

DEVELOPPEMENT, ENVIRONNEMENT, AMENAGEMENT, EN ALGERIE

Marc COTE

Université Aix en Provence

*

ملخص

لقد كان يفضل في سنوات الستينات استعمال الكلمات المتضمنة "Isme" من "socialisme" إلى "tiers-mondisme". أما في زماننا الحاضر، فيفضل استعمال المفاهيم الأول إيديولوجية المتضمنة "ment". ثلاثة منهم مستعملة اليوم بكثرة. développement, environnement, aménagement. من المؤكد انه يجب الحذر من تأثيرات الموضة و من استيرادات المفاهيم. لكن، و بالنظر إلى ذلك، يبدو أن هذه المفاهيم الثلاثة تعتبر مفاتيح أساسية بالنسبة إلى مستقبل بلاد الجزائر، و إلى الذين يريدون التحضير لهذا المستقبل

RESUME :

Les années 60 privilégiaient les mots en "Isme", du socialisme au tiers-mondisme. L'époque actuelle utilise plus volontiers les concepts en "ment", moins idéologiques. Trois d'entre eux sont utilisés très couramment aujourd'hui: développement, environnement, aménagement. Il faut certes se méfier des effets de mode, et des importations de concepts. Mais en l'occurrence, ces trois notions semblent bien constituer des clefs fondamentales pour l'avenir d'un pays tel que l'Algérie, pour ceux qui veulent préparer cet avenir.

ABSTRACT:

The years 60th privileged words in "isme" from "socialisme" to the "tiers mondisme" The present time uses more gladly, less ideological concepts in "ment". three among them are used very fluently today : "development" "environement" "amenagement". It is certainly necessary to mistrust effects of fashion, and of concept imports. But in this case, these three notions seem to constitute some fundamental keys well for the future of a country as Algeria, for those that want to prepare this future.

* Article publié dans le Bulletin des Sciences Géographiques avec l'aimable autorisation de l'auteur.

1 - Quelques définitions simples:

Le développement. Concept le plus couramment employé, le plus difficile à définir. Il a été élaboré au départ dans la vision du grand clivage entre pays riches du Nord et pays pauvres du Sud, et défini comme "une hausse continue et irréversible du revenu réel par habitant" (M. Poièsse). Mais l'on a progressivement été plus exigeant, en opposant développement à croissance, le second terme étant exclusivement économique, le premier étant plus complet, avec dimension humaine, sociale, culturelle. C'est la notion de développement humain, élaborée par les organismes Internationaux, avec pour le mesurer des indicateurs éducatifs et sociaux.

Pour qu'il y ait développement, il faut que la croissance soit non seulement continue, mais qu'elle profite à tous les secteurs de l'économie, à toutes les catégories sociales, à toutes les régions du territoire. Il faut donc qu'elle aboutisse à une nouvelle cohérence de la société après une phase de dysfonctionnement. C'est "un stade supérieur de la croissance, atteint quand tout le programme a été accompli, quand l'équilibre stable et harmonieux a été atteint" (R. Brunet).

Le terme de développement durable, popularisé aujourd'hui, met l'accent sur cette notion de nouvelle cohérence sur le long terme. L'appellation est un peu redondante, car il n'est de vrai développement que durable.

Ce terme est utilisé habituellement au niveau national. Par extension, il est de plus en plus employé pour définir une amélioration de situation locale qui assure une harmonie entre croissance quantitative et amélioration qualitative: on parle alors de développement local, rural, régional, ... Ainsi, dans une Algérie qui n'est pas en développement, certains de ses territoires peuvent l'être (le Bas Sahara par exemple).

L'environnement. Terme ancien, qui avait un sens large, celui de contexte (environnement géographique, économique,...), Mais, après être passé par le monde anglo-saxon, ce terme est revenu aujourd'hui avec un sens précis, à connotation écologique: cadre de vie, milieu géographique. "Eléments de la nature qui comptent dans la vie des Individus, du groupe, du lieu" (R. Brunet).

Les notions de dégradation ou de pollution sont sous-jacentes à cette conception nouvelle de l'environnement. Toute société a toujours été en équilibre plus ou moins bon avec son milieu. Mais, après la phase de croyance triomphante dans la technique et la capacité à dominer impunément la nature, on assiste aujourd'hui à un retour à l'attention aux équilibres naturels.

C'est en ce sens que l'on trouve des Boulevards de l'Environnement dans toutes les villes de Tunisie, un Ministère de l'Environnement en France, et que les particuliers se préoccupent plus de leur paysage urbain, ou de la proximité de décharges sauvages.

Cet environnement est dit "naturel". En fait il est toujours transformé par l'homme, voire construit, car il n'y a plus guère de coin de la planète qui soit pleinement naturel, même au Sahara. Mais il est l'espace géographique "vu du lieu dont on parle", c'est-à-dire vu de la ville, ou du lieu habité. Ainsi, peut-il y avoir une vision de l'environnement depuis le niveau local (environnement du lieu), jusqu'à celui de la planète toute entière (effet de serre....).

L'Aménagement. C'est "l'action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire" (R. Brunet), ou "une organisation rationnelle et prévisionnelle de l'espace" (P. George). C'est donc un volontarisme sur le territoire comme la planification économique est un volontarisme sur l'économie. "Le géographe apparaît comme la mauvaise conscience de l'économiste; il lui rappelle en permanence que les actes économiques s'incarnent non seulement dans des prix ou des durées, mais également dans des lieux" (J.R. Gaudemar).

Et dans la pratique, l'aménagement est né dans la plupart des pays avec un décalage dans le temps par rapport à la planification économique, et s'exerce parallèlement à elle (Ministère de la Planification et de l'Aménagement).

Si l'espace était isotrope (homogène), il n'y aurait ni aménagement, ni géographes. Mais il est différencié, à la fois par la nature (différents milieux) et par les hommes (effets de centralité). Les aménagements traditionnels étaient implicites. L'Aménagement actuel se veut conscient, et souvent officiel.

Cet aménagement est né de la volonté de corriger les déséquilibres de l'espace (disparités entre régions, hypertrophie de la capitale...).

Ce qui lui a donné toute son importance en cette fin du 20^{ème} siècle est le débat entre développement et environnement. Car ces deux impératifs, complémentaires, peuvent être antagonistes, le second freinant les ambitions du premier. On se souvient de cette formule d'un Ministre algérien: "L'Algérie ne sacrifiera pas son développement sur l'autel de l'environnement".

Le développement implique en effet de lancer programmes, infrastructures, usines, opérations d'habitat. L'environnement implique préservation de la nature, maintien des situations en place. Comment, dans un pays qui connaît encore une forte croissance démographique, concilier les deux ?

L'aménagement territorial répond à cet objectif. L'extension urbaine est grave sur sols fertiles ou irrigués, elle ne pose pas problème sur terrains incultes. L'exode rural est dommageable vers les métropoles, il est très acceptable vers les petites villes. Une unité industrielle grosse consommatrice d'eau ou polluante posera ou ne posera pas problème suivant le lieu d'implantation choisi. La préservation des versants serait un travail titanesque sur toute la surface du pays, mais en fait l'essentiel de l'érosion s'opère sur 1/4 des bassins versants.

L'Aménagement, c'est donc un développement spatialisé et tenant compte des impératifs de l'environnement. Seul un Aménagement rationnel peut concilier développement et environnement.

2 - L'Aménagement, une pratique à caractère scientifique :

Au risque de décevoir certains jeunes enthousiasmes, il est nécessaire de préciser que l'aménagement n'est pas une science. C'est un art, une discipline, une pratique. Ce n'est pas un ensemble de lois à respecter, ou de recettes à appliquer.

Mais cette discipline peut se donner des fondements scientifiques, si elle sait observer des règles de rigueur dans l'observation des faits et la recherche des enchaînements.

Il n'y a pas de science de l'Aménagement, mais il y a une lecture scientifique de l'organisation actuelle de l'espace.

L'Aménagement doit donc être élaboré par des gens ayant une formation scientifique.

Aménageur, et décideur. L'aménageur peut être de profil géographe, urbaniste, ou planificateur. Il peut travailler seul, ou mieux, faire partie d'une équipe pluri-disciplinaire (au niveau national, l'ANAT en Algérie, la DATAR en France). Seul ou en équipe, il analyse les faits, recherche les causes et processus, démontre les conséquences du développement sur l'environnement, et vice-versa. Il prépare également l'avenir, en élaborant des options, des scénarios, avec les implications de chacun d'eux. Mais ce n'est pas lui qui décide. Cette tâche est celle du décideur (l'Etat, la Wilaya, la Commune), car l'Aménagement a un caractère politique (au sens fort du terme), et les décisions d'aménagement relèvent du pouvoir au même titre que les décisions administratives ou économiques. La responsabilité de l'aménageur est de faire en sorte que le décideur puisse prendre les décisions en toute connaissance de cause.

Aménager pour l'égalisation ou pour l'efficacité ?

L'aménagement peut avoir des objectifs différents: mieux distribuer activités et population sur le territoire, réduire les disparités, améliorer la performance économique. C'est aux politiques à définir ces objectifs. Car ils peuvent dans certains cas être contradictoires: le soutien aux espaces en difficulté (souci de justice sociale), ne rejoint pas forcément le soutien aux espaces performants (souci d'efficacité). L'investissement sur des espaces déjà riches peut certes améliorer la performance du pays tout entier. Mais il peut être remis en cause par le dépérissement des régions déjà pauvres, dont l'exode rural trop massif va bouleverser les espaces actifs. Il faut donc combiner objectif à moyen terme et objectif à long terme, intérêt régional et intérêt national,

Aménagement par le haut ou par le bas ?

L'Aménagement a d'abord été conçu au niveau national (aménagement du territoire). L'on fait aujourd'hui une large place à l'aménagement par le bas: aménagement local, régional, décentralisé, aux mains des collectivités locales. En fait, le fonctionnement, de l'Aménagement au sein d'un pays montre qu'il faut concilier ces deux grandes formes d'aménagement. Aménager par le bas pour faire participer démocratiquement les populations à la gestion de leur territoire, et tenir compte des spécificités locales. Aménager par le haut pour prévoir les grandes réalisations nationales, et assurer la péréquation nationale (entre régions riches et régions pauvres par exemple).

La solution à cette exigence est la structuration multi-scalaire de l'Aménagement, en 3 niveaux par exemple (local, régional, national), avec un mouvement de va et vient entre les différents niveaux d'instance. Eventuellement, un 4^{ème} niveau, multi-national, peut s'y ajouter (planification spatiale en Union européenne aujourd'hui, au Maghreb demain).

Aménagement autoritaire ou concerté? C'est là le problème du pouvoir de l'Aménagement. Dans les pays dirigistes (l'Algérie socialiste des 3 premières décennies), l'aménagement est autoritaire, et a, à quelque niveau que ce soit, force de loi.

Dans le cadre du désengagement de l'Etat et de l'économie de marché, très général aujourd'hui dans le monde, l'Aménagement perd son pouvoir coercitif, au même titre que la planification économique. Il doit devenir concerté. C'est-à-dire qu'il procède de façon souple, par concertation, incitation, partenariat, contrat, et ceci en mettant en cause tous les acteurs des Interventions sur le territoire : Etat, collectivités locales, associations, entreprises, population C'est à travers ce type de démarche que peuvent être prises des lois imposables à tous (POS, expropriation pour cause d'utilité publique...).

L'expérience des pays européens montre qu'un tel type d'aménagement est plus long à mettre en place, plus exigeant en démarches, mais se révèle payant à long terme, parce que résultat d'un consensus ayant préalablement réunis tous les acteurs potentiels, et donc non susceptible de phénomène de rejet.

Instruments et moyens de l'Aménagement.

L'Aménagement du territoire se donne des instruments opérationnels à travers des instances chargées des études d'aménagement aux différents niveaux spatiaux (commune, wilaya, Etat). La concrétisation officielle la plus manifeste est la création d'un Ministère (ou Secrétariat d'Etat) à l'Aménagement du Territoire.

Il se donne également des instruments juridiques, à travers les Plans Communaux, Wilayaux, et Nationaux d'Aménagement. En Algérie, le Schéma national d'Aménagement, et la loi d'Aménagement, demeurent les instruments les plus élaborés, même s'ils doivent être revus dans le nouveau contexte du pays.

Enfin, l'Aménagement se définit des moyens d'intervention, qui sont variable suivant les pays et les systèmes politiques en place. Dans l'Algérie socialisante, les deux moyens majeurs étalent la politique industrielle (et sa régionalisation), le découpage administratif (et la grille d'équipements afférente). Le premier moyen n'a plus guère cours en économie de marché, mais demeurent la répartition des équipements publics, les infrastructures, les aides aux régions et communes, ...

3 - Quelques pistes pour l'Aménagement du territoire en Algérie

Combien de discours officiels, mais également de mémoires d'étudiants, ne déplorent-ils pas que 90% de la population du pays vivent sur 10% du territoire national, et cherchent des moyens pour remédier à cette "anomalie". Comme s'il était souhaitable que la planète entière porte partout les mêmes densités de population.

Dans des milieux physiques aussi vigoureux que ceux du Maghreb, il ne peut être question de nier les contraintes de la nature. Les faits sont têtus. L'on peut placer la capitale sur le littoral ou dans le centre du pays, mais l'on ne peut faire du Sahara une Mitidja il n'est pas souhaitable de faire du Tell un désert.

Dans un tel cadre, il ne faut pas viser à égaliser les densités de population, mais répondre à deux objectifs:

- 1- faire en sorte que toutes les populations, où qu'elles soient, puissent accéder aux mêmes services et même niveau de vie
- 2- permettre que les potentialités de chaque portion de territoire soient valorisées au mieux, de façon à les mettre au service de l'ensemble de la communauté.

Dans cette perspective, quelques pistes de réflexion.

L'organisation régionale. L'Algérie a progressivement miniaturisé son maillage administratif (comme l'ont fait ses voisins marocains et tunisiens), aboutissant à un découpage en 48 wilayate. Il est possible que demain s'y ajoutent une vingtaine d'autres circonscriptions; de façon à mieux prendre en charge certains espaces.

Qu'il soit de 48 ou de 68 unités, ce maillage territorial, valable en lui-même, se révèle émietté face à un Etat unitaire. Il y a besoin d'un niveau intermédiaire entre Etat et Wilayate, qui serve à la fois de coordination entre celles-ci (grands projets régionaux), et d'articulation entre Etat et wilayate. Reste aux décideurs à préciser les pouvoirs qui seraient dévolus à de telles instances. Reste aux aménageurs à réfléchir sur le nombre et le mode de découpage de ces "régions" (les 3 anciens Départements de la Régence turque, les 5 ou 6 grandes régions fonctionnelles actuelles, les 8 régions de planification du Schéma national ?).

Les métropoles. Les villes posent problèmes en Algérie, par la soudaineté de leur croissance; les quatre(04) métropoles particulièrement.

En tout pays au monde, la gestion du territoire urbain est délicate. On s'oriente là aussi vers la miniaturisation du territoire, en divisant les responsabilités (communes urbaines du grand Alger). Mais l'agglomération est un organisme vivant, dont l'unité doit être conservée. Une des solutions les plus rationnelles utilisées en d'autres pays est la Communauté de communes, sorte de fédération de communes, qui répartit les tâches de gestion entre les deux niveaux (à la Commune les tâches relatives à la population, à la Communauté celles relatives à l'AEP, l'assainissement, les ordures ménagères, les transports urbains,...).

Les montagnes. L'Algérie ne les a pas négligées, puisqu'elle leur a appliqué les mêmes normes d'équipement et services que les autres territoires. Mais la montagne est un milieu spécifique, qui demande un traitement approprié ("Plan montagne" adopté dans certains pays).

En Algérie, elle constitue non seulement un milieu spécifique, mais des milieux spécifiques. Certaines montagnes sont des mûles de peuplement, qui ont accumulé leur croît naturel, et présentent aujourd'hui de fortes densités de population, qu'il faut faire vivre dans la montagne. D'autres ont laissé partir l'essentiel de leur population, et sont devenus des châteaux d'eau et des espaces verts fonctionnant au profit des populations des plaines alentours. Ici, la perspective est moins la création d'activités, que la préservation du milieu.

A chaque montagne, son aménagement.

Les Hautes plaines steppiques. Ce grand boulevard de circulation, tendu d'Ouest en Est du pays, se trouve aujourd'hui sous-valorisé par rapport à son passé glorieux. L'on a là schématiquement parmi les territoires les moins développés, les moins équipés du pays.

Mais la "marche vers le Sud" du pays ne doit pas conduire à demander à ce territoire de recevoir 1 ou 2 millions d'habitants du Nord. Il faut y être né pour supporter ce milieu austère. Et de toute façon, les ressources en eau ne le permettraient pas. Faire que ce territoire assure une vie décente à ses populations serait déjà bien.

C'est possible en mettant l'accent sur l'organisation des parcours, le développement du tertiaire, et la création d'industries peu consommatrices d'eau.

Le Sahara. Après le rêve pétrolier, le rêve agricole. La découverte d'aquifères importants a fait naître des projets immenses, à base de programmes céréaliers et d'irrigation sous pivot.

Le Sahara est certes riche de son eau, et de ses ruraux restés paysans, mais il ne faut pas lui demander de nourrir le Nord. Les grandes potentialités agricoles demeurent dans le Nord.

Le Sahara doit, dans le cadre des systèmes culturels qui ont fait leur preuve jusqu'à présent, mobiliser ses ressources précieuses, sol, eau, travail, à nourrir toute la population saharienne, et à assurer quelques productions (dattes et maraîchages) pour la vente à l'extérieur. Il n'y a qu'à suivre sur ce chemin la voie tracée par les agriculteurs sahariens eux-mêmes, qui se révèlent les meilleurs aménageurs.

Conclusion.

Que faut-il finalement pour faire un Aménagement rationnel ? trois(03) éléments conjoints. Une analyse aussi objective (scientifique?) des faits que possible; une dose de bon sens (en ce sens le recours aux savoirs faire locaux et à la pratique démocratique sont de bons alliés); et une dose d'expérience (en ce sens l'observation de ce qui est pratiqué dans d'autres pays peut être très utile).

Moyennant quoi, l'Aménagement permettra au développement de se déployer tout en respectant l'environnement pour les générations présentes et à venir (notion de durabilité). Et il permettra, depuis le niveau local jusqu'au plan national, à chaque citoyen de se sentir bien dans son territoire.

Aménager, c'est préparer le territoire de nos enfants.

Quelques références:

- BAUD P., BOURGEAT S., BRAS C. 1995: Dictionnaire de géographie. Hâtier, Paris, 432 p.
- BEGUIN H. 1974: L'organisation de l'espace au Maroc. Acad Royale des Sciences d'O.M., Bruxelles.
- BELHEDI A. 1992; L'Aménagement de l'espace en Tunisie, la reproduction ou l'alternative?. Public Fac Lettres, Tunis, 267 p.
- BRUNET R. 1997: L'aménagement du territoire en France, Doc Photo n° 7041, Doc française, Paris.
- BRUNE R, FERRAS R, THERY H. 1992: Les mots de la géographie, dictionnaire critique. Reclus, Doc française, Paris, 470 p.
- CARSA DE Y. 1992: La nouvelle planification territoriale. Regards sur l'actualité n°177, La Documentations Française, Paris.
- COULBOIS P., JUNG J. 1994: Aménagement du territoire, une méthode, les expériences de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse. Doc française, Paris, 172 p.
- DIRASSET 1996: Schéma directeur d'aménagement du territoire national, étude stratégique, République tunisienne. Tunis, 8 Vol.