

APPROCHE DE LA REGIONALISATION EN ALGERIE

Par Marc cote Universite d'Aix en Provence France

Le mot régionalisation présente deux acceptions du terme. Au sens large, la régionalisation est l'étude des différenciations, partitions, découpages qui marquent l'espace à l'intérieur du cadre national, et son organisation en sous-espaces, de tous types et à tous niveaux d'échelle.

Stricto sensu, la régionalisation est la réflexion sur, et la mise en place, d'un niveau d'espace relativement vaste, immédiatement en dessous du niveau national, et correspondant à la notion de "région", puissante et cohérente, destinée à répondre à un émiettement des sous-espaces du pays.

Les deux approches sont directement complémentaires.

1. Les grandes permanences Spatiales: Le canevas Orthogonal

Dans tout le Maghreb, l'organisation socio-spatiale a été marquée au cours de l'histoire par des rapports spécifiques entre milieux physiques et établissements humains. En Algérie, ces rapports prennent figure d'un schéma particulièrement simple et pédagogique, dans lequel le lien entre les données de l'espace-support et celles des constructions humaines conduit à un canevas d'une grande logique.

Le cadre physique porte la marque d'un fort ordonnancement longitudinal, puisque la structure charpente le pays en grandes unités parallèles au littoral, et que, fait remarquable, le cadre bioclimatique s'ordonne également en bandes zonales, entre Méditerranée et Sahara. Simplicité grandiose, sans monotonie cependant, puisque un décrochement longitudinal apparaît dans la carte des précipitations qui fait que, à bande structurelle égale, l'Est toujours plus humide que l'Ouest.

La figure n° 1 présente les grands axes longitudinaux aux potentialités homogènes : plaines littorales ou sub-littorales; bassins intérieurs (de Tlemcen à Guelma); boulevard des hautes plaines; atlas saharien avec ses piémonts Nord et Sud.

Or cette disposition en éléments longitudinaux étirés les rapproche les uns des autres sur une transversale, Skikda la littorale et Biskra la saharienne sont à moins de 230 km l'une de l'autre; les cédres des Aurès sont à 30 km à peine à vol d'oiseau des palmeraies du piémont saharien. Cette proximité de milieux très différents

suggère tout naturellement l'utilisation de leurs complémentarités.

En établissant des liaisons transversales, les hommes peuvent aisément profiter de cette diversité. De tout temps, ils n'ont eu de cesse d'établir des liaisons méridiennes, joignant villes portuaires, cités des bassins, et espaces intérieurs, par des pistes, routes, ou voies ferrées. A certaines époques (précoloniale), ces axes ont fonctionné principalement dans le sens N-S. A d'autres (coloniale), dans le sens S-N mais à toutes époques, les hommes ont fondé leur organisation de vie sur ce jeu des complémentarités.

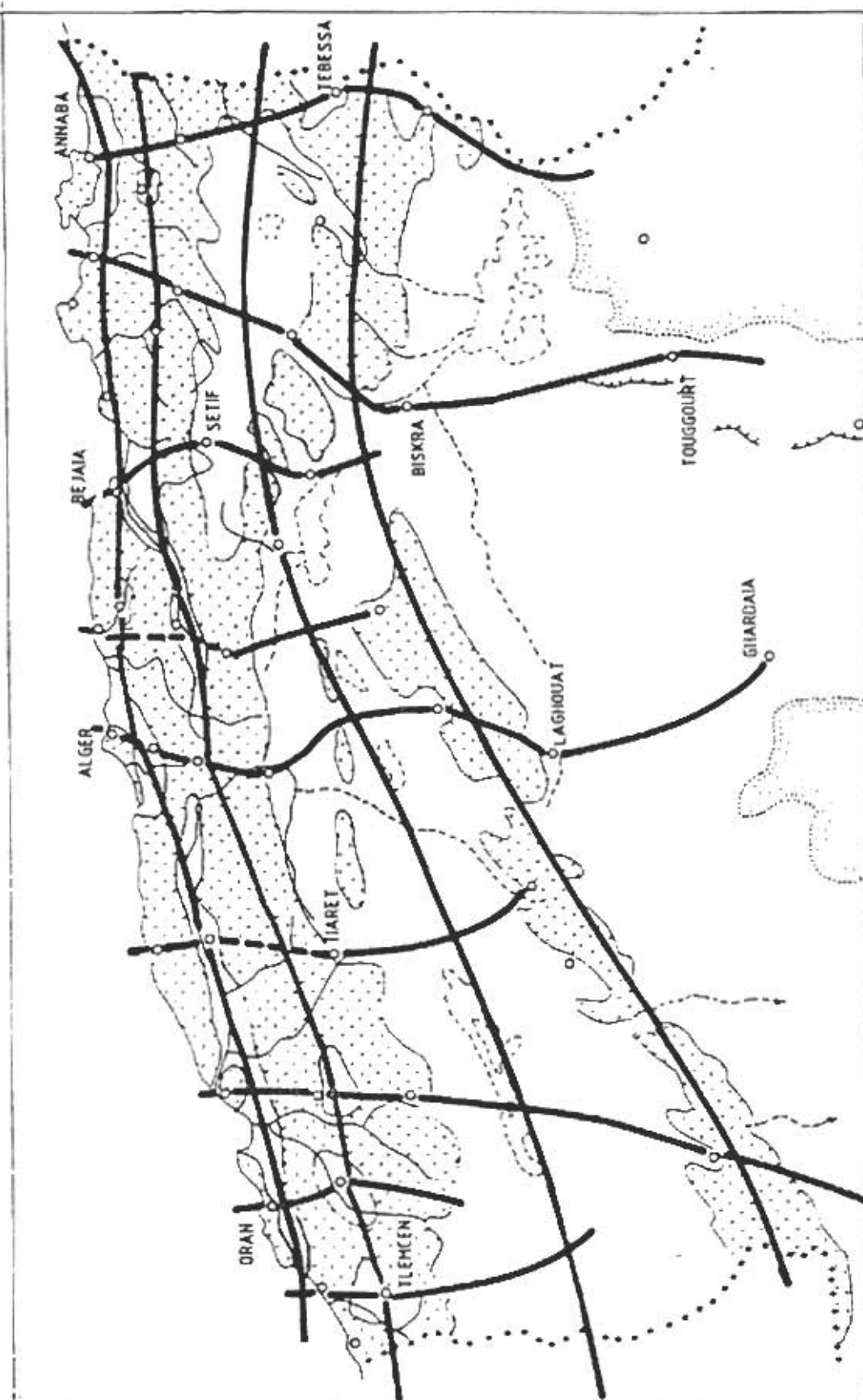
Les mouvements de transhumance ont lié pendant des siècles, et lient toujours, Hautes Plaines et Piémont Saharien. Les finages des tribus, comme le territoire de bien des communes actuelles, s'allongent dans le sens méridien, de façon à être à cheval sur plusieurs domaines écologiques. Les sites d'implantation des souks et des villes correspondent dans la majeure partie des cas à des positions de contact entre deux unités physiques et agricoles, de façon à bénéficier des différents terroirs, et favoriser les échanges.

Des unités physiques organisées en bandes W-E, des axes humains bâtis dans le sens méridien, il y a là les éléments d'un quadrillage de l'espace, qui sous-tend largement l'organisation spatiale passée et actuelle du pays.

2. L'affirmation progressive des Aires fonctionnelles

La vie relationnelle tend à structurer tout l'espace. Les infrastructures de communication, les fonctions de commandement et de desserte des villes, les flux de tous types qui en émanent - et qui se sont multipliés de façon spectaculaire depuis quelques décennies - font qu'aucun point de l'espace algérien n'est aujourd'hui "neutre", ni isolé. Les sahariens du Grand Sud, comme les ruraux des montagnes les plus reculées, sont intégrés dans des réseaux de flux de population, de produits, de décisions, de relations sociales, qui font qu'ils sont partie prenante d'espaces dont l'unité est assurée par le commandement d'une ville - centre.

L'espace algérien s'est structuré progressivement au cours de l'histoire récente à partir des 3 grands pôles urbains; qui font figure de métropoles régionales: Oran, Alger,





Constantine. Suffisamment éloignées les unes des autres dans un territoire étiré d'W en E, suffisamment puissantes de par l'histoire, elles ont pu organiser chacune un territoire autour d'elle. Puis progressivement, des sous-espaces, contrôlés par des villes centres régionales (telle que Tlemcen Sidi-Bel-Abbès, Sétif, Batna), se sont dégagés à l'intérieur des trois grandes aires fonctionnelles. Au cours des dernières décennies sont apparus d'autres sous-espaces fonctionnels, encastrés dans les précédents, et impulsés par les pouvoirs publics à travers la promotion de leur ville-centre et des équipements régionaux.

Les résultats sont variés (cf figure n°2). Au sein de l'espace constantinois, la situation intérieure de la métropole, la profondeur territoriale, la présence du boulevard des Hautes Plaines, ont facilité l'émergence d'un certain nombre de centres régionaux, suffisamment éloignés de la métropole régionale pour dessiner avec vigueur leur espace. Au sein de l'Oranie, la position littorale de la métropole, et la configuration géographique, ont favorisé l'émergence d'une couronne de ville-relais à une distance beaucoup plus proche de la métropole, dessinant ainsi une structure beaucoup plus concentrée. Au sein de l'Algérois, la prépondérance de la ville-centre, et la médiocrité de l'arrière-pays, n'ont pas permis l'émergence de villes importantes et d'aires fonctionnelles actives. La métropole court-circuite tous ses relais, la structuration se fait à un niveau relativement bas. (niveau 7 ou inférieur, dans une classification urbaine coiffée par Alger niveau 10).

Donc, une hiérarchisation bien dessinée dans l'E, une structure concentrée dans l'W, " la capitale et son désert " dans le Centre. Trois nuances dans la structuration de l'espace.

Mais sur tout le territoire, les analyses font apparaître deux faits importants : le pavage du territoire par des espaces présentant un gabarit du même ordre de grandeur (une cinquantaine d'espaces de base si l'on tient compte de ceux de niveau 6 et au-dessus); une hiérarchie nette de ces espaces en ensembles de plus en plus grands.

3. Les découpages administratifs successifs

Ils tiennent compte de l'organisation fonctionnelle, sans s'y conformer étroitement.

Comme elle, ils ont varié avec le temps. Le régime turc avait organisé le pays en 3 provinces (Beyliks). Ce système a fonctionné pendant trois siècles, avec une force et une réalité spatiale suffisante pour que la colonisation le conduise:

elle l'a transposé dans les trois départements d'Oran, Alger et Constantine, qui ont perduré un siècle.

Cependant, dès avant la fin de l'époque coloniale, la population ayant gonflé, et l'économie s'étant complexifiée, la gestion nécessita une organisation administrative démultipliée. Réalisée en plusieurs étapes, elle aboutit en 1965 à l'existence de 15 départements. C'est le souci d'un contrôle plus étroit du territoire, d'un lissage de l'espace à des fins d'homogénéisation, ainsi que d'un aménagement qui prenne en compte les régions marginales, qui a amené le jeune Etat indépendant à procéder à deux nouveaux découpages: 1974 (31 wilayas), 1984 (48 wilayas). (Cf figure n° 3).

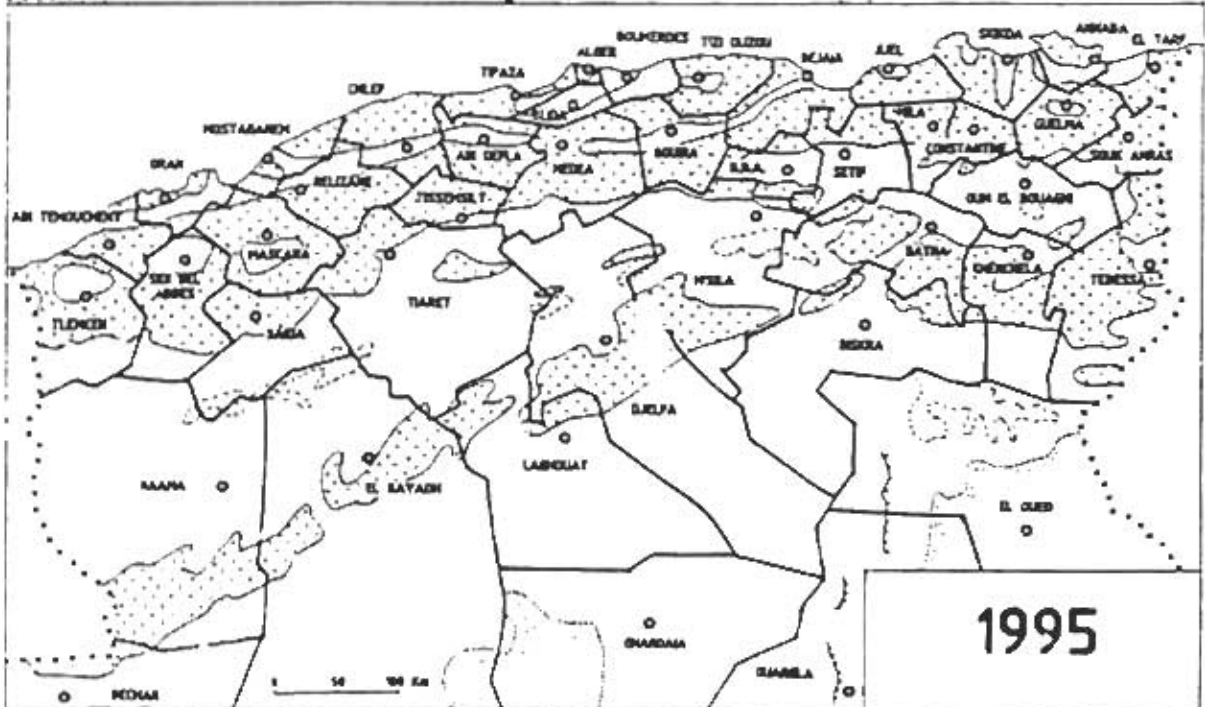
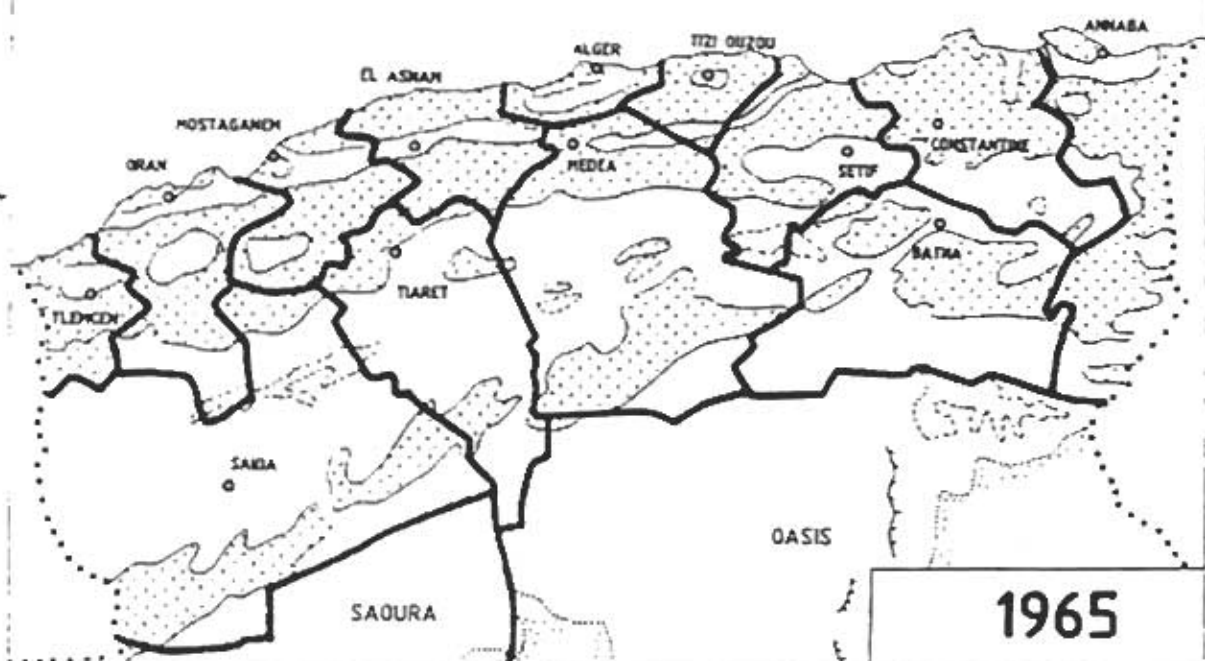
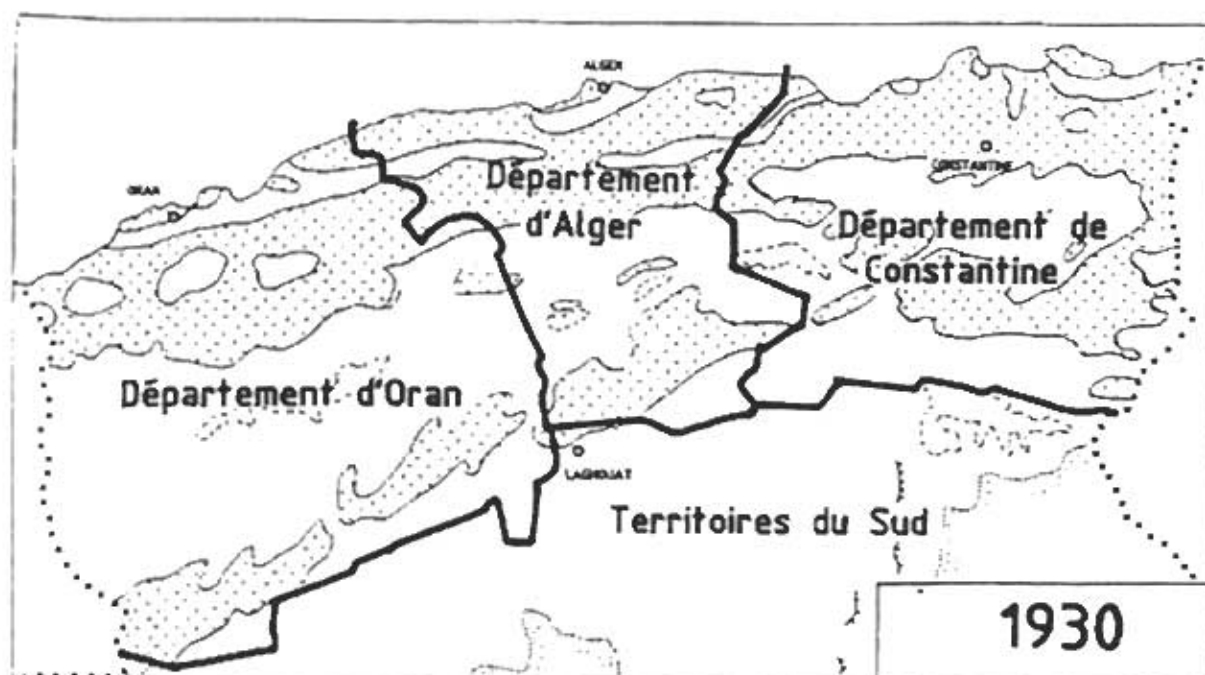
Les trois départements initiaux correspondaient indiscutablement aux espaces commandés par les métropoles régionales. La plupart des créations wilayales de 1965 et 1974 répondaient en gros aux aires dominées par les grandes villes, celles que l'on peut appeler centres régionaux (niveaux 8 et 7). C'est-à-dire que les créations administratives ont entériné une situation de fait, ont calqué leur découpage sur des entités fonctionnelles existantes (wilayas de skikda, de tlemcen, de Tiaret). Par contre, certaines créations de 1974, et surtout de 1984, se sont voulues beaucoup plus volontaristes, ont promu villes et espaces que la vie économique n'avait pas encore mis en avant, mais que des impératifs d'aménagement du territoire conduisaient à privilégier (wilayas frontalières, montagnardes, sahariennes). Espaces déhérités, chefs-lieux de petite taille: ici la promotion administrative précède la genèse d'espaces fonctionnels. Il est des cas où l'option volontariste s'est révélée d'ailleurs aventureuse, et risque de ne pas aboutir.

Mais schématiquement, le découpage actuel correspond sensiblement au niveau des micro-régions, animées par des centres microrégionaux (de niveau 6 ou 7). A la cinquantaine d'espaces fonctionnels notés ci-dessus répondent les 48 wilayas.

4. Approche par les disparités spatiales

Celle-ci est nécessaire pour compléter la vision de l'espace. Car celui-ci n'a pas partout le même poids, suivant le niveau des revenus, l'importance des équipements et infrastructures.

Une analyse menée sur ces disparités dans les années 1980 mettait en évidence la pauvreté



des wilayas steppiques. Une analyse du même type, menée pour les années 1990, nuance ces résultats. Si la situation de 1990 diffère de celle de 1980, c'est parce que entre temps des actions d'aménagement du territoire ont été menées, avec une certaine efficacité; mais aussi parce que le maillage administratif utilisé n'est pas le même; l'analyse 1990 permet une approche plus fine.

L'analyse (cf figure n°4), menée à partir d'une batterie de 12 indicateurs de type économique, social, démographique, culturel, utilise la méthode de la somme des rangs, qui permet de classer les 48 wilayas, de la plus développée (Alger) à la plus déprimée (Tissemsilt). La matrice permet de voir le caractère homogène ou dispersé des données pour chaque wilaya. La carte spatiale les résultats, en 4 groupes de wilayas.

Elle fait apparaître 3 ensembles forts, de niveau socio-économique satisfaisant: l'Oranie, l'Algérois, le Constantinois, en prenant ces 3 termes stricto sensu. Le territoire saharien apparaît moyennement développé: les handicaps du climat et de l'étendue sont compensés par l'activité pétrolière et les faibles densités; les équipements créés y profitent plus largement aux habitants présents. Par contre, apparaissent comme largement sous-équipés et sous-développés les espaces médians qui, de Chlef à Jijel en passant par Médéa et Djelfa, constituent une ceinture autour de l'Algérois, l'isolant de l'Oranie et du Constantinois, dessinant une sorte de croissant. C'est le croissant de pauvreté de l'Algérie.

Les disparités spatiales sont le reflet des disparités sociales qui existent au sein de la société algérienne. Elles ne sont probablement pas plus accusées qu'à l'indépendance, mais elle sont ressenties aujourd'hui de façon beaucoup plus aiguë par les populations. Ce n'est pas un fait du hasard si à ce croissant de pauvreté correspondent quelques uns des principaux fiefs du mouvement islamiste (Chlef, Aïn Defla, Médéa, Jijel).

5. Vers une régionalisation en Algérie

Descente hiérarchique de la structure fonctionnelle, affinage du maillage administratif, atomisation de l'espace, ces tendances, logiques dans un territoire qui se développe et se complexifie, entraînent en retour la recherche d'une structuration en grands ensembles spatiaux, de niveau intermédiaire entre l'Etat et le puzzle spatial.

Il est difficile pour un Ministre de traiter directement avec 48 Wilais, pour un PDG d'entreprise publique de travailler avec 48 agences ou antennes. Le fonctionnement de ces rouages depuis une décennie a montré que la miniaturisation de l'échelon wilayal devait logiquement être compensé par un niveau de coordination ou de concertation entre l'Etat et la Wilaya.

Cette recherche d'une régionalisation (stricto sensu) pose une triple question.

1. Sur quel fondement spatial établir cette régionalisation ?

Décideurs et techniciens semblent hésiter entre deux types d'approches: celle des zones homogènes, celle des espaces fonctionnels. La première repose sur le principe d'homogénéité, la seconde sur celui d'unité.

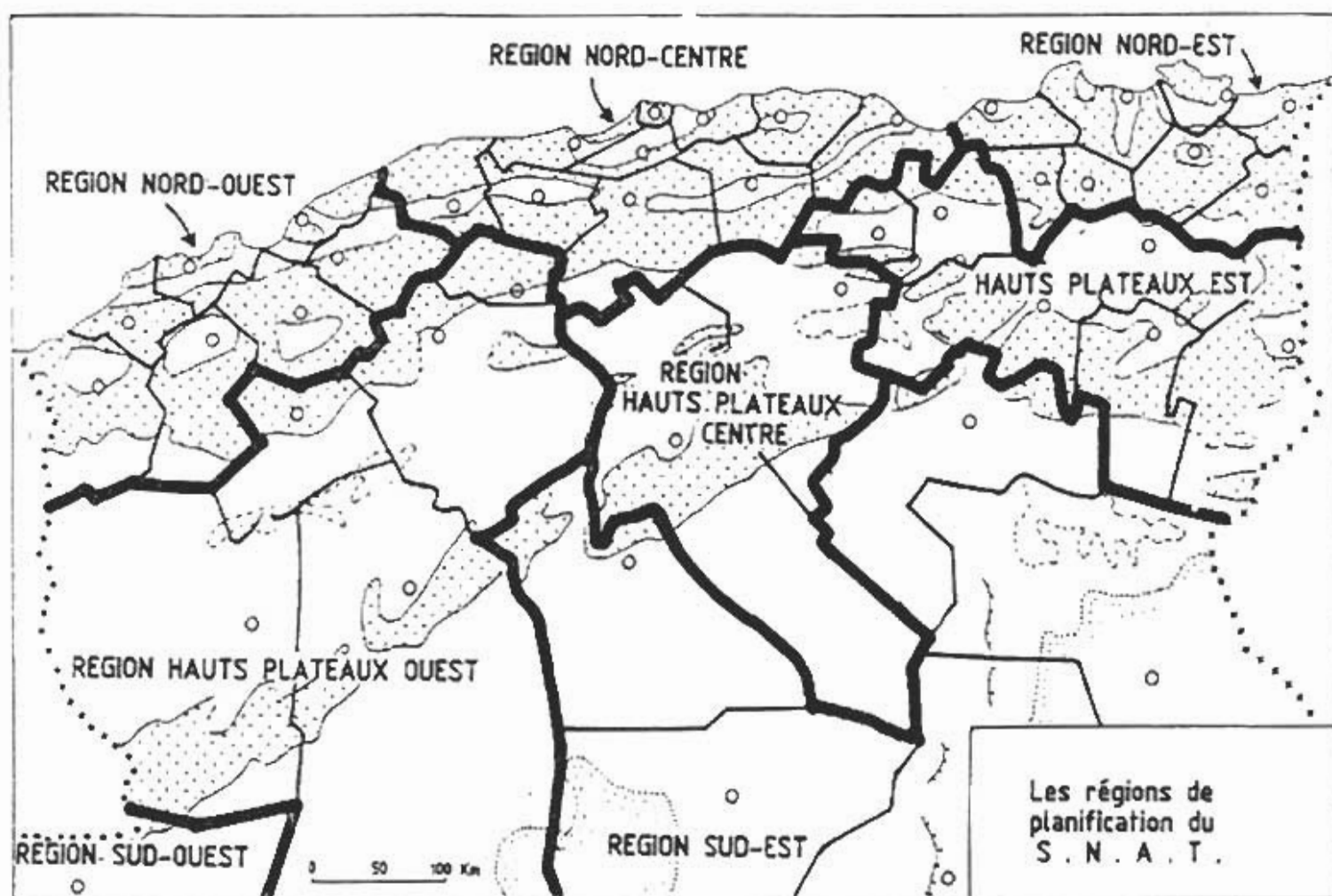
En Algérie, les milieux physiques sont suffisamment accusés, et leur prégnance sur la vie humaine suffisamment grande, pour qu'une approche par les zones homogènes permette d'identifier les espaces présentant des caractères et problèmes similaires, donc supposant des aménagements similaires. De même, l'on peut dire que le pays s'est suffisamment urbanisé, qu'il a suffisamment basculé dans un mode où la vie économique et sociale est la référence de tout, pour justifier l'approche à travers l'espace fonctionnel.

Ce que les décideurs ont oublié, c'est que la première approche est celle de l'analyse, la seconde celle de l'intervention.

Toute l'ambiguïté apparaît dans le découpage en régions de planification instituées par le SNAT de 1988. (cf figure n° 5). Il se fonde d'abord sur le partage en trois grandes zones homogènes (Tell, Steppes, Sahara), puis à un découpage des deux premières suivant les 3 ensembles W, Centre, et E. Une telle partition répond à la volonté de mettre l'accent sur les régions déshéritées des Steppes. Mais il aboutit à dissocier Oran, Constantine ou Annaba de leur arrière-pays méridional; et par là, à rompre les complémentarités, Traditionnelles (Transhumance), ou modernes (Transferts hydrauliques).

2. A quel niveau établir cette régionalisation ? Et donc, combien de régions retenir ?

Dans le cas algérien, 2 approches sont possibles également. L'une se fonde sur le fonctionnement actuel de l'espace. Toutes les analyses ont montré qu'au premier degré, il fonctionnait en trois grands sous-ensembles.



Ouest Centre, et Est; L'existence du croissant de pauvreté met bien en exergue cette tripolarité. Elle peut être utilisée telle quelle.

L'autre approche est fondée sur l'arithmétique hiérarchique. Dans le cadre du territoire algérien, le principe de hiérarchisation apparaît bien au niveau inférieur de la pyramide: 1500 communes, 260 daïras, 48 wilayas. Mais il n'existe pas au-delà, puisque les 48 wilayas se rattachent directement à l'Etat unitaire. Un niveau intermédiaire justifierait 7 entités ($7 \times 7 = 49$). Or il existe des pierres d'attente dans le fonctionnement de l'espace algérien pour un découpage en 7 ou 8 sous-espaces méridiens, valorisant les potentialités de villes telles que Tlemcen et Annaba dans les espaces frontaliers, Chlef et Sétif dans les espaces intermédiaires entre les 3 métropoles.

3. Que faire de ces régions ? Quel pouvoir leur donner ?

Dés actuellement, les pouvoirs publics ont bien senti la nécessité de ce niveau intermédiaire, puisque des réunions de coordination ont lieu à ce niveau.

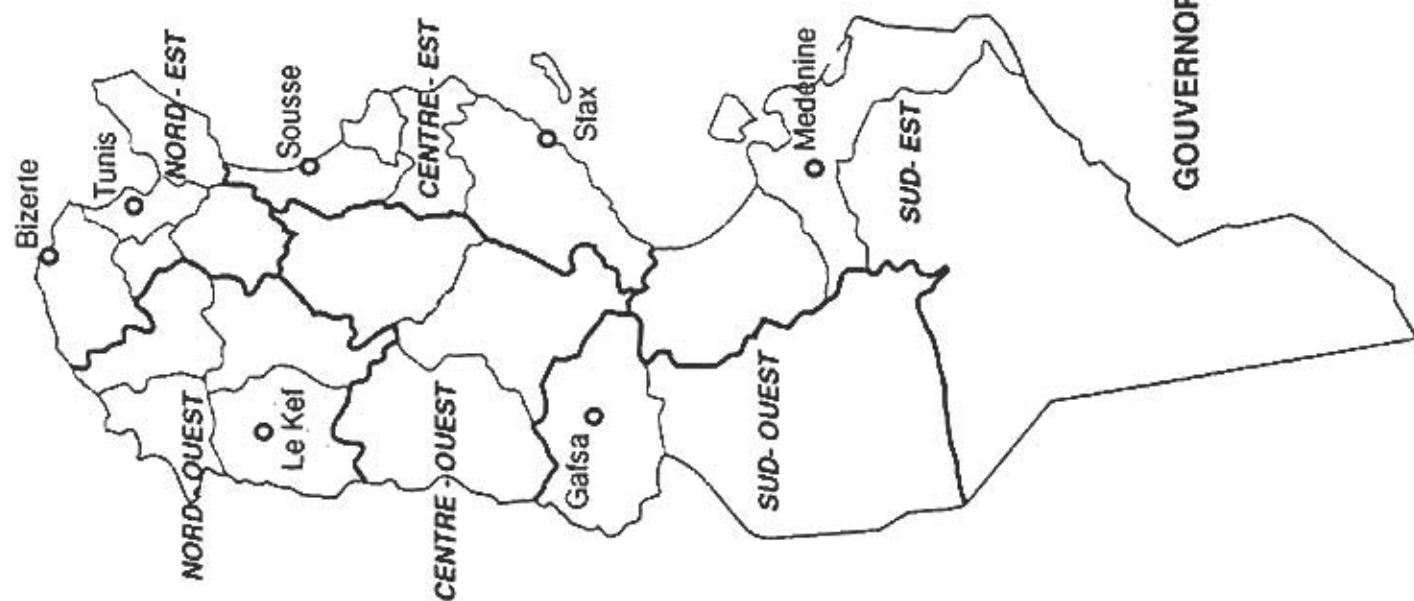
Mais chaque fois les pouvoirs publics choisissent des lieux différents, de façon à ne pas cristalliser une situation. C'est que les présent sur une institutionnalisation de ce niveau. Le régionalisme pèse contre la régionalisation.

Mais la question reste posée: niveau nécessaire, oui. Faut-il en faire un niveau administratif?, un niveau politique? un niveau de planification?

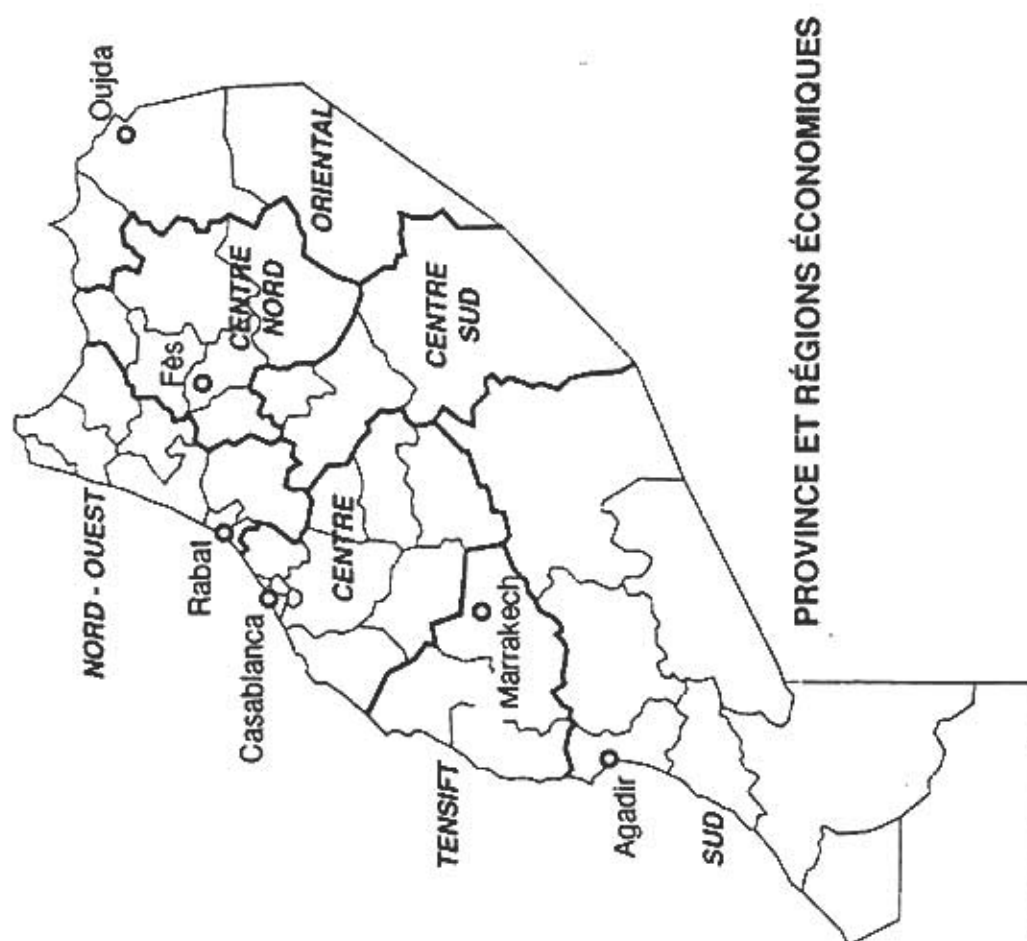
CONCLUSION.

Le problème de la régionalisation n'est pas seulement un beau problème géographique, parce que posant en plein les problèmes de l'espace.

C'est aussi un vrai problème politique. La preuve en est que les trois pays du Maghreb, qui pourtant ont des régimes et des fonctionnements fort différents, posent ce problème en termes sensiblement similaires: amenuisement du découpage administratif, et recherche en retour d'un niveau régional. (Cf carte n° 6). Confrontés au même problème, ils recherchent une réponse dans la même direction.



GOUVERNORATS ET RÉGIONS



PROVINCE ET RÉGIONS ÉCONOMIQUES