrouve la question de la légitimité des positions). Mormont (2006) a néanmoins montré l'intérêt de la dynamique des conflits locaux dans le recadrage des problématiques environnementales. La mise en cohérence des décisions aux différents échelons devient l'enjeu principal du processus de dialogue. Ce processus doit se traduire par une contractualisation, plus ou moins formalisée, ou au moins par une harmonisation d'actions dont on attend qu'elles « fassent système ». Le tout dans un cadre réglementaire et dans l'adhésion à des valeurs partagées définies par les échelons supérieurs (l'État) de façon à donner un « sens partagé » et à assurer une certaine cohérence entre les territoires. Dans cette perspective, la recherche de coopération entre les acteurs du territoire devient centrale car elle est la condition d'une meilleure synergie dans un système décisionnel éclaté. Les attitudes coopératives sont valorisées, la conviction se substitue à la coercition, l'échange horizontal trouve sa place.

### **I.5.3. La mobilisation et la montée en puissance des acteurs du territoire :**

En donnant la parole aux acteurs du monde associatif et du secteur privé et en leur accordant un statut de partenaires des pouvoirs publics, les pratiques participatives de la gouvernance permettent d'encourager les initiatives. Mais elles participent aussi à la structuration de ces acteurs, voire même suscitent leur émergence. Les « parties prenantes », c'est-à-dire les acteurs collectifs les plus directement impliqués acceptant des stratégies de coopération (même si celles-ci n'évacuent pas les rapports de force et les oppositions), sont susceptibles de tirer leur épingle du jeu de la gouvernance territoriale en voyant leur position renforcée.

#### **I.5.4. La prise en compte du citoyen :**

Les « acteurs » du développement territorial ou de la planification se sont longtemps résumés à des acteurs collectifs : collectivités territoriales bien sûr, mais aussi représentants de l'État, associations, organisations professionnelles, etc. Depuis quelques années, sous l'effet notamment d'injonctions réglementaires, la prise en compte du « citoyen », de l'acteur individuel, commence à émerger et vient complexifier ce tableau. Par le biais d'outils divers, tels les sondages délibératifs ou les conférences citoyennes, les « simples » citoyens sont mobilisés dans des processus consultatifs. Dans certains cas, encore peu nombreux, ils bénéficient de délégations de pouvoir et sont engagés dans de véritables processus de co-décision, comme dans le cas de budgets participatifs. Cette émergence de l'individu est parfois vue comme l'aboutissement d'une démocratisation de l'action publique, mais elle est parfois dénoncée comme manipulatoire. Elle constituerait en effet un moyen pour les pouvoirs publics de se défaire d'un dialogue trop exigeant avec les associations et de rééquilibrer en leur faveur les rapports de force en introduisant de nouveaux acteurs plus malléables dans le jeu politique. Quoi qu'il en soit, elle accroît souvent la transparence de l'action publique en obligeant les institutions à rendre des comptes sur leurs choix et la façon dont ils sont motivés.

#### **I.5.5. Une évolution du fonctionnement des institutions :**

Plusieurs réformes successives ont conduit à des évolutions notables de l'action publique. Celle-ci peut désormais être caractérisée par quelques mots-clés comme « contractualisation », « responsabilité », « transparence et évaluation », « mutualisation »... Ces nouveaux principes, qui s'inscrivent dans une logique de renforcement de la démocratie, modifient sensiblement les processus décisionnels. Ainsi la prise de décision tend à faire intervenir un éventail plus large de personnes et à devenir une démarche procédurale intégrant de multiples phases jusqu'à la prise de décision proprement dite qui reste naturellement le fait des élus à travers des instances collectives. L'importance du rôle des élus n'est en rien minimisée. En corollaire de l'engagement de leur responsabilité, ils apportent aussi une continuité par rapport à la ligne d'un projet politique qui bénéficie de la légitimité électorale. Les impératifs de transparence d'une part, et la complexité des interactions dont il convient de tenir compte du fait du caractère intégré des politiques de développement durable d'autre part, conduisent en effet de plus en plus à des impératifs d'argumentation et d'évaluation *ex ante* et *ex post* des impacts des décisions. Le rôle de l'information et de l'évaluation est grandissant à la fois *avant* la décision, souvent à travers des comités divers rassemblant des parties prenantes mais aussi *après*, dans une logique d'information et de pédagogie de l'action publique auprès des citoyens visant à renforcer l'acceptabilité sociale des choix effectués.

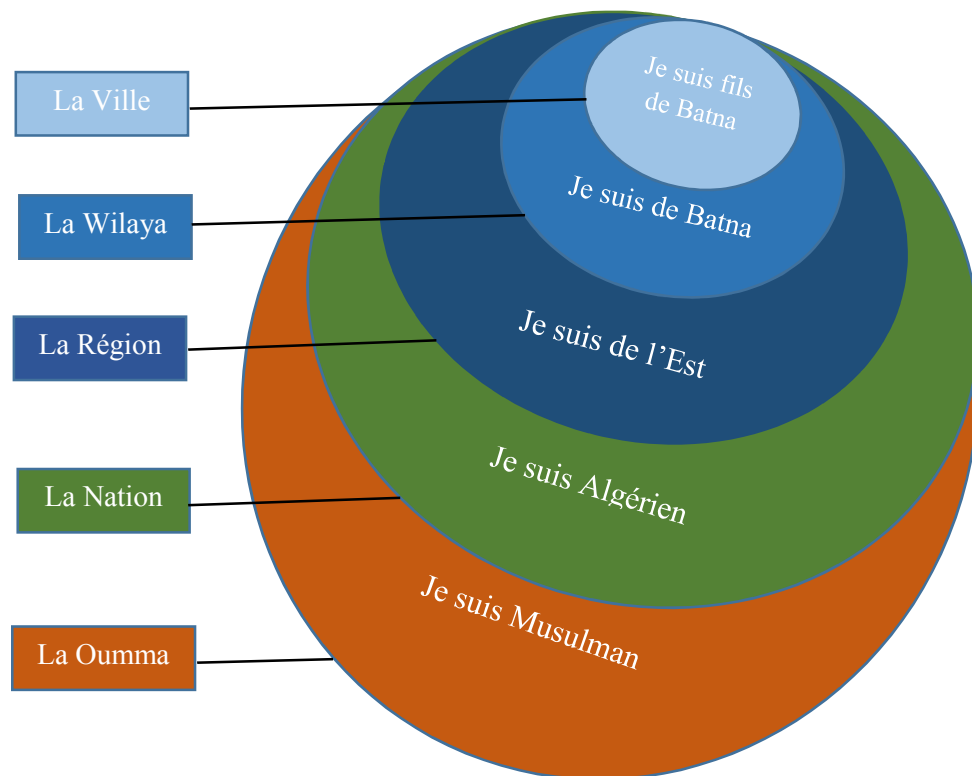
L'autre transformation importante du fonctionnement de l'action publique tient au poids croissant des processus multi niveaux qui transforment les marges de manœuvre des décideurs en conduisant à une plus grande interdépendance des décisions. Cette nouvelle logique peut être résumée par le concept nouveau de « subsidiarité active » qui suppose d'être vigilant quant aux possibilités d'adapter les multiples injonctions, plans d'actions, projets structurants qui sont proposés à diverses échelles et dans de multiples champs. Il s'agit d'un processus d'hybridation multi niveaux privilégiant la diversité des réponses, contrairement à la logique de réforme des collectivités qui est, elle, plutôt axée sur une rationalisation des compétences par échelle.

#### **I.6. La gouvernance territoriale en Algérie :**

Pour parler de la gouvernance territoriale en Algérie, il faut bien définir la notion utilisée du terme territoire, cependant le territoire est un espace circonscrit par des frontières avec une fibre d'appartenance qui est facilement mesurable par le biais d'enquêtes de terrain. Cependant, les membres d'une société peuvent exprimer plusieurs sentiments suivant l'échelle choisie. Pour l'échelon local du quartier jusqu'à la commune, on aura affaire aux familiarités et aux rapports de proximité (je suis fils de Batna). La Wilaya cadre plutôt avec les réseaux de travail, de formation, de culture, des filières politiques et du développement économique (je suis de Batna). La région c'est beaucoup plus une appartenance géographique voire, dans certains cas, tribaux (je suis de l'Est, je suis de la région kabyle, je suis du Sahara ...etc.).

Enfin le territoire national rassemblant la société algérienne (je suis Algérien) et la Oumma rassemble tous les musulmans (je suis musulman). Par conséquent, une même personne peut avoir plusieurs sentiments d'appartenance suivant les échelles, ce qui implique un emboîtement dans les territoires d'appartenance qui sont de ce fait entièrement complémentaires.





**Figure 04 :** La notion de territoire en Algérie

En Algérie, cette notion de gouvernance territoriale désigne principalement, l'établissement d'une gouvernance locale adaptée au développement local et territorial qui repose sur une répartition claire des fonctions entre l'Etat, les espaces de programmation territoriale et les wilayas et communes. L'Etat définit et met en œuvre une politique nationale de développement local. Les collectivités territoriales et les espaces de programmation territoriale, acteurs clés du développement local, bénéficient d'un double mouvement de décentralisation et de délocalisation de structures administratives et d'établissements publics et semi-publics.

### **I.7. La gouvernance territoriale et la gestion des risques naturels :**

Les risques naturels constituent une menace considérable pour l'habitat, les infrastructures, les moyens de subsistance et les vies humaines. Les autorités publiques mettent en œuvre différents programmes, projets, fonds, etc., pour accroître la sécurité des personnes et réduire les risques. Des cadres réglementaires élaborés ont été développés, principalement au niveau national, pour garantir un cadre de vie suffisamment sûr. Pour autant, des systèmes administratifs locaux, même bien établis, atteignent leurs limites lorsque l'on en vient à la participation de la population et à l'intégration de parties prenantes sociales.

Ces dix dernières années, un débat actif et une recherche approfondie sur la gestion des aléas ont été menés pour améliorer la collaboration et aligner les procédures adoptées par les

différentes autorités publiques, en vue d'une transition vers un concept plus intégré de gestion des aléas et d'une introduction croissante du concept de risque (gestion des risques).

La discussion sur la gestion des risques admet les limites d'un point de vue presque exclusivement centré sur les autorités publiques et la nécessité de prendre en compte un éventail plus large de parties prenantes. Tout d'abord, la prise de décision fondée sur l'évaluation des risques prend de plus en plus d'importance et est de mieux en mieux acceptée comme moyen pour favoriser les solutions les plus rentables. Ensuite, les populations locales, les communautés, les associations et les organisations sont de plus en plus impliquées dans le développement de mesures intégrées visant à éviter et réduire les risques.

Les risques ont longtemps été considérés presque exclusivement au travers de mesures de protection techniques et gérés par des institutions publiques. La réalité a montré qu'une compréhension simpliste des aléas naturels et l'adoption de contre-mesures ponctuelles ne suffisaient pas. Il est nécessaire de se placer dans une perspective holistique, afin d'inclure tous les aspects pertinents de préparation, de réponse et retour à la normale liés aux risques naturels. Si le cadre juridique a été développé pour élargir les perspectives, la gestion des risques naturels proprement dite est encore dominée par l'Etat. On relève toutefois une prise d'essor des processus de planification participative, d'autoprotection et de partage des responsabilités au sein des populations concernées. L'Algérie doit s'apprêter à franchir le pas, en remplaçant la démarche de gestion des risques par une approche plus holistique de gouvernance du risque.

Ce concept vise à favoriser la coopération et la coordination entre les acteurs officiels et parties concernées confrontées aux mêmes risques. Les responsabilités devraient être assumées ensemble et une approche participative, avec des mesures développées en commun, peut aider à accroître la sensibilisation et à trouver des solutions innovantes et bien acceptées. La gouvernance des risques naturels en est peut-être encore à ses débuts, mais elle doit évoluer rapidement.

Le terme gouvernance, par exemple, qui semble être omniprésent dans les débats politiques des différents secteurs, est employé de façon récente dans le contexte international des risques naturels. La société se trouve face à des problèmes sociaux, économiques et environnementaux complexes, que les procédures hiérarchiques de l'administration publique ne peuvent résoudre. La présence d'intérêts et de préférences multiples et concurrents exige la coordination et la coopération de la mise en place des politiques entre les différents territoires et institutions. Ce réseau de différents acteurs et parties prenantes est essentiel au concept de gouvernance.

Dans cette optique, la construction de réseaux stratégiques et de rapports de collaboration est un ajout important aux procédures formelles existantes. La gouvernance est une approche complémentaire aux schémas d'action et au cadre juridiques adopté par l'administration publique et cherche à compenser certaines limitations. Les décisions ne devraient pas tant être prises en termes administratifs et territoriaux : il importe de favoriser la participation des différentes parties prenantes et de baser la prise de décision sur un processus de négociation plutôt qu'uniquement sur des modes formels.

Les applications possibles du concept de gouvernance ont de multiples facettes. Au-delà des discussions théoriques, elles sont activement mises à l'épreuve en lien avec les différentes responsabilités de l'Etat. La gouvernance est souvent perçue comme une stratégie de résolution des conflits, mais c'est en tant qu'approche proactive pour développer des solutions intégrées et acceptées à des problèmes tels que la gestion des risques naturels que son efficacité s'exprime le mieux.

Le terme risque est également omniprésent dans le débat sur les aléas naturels. Selon une acception bien établie, mais simpliste, le risque est le produit des probabilités d'aléas par le dommage potentiel. Toutefois, le concept de risque est également employé dans de nombreux autres domaines et soutenu par des recherches approfondies. Dans ce cadre, le risque est également décrit, dans une acception théorique holistique, comme un élément complexe, incertain et ambigu.

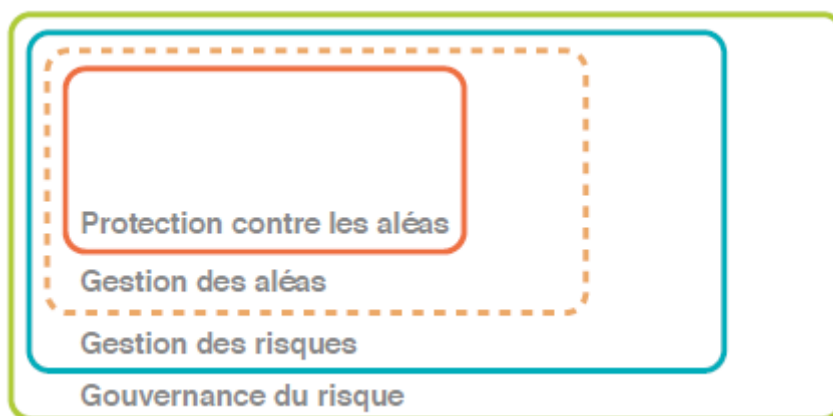
La gouvernance, l'acception du terme gouvernance du risque est clairement basée sur un échange international intensif d'idées et de perspectives, au niveau du débat scientifique. Il n'existe pas de définition universelle de ce concept. En matière d'aléas naturels, la menace effective est directement ressentie par la population touchée. Par conséquent, les événements passés modèlent la mémoire commune et la conscience du risque et affectent donc fortement les populations locales et les communautés. Une définition se rattache à cette idée et énonce que la gouvernance du risque « peut être décrite comme les différentes manières dont tous les sujets intéressés gèrent leurs risques communs ». Cette définition est simpliste, mais établit les deux paramètres essentiels pour la gouvernance du risque : un problème commun à différentes parties prenantes concernées (population locale, autorités publiques, etc.) et l'existence d'un réseau de discussion et de négociation aidant à traiter les risques naturels.

Le débat scientifique et politique sur la gouvernance du risque ne se déroule pas seulement dans des perspectives sectorielles, mais aussi à différents niveaux territoriaux et administratifs.

La Figure 5 illustre d'une manière simplifiée comment la gestion des aléas naturels a évolué au fil du temps. A l'origine, traiter des aléas consistait principalement à vivre avec ces aléas pour ensuite développer, peu à peu, un système de protection. L'expérience et les observations aidant, on mettait en œuvre des mesures spécifiques et l'on choisissait sur cette base les emplacements des habitats. En 2004, la gestion des aléas a émergé, grâce à la formulation d'un cadre juridique, qui désignait l'Etat comme l'autorité responsable.

La gestion des aléas s'est renforcée au fil du temps, intégrant l'idée de favoriser la mise en œuvre, par les différentes autorités, d'actions communes et coordonnées dont le risque devint la base essentielle pour planifier les mesures de prévention.

La gestion des risques devint l'approche dominante, qui non seulement base la prise de décision sur les zones d'exposition et d'aléas, mais prend également en compte les vulnérabilités. Aujourd'hui, ce concept est activement appliqué et, de plus, contribue à accroître la sensibilisation quant à la complexité des processus. La gouvernance du risque est un pas en avant concernant la manière dont nous affrontons les aléas naturels, par lequel un certain nombre d'acteurs se trouvant face à un problème ou risque commun négocient des solutions à différents niveaux territoriaux. Pour permettre ce développement, il pourrait s'imposer, à différents degrés, d'apporter des changements et des amendements aux cadres réglementaires existants. Toutefois, la gouvernance du risque peut également être insérée dans les cadres tels qu'ils existent déjà.

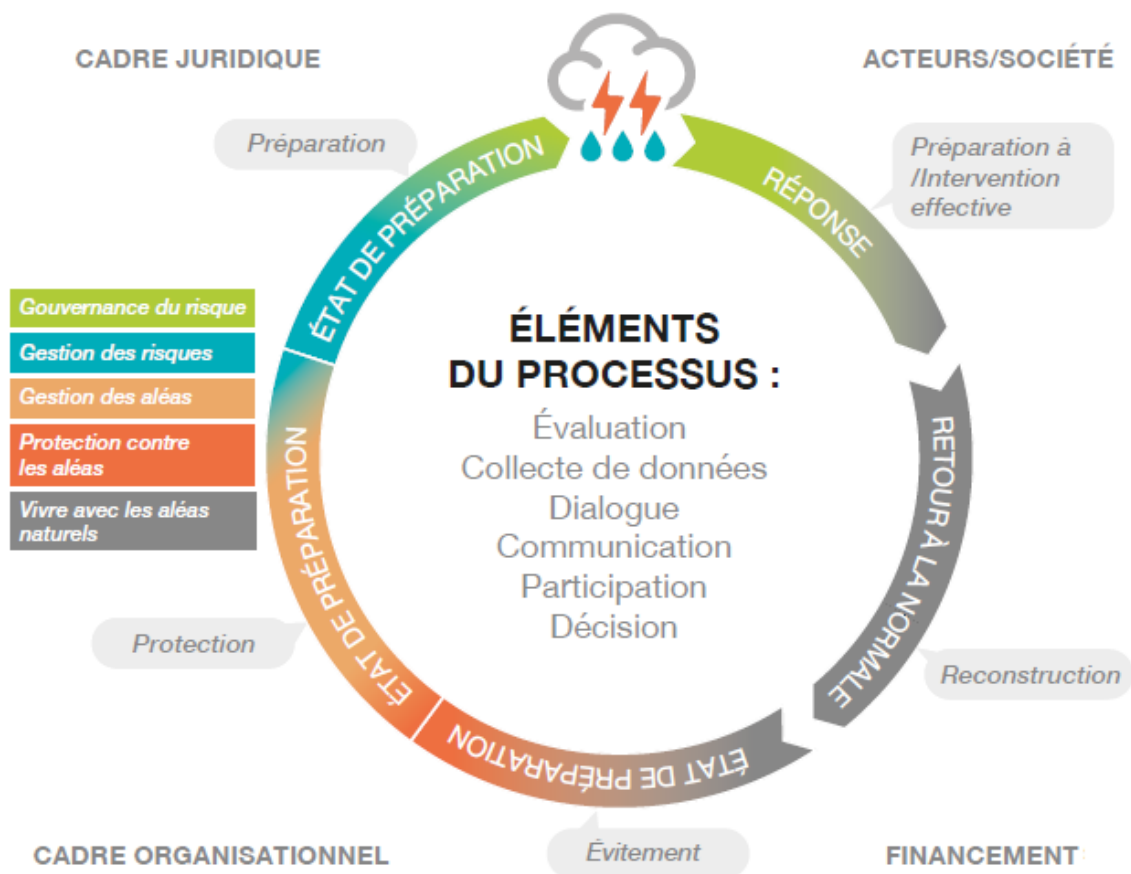


**Figure 5 :** Développement de la gestion des aléas et des risques naturels

Les phases de développement pour traiter des aléas naturels peuvent aussi être présentées avec le cycle de la gestion intégrée des risques et ses trois phases : état de préparation, réponse et retour à la normale. Le fait de vivre avec les risques, c'est-à-dire sans disposer d'aucun schéma de gestion, n'incorpore que deux éléments : le retour à la normale et

l'évitement. La protection contre les aléas comprend déjà les aspects préparatoires de l'évitement et un certain degré de protection. La gestion des aléas et la gestion des risques vont une étape plus loin et font usage d'une analyse profonde et complexe pour concevoir et coordonner des stratégies et mesures de prévention. La gestion des aléas s'appuie sur une compréhension plutôt simpliste des impacts des événements (alea + exposition), tandis que la gestion des risques prend également en compte la vulnérabilité.

Quant à la gouvernance du risque, elle développe davantage encore le cycle du risque, avec ses différentes phases, et attire l'attention sur les conditions-limites (cadre, acteurs, ressources) et les processus (participation, dialogue, etc.).

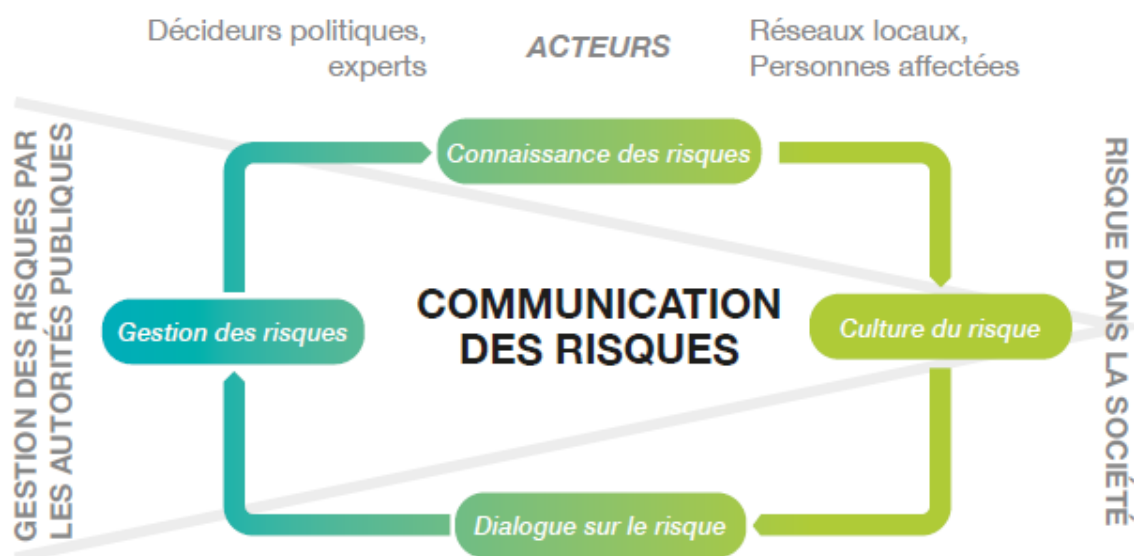


**Figure 6 :** Développement du concept de gestion et de gouvernance dans le cycle de la gestion intégrée des risques

Aujourd'hui, les initiatives visant à accroître la sensibilisation et à éduquer les personnes sont partie intégrante de la gestion des risques. Ces programmes et efforts aident à promouvoir l'autoprotection et à assurer un comportement adéquat en cas d'évènement. L'information et l'éducation octroyées aux élevés, aux étudiants, etc., notamment, permettent d'espérer des effets à long terme en matière de sensibilisation.

Comme le montre, d'une manière simplifiée, la figure 07, il existe une sphère étatique et une sphère sociétale. L'idée est de communiquer la connaissance sur les risques et d'accroître la sensibilisation pour mettre en place une culture du risque qui puisse aider à promouvoir l'autoprotection et l'auto responsabilité.

Des solutions devraient être développées en commun au sein d'un dialogue sur le risque et être mises en œuvre en premier lieu au travers des schémas de gestion des aléas et des risques prévus par le cadre règlementaire. Ce concept de dialogue fonctionne à différents niveaux, de la communauté locale à la coopération internationale.



**Figure 7 :** Niveaux de communication sur les risques

Les systèmes respectifs de gestion des risques doit être institués principalement au niveau national. Ils doivent coordonner les actions de prévention et améliorer l'efficience et l'efficacité des mesures de préparation, de réponse et de retour à la normale au sein du pays. C'est la une chose nécessaire, du fait que les différents niveaux administratifs et la législation dans chaque secteur un grand nombre d'autorités publiques qui s'impliquent dans la gestion des aléas naturels.

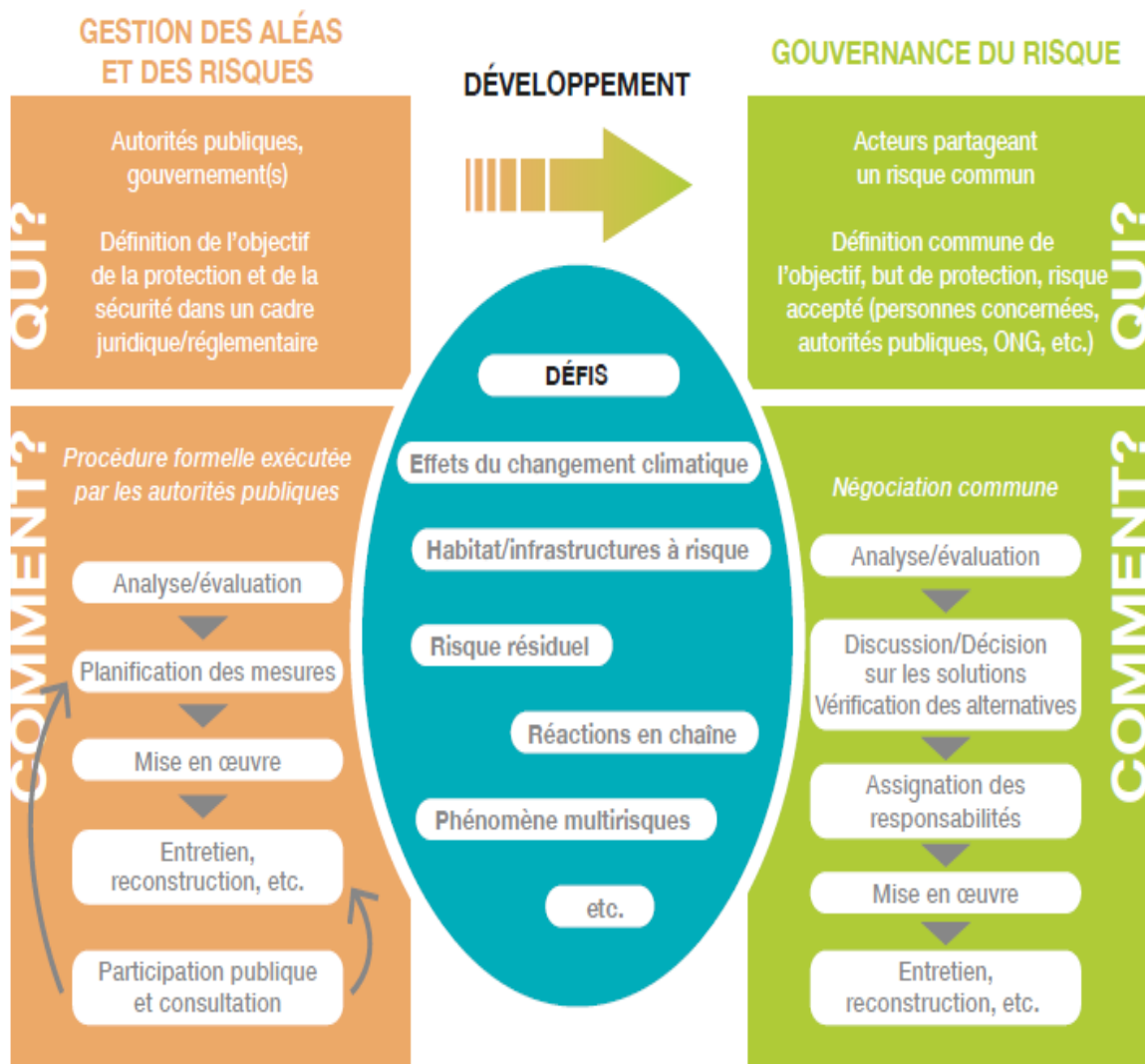
Le but commun est de gérer les risques d'une façon intégrée, en impliquant toutes les parties prenantes et en combinant les éléments de préparation, de réponse et de retour à la normale.

Il faut généralement que les responsabilités soient partagées à différents niveaux pour qu'il soit possible d'affronter efficacement les problèmes posés par les aléas naturels. Il faut que les mesures de préparation, réponse et retour à la normale soient combinées et développées ensemble pour qu'il soit possible de gérer efficacement les risques naturels. En principe, c'est au sein d'un processus de gouvernance que cela se produit.

Dans l'ensemble, le débat sur la gouvernance du risque reflète aussi les changements et les besoins sociétaux. Il y a longtemps, déjà, que l'Etat s'occupe plus ou moins exclusivement de la gestion des risques. Les personnes concernées aspirent à la codétermination – comme le montrent de nombreuses initiatives citoyennes – et n'acceptent plus aussi facilement qu'avant les décisions prises par les autorités publiques. Développer la gestion des risques en direction de la gouvernance du risque signifie avant tout assumer les responsabilités également au niveau individuel, local et régional. Il ne s'agit pas seulement de l'information et de la communication vis-à-vis du public, mais aussi de contribuer activement à la réduction des risques.

La figure 08 illustre ce renforcement de la gestion des risques vers une plus vaste implication et responsabilisation des populations et parties prenantes touchées. Elle montre que la gouvernance du risque n'exclut pas les cadres réglementaires existants et n'entre pas en compétition avec les responsabilités. De fait, elle englobe dans un cadre plus vaste le système existant de gestion des risques. Les acteurs qui partagent un risque commun discutent et négocient des solutions ensemble.

Sur la base de ces considérations, la discussion dans l'avenir identifie les autorités et les parties prenantes chargées de la prévention des risques et de la préparation dans le cadre de l'aménagement du territoire, ainsi que les mesures structurelles, organisationnelles et fondées sur la nature et leur capacité à favoriser la gouvernance du risque.



**Figure 08 :** Développement de la gestion des risques vers la gouvernance du risque



## **Partie II : Les outils d'aménagement, d'urbanisme et de gestion des risques**

### **II.1. Le Schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T.)**

L'article 7 de la loi n°01-20 du 12/12/2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire a institué un Schéma national d'aménagement du territoire, par abréviation « S.N.A.T. ». Il est considéré comme instrument d'aménagement.

**1.1. Le champ d'application du S.N.A. T.** Il est déterminé par deux éléments :

#### **D'un point de vue territorial :**

Le (S.N.A.T.) couvre l'ensemble du territoire national.

#### **Du point de vue du contenu :**

Le S.N.A.T. traduit les orientations et les prescriptions stratégiques fondamentales de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire. Il constitue le cadre de référence pour l'action des Pouvoirs publics.

Il retient comme finalités:

- La création de conditions favorables au développement de la richesse nationale et de l'emploi.
- L'égalité des chances de promotion et d'épanouissement entre tous les citoyens.
- L'incitation à la répartition appropriée entre les régions et les territoires des bases et moyens de développement, en visant l'allégement des pressions sur le littoral, les métropoles et les grandes villes et la promotion des zones de montagnes, des régions des Hauts Plateaux du Sud.
- Le soutien et la dynamisation des milieux ruraux, des territoires, des régions et zones en difficulté pour la stabilisation de leurs populations.
- Le rééquilibrage de l'armature urbaine et la promotion des fonctions régionales, nationales et internationales, des métropoles et des grandes villes.
- La protection et la valorisation des espaces et des ensembles écologiquement et économiquement sensibles.
- La protection des territoires et des populations contre les risques liés aux aléas naturels.
- La protection, la mise en valeur et l'utilisation rationnelle des ressources patrimoniales, naturelles et culturelles et leur préservation pour les générations futures.
- L'exploitation rationnelle de l'espace national et notamment la répartition de la

population et des activités économiques sur l'ensemble du territoire national.

- La valorisation et l'exploitation des ressources naturelles.
- La répartition spatiale appropriée des villes et établissements humains à travers la maîtrise de la croissance des agglomérations et une armature urbaine équilibrée.
- Le soutien aux activités économiques modulé selon les territoires.
- La protection et le développement du patrimoine écologique national.
- La protection, la restauration et la valorisation du patrimoine historique et culturel.
- La cohérence des choix nationaux avec les projets d'intégration régionaux.

## **1.2. Le régime juridique du S.N.A.T.**

Le régime juridique du S.N.A.T. comprend sa mise en œuvre d'une part et sa portée d'autre part.

### **-La mise en œuvre du S.N.A.T.**

L'élaboration et la révision du S.N.A.T. fait l'objet d'une coordination intersectorielle au titre de l'aménagement du territoire

Il est initié par l'Etat, c'est-à-dire l'administration centrale chargée de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement durable du territoire.

Il est conduit 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 ; les citoyens sont associés à son élaboration et à sa mise en œuvre. Dans la pratique, l'Agence nationale d'aménagement du territoire (A.N.A.T.) créée par le décret exécutif n°97-239 du 30/06/1997 est le partenaire privilégié des institutions de l'Etat dans leurs préoccupations concernant la mise en œuvre du S.N.A.T. Celui-ci figure parmi les premières études confiées à l'A.N.A.T. au lendemain de sa création, à titre d'exemple le S.N.A.T/2025.

### **-La portée du S.N.A.T.**

Le S.N.A.T. constitue le cadre de référence pour l'action des pouvoirs publics en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement durable du territoire.

Il traduit les orientations stratégiques fondamentales en relation avec son objet.

A partir de cette fonction, on peut se demander sur la nature de cette fonction et sur

son opposabilité envers les tiers.

Dans ce cadre, une lecture attentive de l'article 8 de la loi n°01-20 du 12/12/2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire nous laisse dire que le législateur algérien a qualifié les interventions du S.N.A.T. comme de « simples orientations »; cela signifie l'absence du caractère impératif et coercitif du S.N.A.T. qui devient à la lumière des articles 1, 2 et 8 un ensemble de règles et de préceptes destinés à régler l'activité urbaine. Son exécution reste tributaire de la conscience et non pas de son caractère coercitif et impératif.

Or, la lecture entre les filigranes de la loi n°01-20 susvisée nous permet d'inscrire celle-ci dans l'ordonnancement juridique.

Cet ordonnancement permet au S.N.A.T. d'être opposable aux acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en qualifiant ses interventions comme des normes adoptées du droit de l'urbanisme.

En effet, le S.N.A.T. se situe au sommet de la hiérarchie des normes et les différents plans d'aménagement et d'urbanisme doivent se référer à lui. Il est considéré par l'article 20 de la loi n°01-20 du 12/12/2001 comme étant : une « loi » en disposant que « le Schéma national d'aménagement du territoire est approuvé par voie législative pour une période de vingt (20) ans.

Il fait l'objet d'évaluations périodiques et d'une actualisation tout les cinq 05 ans selon les mêmes formes

## **La gouvernance territoriale dans le cadre du SNAT : Territoires cherchent acteurs ou comment passer d'un projet de territoire à un territoire de projets**

Le SNAT (2010) est un instrument ambitieux d'articulation et de cohérence entre le territoire et les activités, d'où l'enjeu institutionnel de sa mise en œuvre. L'articulation du territoire avec le cadre institutionnel est présentée comme le facteur-clé de succès de la mise en œuvre.

La cohérence globale est assurée par une architecture institutionnelle et des instruments de programmation, de coordination et de gouvernance.

Trois types d'institutions sont identifiés :

- Le premier type vise l'Etat et l'administration territoriale (collectivités locales) composée de la Wilaya et la commune et
- Le second renvoie à des institutions spécialisées prévues expressément dans la loi portant adoption du SNAT.
- Des acteurs désignés par des notions floues, comme le secteur privé et la société civile sont intégrés dans le dispositif.

Dans un territoire éclaté, fragmenté, le seul moyen de consolidation est la dotation en infrastructure répartie selon une logique d'équité, de solidarité et de durabilité,

La gouvernance territoriale a sa raison d'être dans cette mise en œuvre des infrastructures sur les territoires : Les EPT

Le SNAT a défini un cadre institutionnel assez pertinent et permet un maillage du territoire pour organiser toutes les formes de concertation, de coordination et même d'évaluation dans le cadre d'une gouvernance partenariale et ouverte.

Pour les acteurs de la gouvernance, les collectivités territoriales : La question de la Décentralisation/déconcentration sera au cœur de la démarche,

Le code de la commune réserve un titre entier (titre III) à «la participation des citoyens à la gestion des affaires de la commune»; ainsi l'article 31 prévoit une commissions permanente au sein de l'APC dédiée à «l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le tourisme et l'artisanat». Dans le titre IV du même code, un chapitre est réservé (chapitre 1er) à l' «aménagement et au développement», l'article 107 en fait référence explicite à la loi sur le SNAT et les schémas directeurs sectoriels. Enfin, l'intercommunalité a été consacrée par la loi portant code de la commune.

Le code de la Wilaya (loi sur la Wilaya, 2012) prend en charge les préoccupations d'aménagement du territoire mais d'une manière moins volontariste que la commune. L'article 33 consacre une commission permanente chargée de l'«Aménagement du Territoire et des Transports» et l'article 77 fixe des attributions au P/APW en matière d'Aménagement du Territoire.

Alors, les réaménagements institutionnels intervenus dans l'intervalle 2010-2015 ont été très en deçà des préconisations du SNAT : décentralisation, déconcentration, dans les nouveaux codes Communal et de Wilaya; (2012).

L'Espace de Programmation Territoriale EPT est l'instrument principal de la cohérence globale du SNAT, il permet :

- d'organiser la concertation niveau central –niveau régional et
- d'articuler secteurs et espaces sans remettre en cause l'organisation administrative en place.

Aucun des 9 EPT n'est malheureusement mis en œuvre. Alors que, déjà avant l'adoption du SNAT, les travaux sur les schémas d'Aménagement des EPT avaient atteint un niveau d'avancement appréciable.

Au-delà des aspects très formels du SNAT, le problème principal réside dans la capacité de l'Etat à conduire un projet de cette dimension :

- Une faible capacité de l'Etat à anticiper sur des enjeux aussi importants : démographique, environnementaux, économiques, préservation des ressources...
- Faible capacité de l'Etat à conduire un projet de cette taille ;
- Une volonté politique faible pour des enjeux à termes ;
- La faible implication de la société civile dans ces enjeux ;

Mais les conséquences d'un territoire mal aménagé sont extrêmement graves : désertification, désert industriel, zones défavorisées, déséquilibre écologique, concentration de la population, iniquité territoriale avec ses effets négatifs.

Le désir de construire une gouvernance territoriale dans le SNAT, sans Acteurs, a lamentablement échoué. Il faut repenser le statut des acteurs pour une vraie émergence du développement territorial.

## **II.2. Le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire :**

Il est institué en vertu de l'article 48 de la loi n°01-20 du 12/12/2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

### **2.1. Contenu du S.R.A.T.**

Le schéma régional d'aménagement du territoire fixe les orientations fondamentales du développement durable des régions programme.

Il comprend :

- Un état des lieux ;
- Un document d'analyse prospective ;
- Un plan assorti de documents cartographiques qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire de chaque région programme ;
- Le recueil de prescriptions relatif au projet d'aménagement et de développement durable du territoire ;

Le schéma régional d'aménagement du territoire établi pour la région le programme d'aménagement et de développement durable :

- ✓ Les atouts, vocations principales et vulnérabilités spécifiques de l'espace considéré
- ✓ La localisation des grandes infrastructures et services collectifs d'intérêt national ;
- ✓ Les dispositions relatives à la préservation et à l'utilisation rationnelle des ressources et notamment de l'eau ;
- ✓ L'organisation d'agglomérations favorisant le développement économique, la solidarité et l'intégration des populations, répartition des activités et des services et la gestion maîtrisée de l'espace ;
- ✓ La promotion des activités agricoles et la revitalisation des espaces ruraux, en tenant compte de leur diversité et en assurant l'amélioration du cadre de vie des populations qui y vivent et diversification des activités économiques, notamment non agricoles
- ✓ Les actions de dynamisation de l'économie régionale par le soutien développement des activités et de l'emploi et par le renouvellement la revitalisation des espaces menacés ;
- ✓ Les projets économiques porteurs d'industrialisation et d'emploi ;

- ✓ Les prescriptions d'organisation de l'armature urbaine et développement harmonieux des villes ;
- ✓ Les actions et traitements spécifiques que nécessitent les espaces écologiquement ou économiquement fragiles ;
- ✓ La programmation de la réalisation des grandes infrastructures et c services collectifs d'intérêt national ;
- ✓ Les actions de préservation et de valorisation des patrimoines culturel, historique et archéologique, à travers la promotion de pôle de développement culturel et des activités liées à la création artistiquee à l'exploitation adaptée des richesses culturelles.

## **2.2. Portée du S.R.A.T.**

Le schéma régional d'aménagement du territoire détermine les actions par séquences temporelles. Il peut recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification urbaine ou de l'environnement, pour tout espace relevant de dispositions et procédures particulières.

Les schémas régionaux sont élaborés par l'Etat pour une période de cinq ans. Ils sont approuvés par voie réglementaire.

### **II.3. Le Plan d'aménagement de la wilaya :**

Le PAW, instrument intermédiaire sur le plan vertical, entre d'une part les schémas prospectifs que sont le SNAT et le SRAT et d'autre part les instruments d'aménagement et d'urbanisme (PDAU, POS) à eu, en son temps, à faire une évaluation territoriale complète et a posé la problématique d'aménagement du territoire de la wilaya avant de proposer un schéma complet d'aménagement et de développement du territoire de la wilaya et de ses différents composants.

Ce schéma, bien qu'assez cohérent mais élaboré dans une autre conjoncture (planification centralisée et économie planifiée) n'a été mis en application que partiellement du fait des changements intervenus dans le pays.

Avec l'avènement du nouveau modèle de gouvernance (Economie de marché, démocratie pluraliste, approche participative avec la société civile, notion de développement durable), il est devenu nécessaire d'adapter les politiques d'aménagement du territoire à l'aune de ces mutations d'où l'avènement de la loi n° 01/20 du 12 Décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Le but de cette politique est d'arriver à identifier puis proposer des stratégies permettant d'atteindre un avenir souhaité du territoire national articulé autour de quatre (04) lignes directrices.

- Vers un territoire durable ;
- Créer les dynamiques du rééquilibrage territorial,
- Assurer l'attractivité et la compétitivité des territoires ;
- Mettre en œuvre l'équité territoriale.

Le plan d'aménagement du territoire de la wilaya s'inscrit aussi dans cette optique.

L'étude de plan d'aménagement du territoire de la wilaya s'inscrit dans le cadre de la loi n° 01/20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire qui stipule que les PAW précisent pour leur territoire respectifs.

- ✓ Les schémas d'organisation des services locaux d'utilités publiques.
- ✓ Les aires intercommunales d'aménagement et de développement.
- ✓ La hiérarchie générale et les seuils d'urbanisation des agglomérations urbaines et rurales.



Le PAW doit de ce fait, procéder à une évaluation territoriale et poser le diagnostic de ce même territoire, élaborer les schémas prospectifs et enfin arrêter un plan d'aménagement intégré par aire de planification.

A partir de là, les contenus et objectifs des différentes phases se déclinent de la manière suivante :

### **PHASE I : Evaluation territoriale**

Il s'agit :

- d'établir un diagnostic physique, économique et social de la wilaya.
- de faire un bilan des études d'aménagement et d'urbanisme ainsi que celui des programmes sectoriels.

A l'issue de l'évaluation de toutes les données appuyées par des concertations multisectorielles et par des enquêtes sur terrain couvrant l'ensemble des communes de la wilaya, il sera procédé à l'identification de la problématique d'aménagement et de développement.

Cette phase sera concrétisée par un rapport intitulé « **Evaluation territoriale : bilan critique et problématique d'aménagement** ».

Les documents cartographiques seront établis à des échelles appropriées aux thématiques développées.

### **PHASE II :Schéma directeur d'aménagement et de développement**

Découlant d'une analyse multi sectorielle, le schéma directeur d'aménagement et de développement sera présenté suivant des scénarios qui s'inscrivent dans les objectifs énoncés. Les perspectives démographiques et économiques à moyen terme et long terme présideront à l'élaboration du schéma prospectif d'aménagement et de développement durable.

Ceci se traduira par :

- Les enjeux en termes d'exploitation des ressources hydriques en relation avec le développement de l'agriculture et de l'industrie.
- L'organisation de l'armature urbaine et schémas directeurs des réseaux d'équipements structurants et d'infrastructure de base.
- Les perspectives et les programmes de développement pour les zones homogènes et intégrées.

Cette phase sera concrétisée par un rapport intitulé «**Schémas prospectifs d'aménagement et de développement durable** »

Les documents cartographiques seront à des échelles appropriées aux thématiques développées.

### **PHASE III : Plan d'aménagement intégré par aire de planification**

Le découpage du territoire de la wilaya en zones homogènes ou aires de planification et les schémas de développement sectoriels étant retenus en concertation avec l'ensemble des autorités et des secteurs, la troisième phase porte sur l'élaboration du plan d'aménagement intégré par aire de planification.

La programmation des actions à l'échelle de chaque commune ou groupe de communes, permettra une implication des autorités locales dans la conduite des opérations de mise en œuvre à travers des plans de développement communaux.

## **II.4. Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme**

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme, promulguée le 1er Décembre 1990, a été rendue nécessaire par un ensemble de facteurs liés à l'harmonisation des règles d'administration de l'utilisation des sols et de la mise en adéquation des dispositions législatives en matière d'urbanisme avec les nouvelles données constitutionnelles. Elle a imposé la mise en place de deux instruments d'aménagement et d'urbanisme différenciés et complémentaires : le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme et le Plan d'Occupation des Sols.

Le PDAU est un instrument de planification et de gestion urbaine qui, en divisant son territoire (commune ou groupement de communes) en secteurs urbanisés, à urbaniser, d'urbanisation future et non urbanisables :

- Détermine la destination générale des sols;
- Définit l'extension urbaine, la localisation des services et activités, la nature et l'implantation des grands équipements et infrastructures;
- Détermine les zones d'intervention sur les tissus urbains existants et les zones à protéger (sites historiques, forêts terres agricoles, littoral).

Les secteurs urbanisés incluent tous les terrains occupés par les constructions agglomérées y compris les emprises des équipements nécessaires à leur desserte (constructions).

Les secteurs à urbaniser concernent les terrains destinés à être urbanisés à court et à moyen termes, dans l'ordre de priorité prévu par le PDAU.

Les secteurs d'urbanisation future incluent les terrains destinés à être à long terme aux échéances prévues par le PDAU.

Les secteurs non urbanisables sont ceux dans lesquels les droits à construire sont édictés et réglementés.

Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme tient compte des plans de développement et définit les termes de références des plans d'occupation des sols. Il prend en charge les programmes de l'Etat, des collectivités locales et ceux de leurs établissements et services publics.

Il répond aux soucis de prévision, de réalisme et d'efficacité :

- De prévision, en préfigurant sur la base de l'analyse d'une situation donnée et de ses tendances d'évolution, ce que doit devenir l'aire d'étude à court, moyen et long termes, en définissant les étapes qui permettent d'y parvenir.
- De réalisme, en dégagant à travers l'établissement d'un programme, l'importance et l'échelonnement des moyens à prévoir pour sa réalisation et sa mise en œuvre.

- D'efficacité, en constituant un engagement et un guide pour les collectivités locales et les établissements publics. Le PDAU, constitue aussi, le cadre de référence dans lequel s'inscrivent les POS à élaborer.

### **LE CONTENU :**

Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme se traduit par un règlement accompagné de documents graphiques de référence et d'un rapport d'orientation. Il se compose ainsi:

1- D'un rapport d'orientation qui présente :

L'analyse de la situation existante et les principales perspectives de son développement compte tenu de l'évolution économique, démographique sociale et culturelle du territoire considéré.

Le parti d'aménagement proposé compte tenu des orientations en matière d'aménagement du territoire.

2- D'un règlement qui fixe les règles applicables pour chaque zone comprise dans les secteurs urbanisés, à urbaniser, d'urbanisation future et non urbanisables, en déterminant :

- L'affectation dominante des sols et s'il y'a lieu la nature des activités qui peuvent être interdites ou soumises à des conditions particulières,
- La densité générale exprimée par le coefficient d'occupation des sols,
- Les servitudes à maintenir, à modifier ou à créer,
- Les périmètres des plans d'occupation des sols avec les termes de référence y afférents en faisant apparaître les zones d'intervention sur les tissus urbains existants et ceux des zones à protéger,
- La localisation et la nature des grands équipements, des infrastructures, des services et des activités

Il définit en outre les conditions de construction particulières à l'intérieur de certaines parties du territoire tels que le littoral, les territoires à caractère naturel et culturel marqué, les terres agricoles.....

3- De documents graphiques comprenant notamment :

- Le plan de l'état de fait faisant ressortir le cadre bâti actuel, les voiries et les réseaux divers les plus importants;
- Le plan d'aménagement délimitant:
  1. les secteurs urbanisés, à urbaniser, d'urbanisation future et non urbanisables.
  2. certaines parties du territoire : le littoral, les terres agricoles à préserver, les territoires à caractère naturel et culturel marqués.
  3. Les périmètres des plans d'occupation des sols.

- le plan des servitudes à maintenir, à modifier ou à créer.
- Le plan d'équipement faisant ressortir le tracé des voiries, d'adduction en eau potable et d'assainissement les plus importants ainsi que la localisation des équipements collectifs et ouvrages d'intérêt public

**La révision du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme :**

La révision porte sur des modifications et des changements ayant pour conséquence la correction du règlement et/ou du périmètre initialement approuvé, celle-ci, ne peut être envisagée que si l'évolution de la situation ou du contexte est telle que les projets d'aménagement de la commune, ou de structuration urbaine ne répondent plus fondamentalement aux objectifs qui leur sont assignés. La révision ne peut également être envisagée que si les secteurs d'urbanisation sont en voie de saturation.

La révision du nouveau plan doit être approuvée dans les mêmes formes que celles relatives à l'élaboration et l'approbation du plan initial.

**L'amendement de la loi 90/29 relative à l'aménagement et l'urbanisme :**

Le dernier séisme du 21 Mai 2003, de par les dégâts qu'il a causé aux constructions de la région Algéroise, a rendu nécessaire l'adaptation des dispositions en matière d'urbanisme et de construction pour prendre en charge de manière préventive et rigoureuse les risques naturels et/ou technologiques.

Les amendements introduits dans la nouvelle législation concernent principalement :

- L'obligation de la délimitation des zones soumises aux aléas naturels et/ou technologiques par les instruments d'urbanisme ;
- L'élaboration conjointe des dossiers des permis de construire par l'architecte et l'ingénieur agréé pour tout projet de construction quel que soit son lieu d'implantation.
- La mise en place d'un dispositif coercitif de contrôle de la construction en restaurant l'autorité administrative en matière de démolition des constructions érigées sans permis de construire.
- Le recours à la décision de justice est prévu en cas de non-conformité des travaux réalisés en référence aux prescriptions du permis délivré.

Les amendements introduits devraient mettre fin aux insuffisances constatées dans les dispositions en matière de prise en charge des risques naturels et technologiques et de la conformité des constructions.

## **II.5. Le Plan d'Occupation des Sols**

### **A- Définition**

Dans la législation algérienne, le P.O.S. proprement dit, n'a pas existé réglementairement avant 1990, de graves lacunes apparaissaient dans la maîtrise de l'aménagement de détail. Avec l'abrogation de l'instrument unique de planification et de programmation urbaine qui était le Plan d'urbanisme directeur (P.U.D.), se faisait sentir la nécessité d'un instrument d'urbanisme réglementaire permettant de créer l'articulation entre l'échelle de l'urbanisme directeur, et ses grandes orientations, et l'échelle des actes d'urbanisation à l'échelle des quartiers, de la parcelle ou de groupements de parcelles (construction, lotissement, démolition).

#### **1-Le Plan d'occupation des sols, ou P.O.S.**

C'est un instrument juridique réglementaire de gestion urbaine et communale. Il revêt un caractère obligatoire pour la commune qui l'initie dans le but de fixer des règles spécifiques pour l'urbanisation de parties ou de la totalité de son territoire et la composition de leur cadre bâti. Contrairement au P.D.A.U, qui est un plan directeur, le P.O.S. est un plan de détail dont les documents graphiques sont établis, selon leur nature (voir le paragraphe consacré aux documents graphiques), au 1/2000', 1/1000' ou 1/500'.

2- Le P.O.S. est constitué d'un ensemble de documents d'urbanisme qui définissent les modalités opérationnelles d'aménagement et les règles et servitudes d'occupation du sol et de construction pour un territoire communal ou une partie de ce territoire, à moyen terme (5 à 10 ans),

Instrument d'urbanisme réglementaire par excellence, le P.O.S est opposable aux tiers et a, donc, comme le P.D.A.U., force de loi. C'est sur la base du respect ou non de ses dispositions que l'acte d'urbanisme est autorisé et qu'un permis de construire, de lotir ou de démolir est délivré. Le P.O.S. constitue, par conséquent, un véritable cahier des charges pour les constructeurs, dans un secteur donné, et une référence réglementaire pour les pouvoirs publics locaux.

3-Le P.O.S. est le dernier niveau de la démarche de planification urbaine. Il dépend, dans son élaboration, directement, des autres règles et documents d'urbanisme de portée nationale ou régionale (S.N.A.T et S.R.A.T) et des dispositions du P.D.A.U. qui définit les secteurs d'urbanisation, les règles générales d'occupation du sol, les servitudes et les limites mêmes des différents P.O.S. La cohérence de l'aménagement urbain est tributaire de la compatibilité du P.O.S. avec l'instrument qui le précède dans la hiérarchie des échelles d'aménagement, c'est-à-dire le P.D.A.U.

4-Le P.O.S. est l'instrument d'urbanisme le plus proche des préoccupations de l'architecte et de l'urbain designer, par son échelle, mais aussi par sa nature. En effet, il définit les modalités d'occupation morphologique et fonctionnelle de la parcelle, les principales caractéristiques morphologiques du bâti, voire, dans certains cas, des éléments de style urbain et architectural.

## **B- OBJECTIFS**

Le P.O.S. a pour objectif de réglementer la multitude d'actes d'urbanisations individuelles (construction, lotissement et démolition) et de les rendre conformes aux objectifs et orientations du projet communal contenu dans le P.D.A.U. C'est au niveau du P.O.S. que se croisent les intérêts particuliers (propriétaires, investisseurs, constructeurs) et le volontarisme de la collectivité locale (commune),

autrement dit, les deux variables majeures de toute équation d'urbanisation. Les premiers sont autorisés à jouir de leur droit de propriété sur leurs parcelles dans la limite du respect de conditions particulières fixés par la collectivité.

Ainsi, le P.O.S. Indique aux acteurs de l'urbanisation et de la construction (collectivité et intérêts particuliers)

- ce qui est autorisé ;
- ce qui est interdit ;
- Les principales conditions et caractéristiques de l'urbanisation et de la construction.


Pour cela, il fixe, dans le détail, comme son nom l'indique, les contraintes d'occupation des sols concernant

- les activités ;
- les conditions de construction des parcelles ;
- les principales caractéristiques de la forme urbaine ;
- les droits de construire appliqués (C.O.S. et C.E.S.).

## **CONTENU**

Les objectifs et les orientations du P.O.S. sont contenus dans un dossier. Le dossier du P.O.S. se compose d'une partie réglementaire (écrite) et d'une partie graphique (plans). Ces deux parties sont indissociables, Un P.O.S. est à la fois règlement et plan.

Dans la pratique, le règlement fixe, donc, tous ces aspects liés à l'occupation des sols, généralement à travers une quinzaine d'articles dont les deux premiers déterminent les types d'occupation ; suivent les articles relatifs aux conditions d'occupation ; ensuite, les articles consacrés à la forme d'occupation ; et enfin, les articles concernant la densité d'occupation :

-  Le type d'occupation du sol : Il s'agit de déterminer explicitement

- ✚ Les activités dominantes et les activités à encourager,
- ✚ Les activités interdites...
- ✚ Les activités dont l'installation est soumise à des conditions spéciales. Ainsi.
  - Les conditions d'occupation
  - L'accès et la voirie;
  - les dessertes par les réseaux d'eau et d'assainissement ;
  - La réservation d'espaces libres
  - Les espaces verts
  - Le stationnement
  - Des conditions particulières peuvent s'appliquer aux immeubles existants,
  - La forme d'occupation
  - Le lotissement
  - L'implantation des constructions dans la parcelle par rapport aux voies
  - La hauteur de la construction,
  - Les recommandations pour l'aspect extérieur des constructions
  - L'aspect des clôtures
  - La densité d'occupation :
  - Le Coefficient d'occupation du sol (C.O.S)
  - Le Coefficient d'emprise au sol (C.E.S.)

Les servitudes légales : Les servitudes légales ont des objectifs précis

- ✚ Les exigences de sécurité ;
- ✚ Les besoins d'hygiène et de confort ;
- ✚ La sauvegarde, la protection et le respect de sites et de ressources.

Concrètement, les servitudes légales se traduisent par la définition de contraintes concernant la fixation de faibles densités des constructions (C.O.S. très faible) ;

Les servitudes légales les plus importantes sont :

- ✚ Les servitudes militaires
- ✚ Les servitudes liées aux ouvrages d'intérêt général concernant le bon fonctionnement des modes de transport particuliers
- ✚ Les servitudes de sécurité routière
- ✚ Les servitudes de cimetière
- ✚ Les servitudes de transport et de distribution de l'énergie sous toutes ses formes
- ✚ Les servitudes concernant des exploitations spéciales fines, carrières, décharges),



- ✚ Les servitudes de protection de fouilles démodées
- ✚ Les servitudes de protection du littoral dans un but urbanistique

## LES DOCUMENTS GRAPHIQUES

Ceux-ci sont établis à partir du plan cadastral, car ils doivent être d'une grande précision.

L'échelle varie pour la majorité de ces documents entre le 1/1000' et le 1/500`.

Toutefois, pour les secteurs urbanisés, ils sont établis au 1/500° à l'exception du plan de situation.

Les documents graphiques réglementaires sont :

- ✚ Le Plan De Situation (1/5000' ou 1/2000`) : Il montre la localisation des différentes zones réglementaires dans le cadre du P.D.A, U. et leurs limites.
- ✚ Le Plan Topographique : Il est établi à l'échelle 1/1000' ou 1/500` et indique les principaux accidents topographiques et les courbes de niveaux.
- ✚ La Carte Des Contraintes Géotechniques et rapport technique annexe
- ✚ Le Plan De L'état De Fait : Il est établi à l'échelle 1/1000` ou 1/500` et montre le cadre bâti, les voiries, les réseaux divers et les servitudes existantes.
- ✚ Le plan d'aménagement général : Il est établi à l'échelle 1/1000` ou 1/500° ; c'est la pièce maîtresse du dossier. On doit y distinguer :
  - ✓ Les zones homogènes réglementaires (UA, AU, UF, NU) ;
  - ✓ La dominance fonctionnelle des zones et les réservations de terrains pour les infrastructures et les équipements ;
  - ✓ Les servitudes ;
  - ✓ Les périmètres agricoles à préserver ;
  - ✓ Les zones, quartiers, rues, monuments et sites réclamant des mesures particulières de protection, de rénovation, de restauration ou de réhabilitation, comme par exemple les secteurs .de sauvegarde ;
  - ✓ Les espaces publics (rues, places) et verts (squares, jardins publics, parcs) ;  
Certaines de ces informations sont déjà contenues dans les documents graphiques du P.D.A.U., d'autres, qui relèvent d'un plus grand niveau de détail, ne figurent que dans le P.O.S.
- ✓ Le Plan De Composition Urbaine : Il est établi à l'échelle 1/1000° ou 1/500° et indique des formes urbaines conformes aux règles relatives aux formes d'occupation. Il propose aussi une présentation volumétrique des formes urbaines, dans le cadre d'une vue axonométrique ou plan d'annelages.

Le niveau d'élaboration du plan de composition urbaine est le meilleur indicateur de la qualité d'un P.O.S.

### **E-. Procédures réglementaires d'élaboration**

Les instruments d'urbanisme, dont il s'agit dans ce chapitre sont les plans d'urbanisme proprement dit, c'est-à-dire ceux qui concernent l'échelle de la partie de ville, de la ville ou de l'agglomération. Dans l'environnement juridique Algérien d'aujourd'hui, ce sont le Plan d'Occupation de Sols (P.O.S) et la Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (P.D.A.U), tels que définis par la lois n°91-29-177 et n°91-29-178, du 28 mai 1991.

OBJECTIFS :

- ✚ Connaître l'environnement juridique de la pratique urbanistique en Algérie ;
- ✚ S'initier aux méthodologies d'élaboration des instruments d'urbanisme en Algérie ;
- ✚ Identifier les objectifs de chacun de ces instruments, selon son échelle et son objet ;
- ✚ Entrevoir le décalage existant entre les objectifs théoriques de ces instruments et la réalité de la pratique urbanistique et de l'espace urbain ;
- ✚ Identifier les atouts et les faiblesses des instruments d'urbanisme en Algérie ;
- ✚ Connaître les dossiers réglementaires et graphiques de ces instruments ;
- ✚ Connaître les différents types de servitudes légales en urbanisme ;
- ✚ Décrire les procédures juridiques d'adoption et d'approbation des instruments d'urbanisme en vigueur

## **II.6. Le Plan d'exposition aux risques :**

Loi n° 04-20 du 25 décembre 2004 a pour objet d'édicter les règles de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable.

Le système de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes en Algérie a pour objectifs :

- ✚ L'amélioration de la connaissance des risques, le renforcement de leur surveillance et de leur prévision ainsi que le développement de l'information préventive sur ces risques
- ✚ La prise en compte des risques dans l'utilisation des sols et dans la construction ainsi que la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens aux aléas ;
- ✚ La mise en place de dispositifs ayant pour objectif la prise en charge cohérente, intégrée et adaptée de toute catastrophe d'origine naturelle ou technologique.

La prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable constitue un système global initié et conduit par l'Etat, mis en œuvre par les institutions publiques et les collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences respectives, en concertation avec les opérateurs économiques, sociaux et scientifiques, et en associant les citoyens dans les conditions définies par la présente loi et ses textes d'application.

Constituent des risques majeurs pris en charge par des dispositifs d'exposition aux risques majeurs, les risques suivants :

- Les séismes et les risques géologiques,
- Les inondations,
- Les risques climatiques,
- Les feux de forêts,
- Les risques industriels et énergétiques,
- Les risques radiologiques et nucléaires,
- Les risques portant sur la santé humaine,
- Les risques portant sur la santé animale et végétale,
- Les pollutions atmosphériques, telluriques, marines ou hydriques,
- Les catastrophes dues à des regroupements humains importants.

## **II.7. Le Plan de prévention aux risques :**

Afin de permettre aux établissements humains, aux activités qu'ils abritent, et à leur environnement de façon générale, de s'inscrire dans l'objectif d'un développement durable, les règles de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes ont pour fondement les principes suivants :

- ✚ **Le principe de précaution et de prudence :** sur la base duquel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir, à un coût économiquement acceptable, tout risque aux biens, aux personnes et à l'environnement d'une manière générale.
- ✚ **Le principe de concomitance :** qui, lors de l'identification et de l'évaluation des conséquences de chaque aléa ou de chaque vulnérabilité, prend en charge leurs interactions et l'aggravation des risques du fait de leur survenance de façon concomitante ;
- ✚ **Le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source :** selon lequel les actes de prévention des risques majeurs doivent, autant que possible, en utilisant les meilleures techniques, et à un coût économiquement acceptable, veiller à prendre en charge d'abord les causes de la vulnérabilité, avant d'édicter les mesures permettant de maîtriser les effets de cette vulnérabilité ;
- ✚ **Le principe de participation :** en vertu duquel chaque citoyen doit avoir accès à la connaissance des aléas qu'il encourt, aux informations relatives aux facteurs de vulnérabilité s'y rapportant, ainsi qu'à l'ensemble du dispositif de prévention de ces risques majeurs et de gestion des catastrophes ;
- ✚ **Le principe d'intégration des techniques nouvelles :** en vertu duquel le système de prévention des risques majeurs doit veiller à suivre et, chaque fois que nécessaire, à intégrer les évolutions techniques en matière de prévention des risques majeurs.

### **Des règles et des prescriptions générales applicables à tous les risques majeurs**

Pour chaque risque majeur, il est institué un plan général de prévention de risque majeur adopté par décret.

Ce plan fixe l'ensemble des règles et procédures visant à atténuer la vulnérabilité à l'aléa concerné et à prévenir les effets induits par la survenance de cet aléa.

Chaque plan général de prévention de risque majeur doit déterminer :

Le système national de veille, par lequel est organisée, selon des paramètres pertinents et/ou significatifs, une observation permanente de l'évolution des aléas et/ou des risques concernés ainsi qu'une capitalisation, une analyse et une valorisation des informations enregistrées, et permettant :

- ✓ Une meilleure connaissance de l'aléa ou du risque concerné,
- ✓ L'amélioration de la prévisibilité de sa survenance,
- ✓ Le déclenchement des systèmes d'alerte.

Les institutions, les organismes et/ou les laboratoires de référence chargés de la veille pour un aléa ou un risque majeur ainsi que les modalités d'exercice de cette veille sont fixés par voie réglementaire.

Le système national d'alerte permettant l'information des citoyens quant à la probabilité et/ou l'imminence de la survenance de l'aléa ou du risque majeur concerné. Ce système national d'alerte doit être structuré selon la nature de l'aléa et/ou du risque majeur concerné, en :

- ✓ Système national,
- ✓ Système local (par aire métropolitaine, ville, village),
- ✓ Système par site.

Les composants de chaque système d'alerte, les conditions et modalités de sa mise en place, de sa gestion ainsi que les modalités de son déclenchement sont précisés par voie réglementaire.

Les programmes de simulation nationaux, régionaux ou locaux permettant de :

- ✓ Vérifier et améliorer les dispositifs de prévention du risque majeur concerné,
- ✓ S'assurer de la qualité, de la pertinence et de l'efficacité des mesures de prévention,
- ✓ Informer et préparer les populations concernées.

Le plan général de prévention des risques majeurs doit également comporter :

- ✓ Le système retenu pour évaluer l'importance de l'aléa concerné, le cas échéant.
- ✓ La détermination des régions, wilayas, communes et zones présentant des vulnérabilités particulières selon l'importance de l'aléa concerné, lors de sa survenance ;
- ✓ Les mesures de mise en œuvre en matière de prévention et d'atténuation de la vulnérabilité vis-à-vis du risque majeur concerné, en précisant la gradation des mesures en matière d'établissements humains et d'occupation de l'espace, selon l'importance de l'aléa lors de sa survenance et de la vulnérabilité de la région, wilaya, commune ou zone concernée.

Sans préjudice des dispositions législatives en vigueur en matière de construction, d'aménagement et d'urbanisme, sont strictement interdites, pour risque majeur, les constructions, et notamment dans les zones à risques suivantes :

- ✓ Les zones de failles sismiques jugées actives,
- ✓ Les terrains à risque géologique,
- ✓ Les terrains inondables, les lits d'oueds et l'aval des barrages en dessous du seuil d'inondabilité fixé
- ✓ Les périmètres de protection des zones industrielles, des unités industrielles à risque ou de tout ouvrage industriel ou énergétique présentant un risque important,
- ✓ Les terrains d'emprise des canalisations d'hydrocarbures, d'eau ou les amenées d'énergie dont l'altération ou la rupture peut entraîner un risque majeur.

Chaque plan général de prévention des risques majeurs prévus par les dispositions de l'article 16 ci-dessus, fixe les zones frappées de servitude de *non-aedificandi* pour risque majeur ainsi que les mesures applicables aux constructions existantes avant la promulgation de la présente loi.

#### **Objectifs du PPR dans le cadre de gouvernance territoriale des risques**

- ✚ Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens
- ✚ Reconnaître la réalité des phénomènes naturels
- ✚ Adapter l'aménagement local au développement durable
- ✚ Réduction des sinistres et des coûts
- ✚ Prévenir plutôt que guérir

#### **Les acteurs du PPR**

- ✚ L'État
- ✚ Les collectivités locales
- ✚ La population
- ✚ Les experts

La gouvernance intégrée des risques vise l'émergence d'une approche globale et dynamique de la problématique des risques sur un territoire, tout en prenant appui sur les attentes, les besoins et les pratiques des acteurs locaux. En tant que processus territorialisé sur lequel des acteurs s'engagent, réduit le degré de gravité et d'impacts des catastrophes et événements sur un territoire.

La gouvernance territoriale des risques permet aux décideurs :

- de s'approprier pleinement les enjeux préventifs associés à leur territoire.
- de mettre en cohérence les différents dispositifs réglementaires et non réglementaires sur un territoire afin d'être plus efficient dans la manière d'aménager le territoire ; et plus efficace et coordonné lorsque surviennent les Catastrophes.
- En intégrant la société civile dans des processus participatifs, la gouvernance intégrée des risques est aussi une occasion rare d'améliorer la résilience des populations exposées aux aléas. Ce fait revête une importance capitale tout particulièrement pour les territoires soumis à des phénomènes dangereux rapides et de fortes intensités

## Bibliographie :

- 1- ALEXANDRE MOINE (2006) Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie, revue espace géographique » 2006/2 Tome 35, pp 115-132
- 2- BANQUE MONDIALE (1989) : L'Afrique sub-saharienne ; de la crise à une croissance durable. Washington, World Bank.
- 3- BAREL Y. (1977). « L'idée de système dans les sciences sociales ». Esprit, no 1, p. 69-82.
- 4- BELHEDI AMOR (2006), « Territoires, appartenance et identification. Quelques réflexions à partir du cas tunisien », L'Espace géographique, Tome 35.
- 5- BENAKEZOUH. Ch (1984), La déconcentration en Algérie. Du centralisme au déconcentrationisme. OPU. Alger.
- 6- BENKO, G. et LIPIETZ, A. (1995). « De la régulation des espaces aux espaces de régulation » dans R.
- 7- BERTRAND N., GORGEU Y., MOQUAY P. (2001) : « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », Les troisièmes journées de la proximité « Nouvelles croissance et territoires », Paris.
- 8- BOUZOUBAA LAMIAA (2009), gouvernance et stratégie territoriales : le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire, Thèse de Doctorat en sciences de Gestion de l'Université de METZ, France.
- 9- BOYER et Y. SAILLARD (dir.), Théorie de la régulation – État des savoirs, Paris : La Découverte, pp. 293-303.
- 10- BRUNET R. (1990). Le Territoire dans les turbulences. Montpellier : Reclus, coll. « Géographiques », 223 p.
- 11- BRUNET R. (1997). Champs et contrechamps : raisons de géographe. Paris : Belin, coll. «Mappemonde», 319 p
- 12- BUSSI M., BADARIOTTI D. (2004). Pour une nouvelle géographie du politique, territoire, démocratie, élections. Paris : Economica, coll. « Anthropos », 301 p.
- 13- CGG (1995): Our Global Neighbourhood: Report of the Commission on Global Governance. Oxford University Press.
- 14- COASE R (1937), The nature of the firm, traduit au français dans la revue Française d'économie. Volume II/1, 1988.



- 15- D'AQUINO P. (2002). « Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante ». *L'Espace géographique*, no 1, p. 3-23.
- 16- DEBARBIEUX B. (1999). « L'exploration des mondes intérieurs ». In KNAFOU R. *Géographie, état des lieux*. Paris : Belin, coll. «Mappemonde », p. 371-384.
- 17- DI MÉO G. (1998). *Géographie sociale et territoire*. Paris : Nathan, coll. « Fac », p. 42-43.
- 18- DI MÉO G. (1998). «De l'espace aux territoires ». *L'Information géographique*, no 3, p. 99-110.
- 19- El Hijri L. (2009). *Gouvernance et stratégie territoriales : Le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire*. Thèse de doctorat. Université Paul Verlaine – Metz
- 20- ELIAS N. (1981). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Aix-en-Provence : Pandora, coll. « Des sociétés », p. 156-157
- 21- ELISSALDE B. (2002). «Une géographie des territoires». *L'Information géographique*, vol. 65, p. 193-205.
- 22- FERGENE, A (2005), *Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du sud*. Harmattan, paris.
- 23- FOURNY M.-C. (1995). « Identités territoriales et stratégies d'aménagement. Les réseaux de villes en Rhône-Alpes ». *L'Espace géographique*, tome 24, no 4, p. 329-340.
- 24- GUESNIER B. (2006) : « Gouvernance et performance des territoires ». Hors-série, *Economies et sociétés, cahiers de l'ISMEA*.
- 25- HAFIANE ABDERRAHIM (2007), "Les projets d'urbanisme récents en Algérie", 43<sup>rd</sup> ISOCARP Congress.
- 26- HERMET G. (2004) : Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique. Cairn, *Revue française de science politique*, Vol. 54, 2004/1, p. 159-178.
- 27- HERMET G. (2005) : *La gouvernance, un concept et ses applications*, Karthala, Paris, 228 p., p. 17-47.
- 28- JEAN-PIERRE GAUDIN, « Pourquoi la gouvernance ? », Presses de la FNSP, coll. La bibliothèque du citoyen, Paris, 2002, p43.
- 29- JOHNSON I. (1997), *La gouvernance : vers une re-définition du concept*, Agence canadienne de développement international.
- 30- LAJARGE R. (2000). « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun ». In GERBEAUX F., *Utopies pour le territoire : cohérence ou complexité ?* La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, p. 79-100.

- 31-LAMIAA EL HIJRI (2009). Gouvernance et stratégie territoriales : le rôle des acteurs dans la gestion de leur territoire. Thèse de Doctorat. Université de METZ
- 32- LUSSAULT M. (2002). « Logiques de l'espace, esprit des lieux ». In LÉVY J., LUSSAULT M. (dir.), Dictionnaire de la géographie. Paris : Belin, p. 11-36.
- 33- LE BERRE M. (1992). « Territoires ». Encyclopédie de Géographie. Paris : Economica, p. 620-621.
- 34- Le GALES P. (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ».Revue française des sciences politiques. vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- 35- LELOUP F, MOYART L. et PECQUEUR B. (2005), La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? Géographie, Économie, société, vol. 7.
- 36- LÉVY J., LUSSAULT M. (2003). Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Paris : Belin, p. 907-911.
- 37- LOUIS COTE, (2011) La gouvernance : frontières, dispositifs et agents, Articles choisis de la revue Télescope, Université de Québec Canada.
- 38- MARCELPOIL Emmanuelle (2000), Territoires de développement versus territoires politiques. L'expérience du Sillon Alpin. In: Revue de géographie alpine, Tome 88 N°1.
- 39- MERRIEN François-Xavier (1998) De la gouvernance et des Etats-providences contemporains. in La gouvernance in Revue internationale des sciences sociales, n° 155. pp.61-71
- 40- MORMONT M., (2006). Conflit et territorialisation. Géographie, économie, société 2006/3 Vol. 8 : 299-318.
- 41- MUCCHIELLI A. (1986). L'Identité. Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? », 125 p.
- 42- PAQUET, G. (1999). Governance Through Social Learning, Presses de l'Université d'Ottawa.
- 43- PINCHEMEL P. ET G. (1997). La Face de la Terre. Paris : A. Colin, p. 407-412.SACK R.-D. (1986). Human Territoriality. Cambridge : University Press, 256 p.
- 44- RAFFESTIN C. (1986). « Écogenèse territoriale et territorialité ». In AURIAC F., BRUNET R., Espaces, jeux et enjeux, Paris : Fayard, p. 173-183SACK R.-D. (1997). Homo Geographicus. Baltimore, Londres : The Johns Hopkins University Press.
- 45- ROSENEAU J.-N. (1992). Governance without Government : Order in Change in World Politics. New-York, Cambridge : Cambridge University Press, 311 p.
- 46- THUOT, J.-F. (1998). La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie, Montréal : Éditions Nota bene, 211 p.

- 47- VAIVRE F. (2001). Les Pays dans la dynamique intercommunale : analyse des jeux d'acteurs et des modes de construction territoriale. Besançon: Université de Franche-Comté, thèse de géographie, 358 p.
- 48- VELTZ P. (1996), Mondialisation, villes et territoire : une économie d'archipel, PUF.
- 49- WORLD BANK (1992): Governance and development. World Bank, Washington.