



Gouvernance et développement territorial : une lecture à partir de la politique algérienne d'aménagement spatial Governance and territorial development: a reading from the Algerian spatial planning policy

Nasreddine BENNACER ^(*)
Université de Bejaia; Algérie
nasreddine.bennacer@univ-bejaia.dz
Numidia BOUAICHI
Université de Bejaia; Algérie
numidia.bouaichi@yahoo.fr

Date de réception : 05/10/2019

Date d'acceptation : 15/11/2020

Date de publication : 31/01/2020

Résumé :

Les politiques d'aménagement spatial jouent un rôle important en matière d'organisation et du développement des territoires. Le but de cet article est d'examiner les orientations algériennes en matière d'aménagement territorial, et leurs impacts sur le plan spatial depuis l'indépendance. En s'appuyant sur une démarche historique, les principaux résultats obtenus, indiquent que les premières actions d'aménagement étaient destinées à stabiliser les territoires du pays fraîchement indépendant. Puis les politiques d'aménagement du territoire ont été multipliées et leurs objectifs ont été orientés vers le redéploiement des forces productives et des chances de développement sur l'ensemble de l'espace national.

Mots-clés :

Economie territoriale, Gouvernance territoriale, Politique territoriale, Aménagement du territoire, Territoire algérien.

Abstract

The spatial planning policies play an important role in the organization and development of territories. The purpose of this article is to examine the Algerian territorial policies, and their impacts on the spatial level since the independence. Based on a historical approach, the main results obtained indicate that the first management actions were intended to stabilize the territories of the newly independent country. Then spatial

(*)Auteur correspondant : BENNACER Nasreddine, / nasreddine.bennacer@univ-bejaia.dz



planning policies were multiplied and their objectives were oriented towards the redeployment of productive forces and development opportunities throughout the national space.

Keywords:

Territorial Economy, Territorial Governance, Territorial Policy, Spatial planning, Algerian territory.

La qualité des territoires se mesure à travers leurs degrés d'influence exercés dans le sens d'attirer (ou non) les agents économiques¹. Dans cette optique, des espaces dotés de ressources et de moyens sont convoités, et continuent d'être attractifs aux hommes et aux activités productives, d'autres, moins dotés, se trouvent dépourvus des peuplements. D'un autre côté, une occupation excessive des espaces peut être corolaire d'apparition de divers problèmes d'ordres socioéconomiques et environnementaux réduisant, considérablement, la qualité des territoires en question. C'est de cette problématique que les politiques d'aménagement du territoire prennent toute leur importance. Elles permettent à la fois de consolider l'attractivité des espaces déshérités, et de contrôler l'expansion des territoires déjà en avance en termes de développement. Ces politiques s'insèrent dans une vision de développement global exprimée par un système de gouvernance propre à un territoire donné.

En Algérie, les préoccupations territoriales sont tout aussi considérables que l'importance des déséquilibres qui caractérisent ses trois grands ensembles géographiques. Depuis l'indépendance, plusieurs actions d'aménagement du territoire ont été menées. Ces dernières, bien qu'elles aspirent aux mêmes objectifs de rééquilibrages territoriaux et du développement du pays, diffèrent selon l'époque et le contexte (politique et économique). D'une période d'économie planifiée à la période actuelle, le secteur d'aménagement du territoire a connu d'importantes avancées en matière d'orientations, d'instruments, de dotations et de démarches.

Le présent article est orienté vers l'examen des politiques d'aménagement du territoire menées en Algérie depuis 1962. Il portera une attention particulière sur les orientations actuelles en la matière, qui sont formulées dans le cadre d'un schéma national d'aménagement du territoire conçu au début des années 2000 à horizon 2030. Sur le plan théorique, des rappels concernant la portée des notions de gouvernance et de l'aménagement du territoire sont également opérés.



1. La gouvernance et l'aménagement du territoire

Le caractère polysémique de la notion de gouvernance à la rescousse des problématiques complexes : Selon Rhodes et *al.* (1996), la gouvernance comme idée, peut-être à usage divers notamment la gouvernance comme idée d'un État minimal, la gouvernance corporative, la gouvernance comme nouvelle approche de gestion publique, la « bonne gouvernance », la gouvernance comme réseaux socio-cybernétiques et la gouvernance comme réseaux d'action auto-organisés.

La notion de gouvernance est intéressante de par son contenu polysémique (Chakour, Dahou, 2011) : « elle est tournée vers l'étude des transformations de l'action publique en analysant les modes de coordination entre différents lieux de concertation et de prise de décision » (Hufty et *al.*, 2007). Elle permet de « prendre en charge dans l'analyse une diversité de niveaux de conflits et d'accords, entre des pouvoirs et des légitimités différents, qu'ils soient issus d'organisations, ou de groupes d'intérêts » (Chakour, Dahou, 2011).

De plus en plus l'idée de gouvernance attire l'attention de chercheurs de diverses disciplines. Ceci témoigne, en effet de la volonté de dépasser les approches simplistes est contenir la problématique avec sa réalité complexe en tenant compte des parties prenantes des conflits d'usages, des conflits d'intérêts et de l'action collective (Milot, Lepage, 2011).

Faisant partie d'un biotope, qui peut être assimilé au territoire, l'homme a, depuis son avènement sur terre, été orienté par son instinct de survie vers la recherche du bien-être en quête de l'appropriation et l'occupation des espaces les mieux dotés en matière de ressources naturelles pour les aménager et en faire une plate-forme pour ses projets de développement (Chakour, Bennacer, 2009).

D'un point de vue historique, la pratique de l'aménagement spatial est aussi ancienne que la sédentarisation de l'homme. En effet, ce dernier a toujours œuvré des transformations sur l'espace en vue d'améliorer son quotidien. Cette action humaine sur le milieu naturel permet de lui conférer une empreinte spécifique le distinguant des autres lieux. Le territoire ainsi produit n'est autre qu'un espace géographique « habité, travaillé, aménagé, humanisé » (Côte, 2011).

Les premiers polders construits en Hollande durant et après la période du Moyen âge pour se protéger contre les inondations ou encore les bastides du



sud-ouest de la France mises en place entre l'an 1220 et 1370 pour faire valoir l'espace agricole et parfois à des fins défensives, représentent des exemples d'aménagement mené par des groupes de personnes organisés autour d'un projet commun visant la mise en valeur de leur territoire. Néanmoins, la pratique de l'aménagement du territoire sous l'égide de l'Etat n'est pas aussi ancienne. Elle daterait du début du XXe siècle (Merlin, 2002).

Selon P. Merlin (2002), les premières politiques officielles d'aménagement étaient menées durant la période d'entre les deux guerres mondiales. Aux Etats Unis d'Amérique, les premières tentatives d'aménagement du territoire menées par le gouvernement étaient celles destinées à consolider l'économie locale de la vallée du Tennessee durant la première guerre mondiale. En effet, la vallée en question dont l'économie était bâtie sur l'agriculture, souffrait de l'exode des populations à cause des inondations et de l'épuisement des sols. Pour remédier à cette situation, deux usines d'armement ont été construites en 1916, puis un premier barrage hydraulique a été réalisé sur le cours de Tennessee en 1925. Cependant, la part la plus importante des travaux d'aménagement a été réalisée dans le cadre du New Deal après 1933.

Du côté de l'URSS (Union des Républiques Socialistes Soviétiques), les premières politiques d'aménagement du territoire ont été entreprises durant les années 1930. Elles ambitionnaient la résorption des écarts de développement entre la partie européenne et asiatique de l'Union. Cette dernière était plus vaste en termes de superficie et la plus riche en matière de ressources naturelles, mais paradoxalement la moins peuplée. Afin d'exploiter ses ressources le gouvernement avait décidé d'y construire de nouvelles villes et d'y implanter des complexes industriels pour attirer les populations.

En Grande Bretagne la pratique de l'aménagement du territoire sous l'égide de l'Etat, était survenue dans un contexte de crise. Au début des années 1930, en plus des effets néfastes véhiculés par la crise de 1929, le secteur industriel souffrait de l'obsolescence des outils de production. Ainsi, les régions industrielles étaient heurtées à une importante montée du chômage. Pour faire face à cette situation, des aménagements de quelques zones industrielles et la construction de bâtiments industriels ont été engagés sur fonds publics.



A travers ces exemples, il apparait que les premières politiques d'aménagement du territoire étaient survenues dans un contexte de déséquilibre en matière de répartition des forces productives et des activités économiques. Elles étaient édifiées comme solution à une situation de crise économique et sociale, avant d'être orientées vers la maîtrise et l'organisation du développement d'un espace géographique donné. A ce propos Lajugie et *al.* estiment que l'objet de l'aménagement du territoire consiste à « *créer par l'organisation rationnelle de l'espace et par l'implantation des équipements appropriés, les conditions optima de mise en valeur de la terre et des cadres les mieux adaptés au développement humain des habitants* » (Lajugie et *al.* , 1979).

De ce point de vue, la notion d'aménagement du territoire recèle « *l'ensemble des conceptions politiques et idéologiques des formations sociales, des outils et moyens mis en œuvre en vue de produire, développer, organiser un territoire, une région ou un espace homogène, plus ou moins conforme aux modèles de consommation, de production et d'accumulation des populations qui l'occupe (modèle endogène), des intérêts privés ou publics étrangers (modèle exogène) ou encore les deux à la fois (modèle mixte)* » (Dahmani, 1984). Cette vision met l'accent sur l'action publique combinée avec celle des autres acteurs occupant un espace donné en vue de parvenir au renforcement et à l'organisation du développement des territoires, tout en tenant compte de leurs spécificités.

Dans une autre définition plus explicite, Merlin P. (2002) perçoit l'aménagement du territoire comme « *l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communications qu'ils peuvent utiliser, prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques* », selon le même auteur, l'ordre en question est recherché afin de permettre « *que les fonctions et les relations entre les hommes s'exercent de la façon la plus commode, la plus économique et la plus harmonieuse* ». L'aménagement du territoire constitue un instrument de mise en œuvre d'une politique visant un développement homogène et équilibré d'un pays. Il doit répondre aux besoins des populations du présent, mais il doit tenir compte également des évolutions futures qui peuvent survenir sur l'espace.



Globalement, la gouvernance s'intéresse aux aspects organisationnels et décisionnels régissant les relations entre les différents acteurs au sein d'une société. Le but étant d'asseoir un mode de développement conciliateur des objectifs des uns et des autres et garant des intérêts communs, publics, privés, économiques, sociaux et environnementaux. En d'autres termes, cette notion se présente comme un outil de gestion permettant ordre et commodité sur un territoire, ainsi qu'une pérennité des ressources qui le composent. Les finalités recherchées s'apparentent davantage à celles ambitionnées par l'aménagement du territoire. Ce dernier, étant une conséquence d'une politique de développement ciblant des espaces spécifiques, est en mesure d'influencer le comportement des agents économiques, permettant ainsi une reconfiguration de la carte du peuplement en matière d'hommes et d'activités de régions entières. En effet, les hommes sont attirés par les activités productives et *« les projets productifs d'activités nouvelles se matérialisent d'autant mieux que l'environnement est favorable »* (Grefe, 1995). Autrefois, tel que Weber l'avait décrit dans sa théorie de localisation des industries en 1909, le lieu d'implantation des unités productives découle d'une logique de minimisation des coûts de production (notamment des coûts de transport). Actuellement, avec les progrès technologiques et les avancées considérables enregistrées, particulièrement dans le domaine des transports et de l'énergie, *« la distance compte moins et contraint moins »* (Thisse, 1997 ; Monod, De Castelbajac, 2012). De même, les nouvelles technologies d'information et de communication permettent aux entreprises de *« surmonter le problème d'isolement »* (Joyal, 2004). Ce qui signifie que le choix de localisation des activités productives peut découler aussi de perspectives de réalisation des économies externes offertes par l'environnement extérieur dans lequel s'insère l'entreprise, comme les équipements et les infrastructures qui résultent d'une politique d'aménagement du territoire. En tenant compte des effets centripètes que peuvent avoir les firmes localisées sur la population ainsi que sur d'autres entreprises, l'équilibre spatial et le développement harmonieux inscrits dans le cadre d'une politique de développement global peuvent être concrétisés au moyen d'une politique judicieuse et concertée d'aménagement spatial.

2. Aperçu historique sur l'Aménagement du Territoire en Algérie (1962-2000)

Dès son indépendance en 1962, l'Algérie a hérité d'une situation dualiste, caractérisant une zone septentrionale, frappée par une concentration,



particulièrement excessive au niveau de la frange littorale, et une zone méridionale qui recèle la part la plus importante de l'espace algérien, mais paradoxalement déshérité en matière de peuplement. Globalement, le pays a été confronté à une situation de sous-développement généralisé distinguant un espace nouvellement indépendant, dépourvu d'assises institutionnelles, économiques et d'un facteur humain qualifié capable de piloter son développement sans assistance étrangère. L'urgence était alors de bâtir d'abord les institutions qui prendront en charge la tâche de construire et de développer le pays. Le principe de la planification centralisée a été retenu pour édifier les premières bases économiques de l'Algérie postcoloniale. Ce principe a été consacré à travers son orientation vers « *la voie non capitaliste de développement* » comme choix politique (Dahmani, 1984).

En matière d'aménagement du territoire, durant les premières années de l'indépendance, hormis les grands travaux initiés dans la cadre du plan de Constantine² (1959-1963), les actions d'aménagement étaient centrées dans quelques opérations de reboisement et de restauration des sols ainsi que certaines aides à l'habitat rural, auxquelles s'ajoutent la nationalisation des biens et l'organisation des espaces de production (autogestion des domaines agricoles et des unités industrielles) après le départ des colons.

Un programme d'urgence portant sur la création de quelques industries (alimentations, cuirs, textiles) en vue de lutter contre le chômage et de consolider le produit intérieur du pays, a été également initié dès 1963-1964. Cependant en raison de ses coûts plus élevés que prévus, et du manque de cadres spécialisés et de techniciens dont souffrait l'Algérie à l'époque, ce programme a été abandonné en 1967 (Adam, 1970).

Dans l'ensemble, il n'y avait pas eu de plan directeur d'aménagement spatial et les actions entreprises, qui répondaient à des situations d'urgence, étaient non schématisées et sans cohérence globale. Ce n'est qu'à partir de 1965 que des plans de développement portant sur un horizon long (15 ans) ont été élaborés avec le conseil de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement et du GOSPLAN Soviétique (Benissad, 1982). Un projet global de développement économique et social à perspective décennale (1967-1977) a été ainsi initié à partir de 1967 (Stratégie globale de développement). Les trois plans de développement contenus dans le projet en question, à savoir ; le plan triennal (1967-1969), le premier plan quadriennal (1970-1973) et le second plan quadriennal (1974-1977), ont été orientés vers l'industrialisation du pays. Néanmoins, compte



tenu des importants déséquilibres spatiaux hérités de la période coloniale, et en vue de contrecarrer les distorsions observées, des actions de rééquilibrage territorial ont été amorcées par le lancement des programmes spéciaux de développement à caractère régional. Les outils d'aménagement ainsi retenus, sont les programmes spéciaux de wilayas, les plans communaux de développement, les programmes de modernisation urbaine, de même que les programmes des industries locales (Belattaf, 1990). Sur le plan spatial, un bon nombre de projets en matière d'éducation, de développement des infrastructures et des équipements ainsi que la promotion de villes petites et moyennes, ont été réalisés. La localisation des unités industrielles est également orientée vers une perspective de rééquilibrage territorial. Entre 1971 et 1977 ; 400 projets dont 270 usines entrent dans la phase d'exploitation. 150 Daïra parmi 160 et 205 communes sur 704 ont été retenues pour abriter ces différents projets (Mutin, 1980). Cette localisation était à l'origine des mouvements d'exode des populations des campagnes vers les villes (Cote, 1983). De même, compte tenu du gigantisme de certaines unités industrielles, et de la concentration des nouvelles unités productives au niveau des zones industrielles, trois pôles industriels localisés dans la région nord (région algéroise, Oran-Arzew, Annaba) dont les effets d'attraction sur les populations sont tout aussi importants ont été formés (Mutin, 1980).

Durant cette période, de grands travaux d'aménagement ont été également entrepris. Il s'agit du Barrage vert qui se présente comme un projet de développement à caractère forestier destiné à stopper la montée du désert vers la région nord, et de la route Transsaharienne conçue en vue de désenclaver l'espace sud du pays. Toutefois, sur le plan environnemental, le bilan était plutôt négatif car l'implantation des pôles industriels, et l'urbanisation non contrôlée induite par ces derniers, étaient survenus au détriment des terres agricoles et du patrimoine naturel (MEAT, 1992).

Les deux années suivant le second plan quadriennal ne comprenaient pas de plans particuliers. Cette phase sans plan (1978-1979) a été considérée comme une période de transition consacrée à la réalisation de quelques investissements inachevés des plans précédents ainsi que dans d'autres secteurs d'activité au titre de la construction et de l'agriculture (Benissad, 1982). Néanmoins, c'est durant la décennie 1980 qu'une politique d'aménagement du territoire proprement dite commence à prendre pied pour succéder aux actions d'aménagement sectorielles et non coordonnées,



comprises dans les différents plans de développement initiés par la stratégie globale de développement. La politique en question a été consolidée par un certain nombre d'institutions à savoir le Ministère de la planification et de l'aménagement du territoire institué en mars 1979 et l'Agence nationale de l'aménagement du territoire créée en novembre 1980. Par ailleurs, la promulgation de la loi 87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire, a permis d'affirmer davantage cette politique, en définissant les axes et les instruments d'aménagement, tout en prenant en compte la tâche de conservation du patrimoine environnemental et historique. La démarche prospective a été également retenue, car l'action publique sur le plan spatial a été formulée dans un schéma national de l'aménagement du territoire (schéma directeur d'aménagement du territoire SDAT) projeté sur une période de 20 ans (1980-2000). Ce dernier retient une série de grands travaux jugés en mesure d'éliminer les disparités régionales, de créer les conditions de décollage économique et d'harmoniser les chances de développement sur l'ensemble du territoire pour aboutir à une réparation plus équilibrée de la population entre les trois grands ensembles de l'Algérie.

Les projets envisagés dans le cadre du SDAT 1980-2000 sont de dimensions nationale et maghrébine. Ils concernent principalement: la valorisation de la ressource hydrique et minières ainsi que la mise en valeur des Chotts (Melghir et Ech-Chergui); la restauration et la protection des sols notamment au niveau de l'espace littoral; le désenclavement des régions isolées à travers la construction d'infrastructures routières et ferroviaires ; le développement de la région des hauts plateaux (option des hauts plateaux) notamment en effectuant des transferts d'eau du nord du pays vers cette région (700 millions de m³/an), en construisant des villes nouvelles (11 villes), et en créant près de 670000 nouveaux emplois. Enfin, les projets visant le développement de la région sud à savoir la construction de 06 villes nouvelles et la création de 140000 emplois industriels (Dahmani, 1984).

La concrétisation des projets retenus dans le cadre du SDAT reposait également sur une planification à moyen terme. Deux plans quinquennaux ont été initiés dès le début des années 1980. Quoique, compte tenu de la liaison étroite des ressources budgétaires de l'Algérie à la fiscalité pétrolière, le contre-choc pétrolier de 1986 auquel s'ajoute la dépréciation du dollar américain qui constituait la monnaie d'exportation des hydrocarbures, la situation financière du pays se détériore davantage durant la seconde moitié de la décennie 1980 et les premières années de la décennie 1990 (Dahmani



A, 2000). Faisant face à une grave crise économique et sociale, les pouvoirs publics se voient contraints de réviser leurs priorités. Ainsi la plupart des projets retenus dans le cadre du SDAT étaient abandonnés et l'aménagement du territoire sombre dans l'éclipse pour le restant de la décennie.

Globalement, hormis la période 1962-1966 consacrée à la mise en place des premières bases du système économique de l'Algérie (Dahmani, 1984), la politique nationale d'aménagement du territoire peut être synthétisée en quatre phases (MATE, 2011) :

- La première phase correspond à la période de la stratégie globale de développement et se distingue par une politique d'équilibre régional plutôt qu'une politique d'aménagement du territoire.

- La seconde phase prend naissance dès 1979, durant laquelle s'est officiellement engagée une réelle politique d'aménagement du territoire dotée d'institutions et encadrée sur le plan législatif mais limitée par les moyens.

- La troisième phase datant des années 1988, traduit d'une manière explicite les risques encourus par les économies mono exportatrices dont les traits des politiques économiques nationales sont basés sur les prix d'un produit qui sont formés sur des marchés étrangers. Elle concorde avec la période de crise économique qu'a connu l'Algérie suite à la chute des prix du pétrole en 1986. La réduction des revenus tirés des exportations des hydrocarbures et l'alourdissement du service de la dette extérieure auxquels s'ajoutent d'autres problèmes d'ordre politiques, économiques, sociaux et même sécuritaires ont été à l'origine de la diminution de l'intérêt porté par l'Etat envers les préoccupations territoriales, de ce fait, du déclin de la politique nationale d'aménagement du territoire.

- La quatrième phase datant du début des années 2000 correspond à un retour renforcé d'une politique d'aménagement du territoire soucieuse des préoccupations environnementales, initiée et mise en œuvre par l'autorité centrale. Cette nouvelle politique a été appuyée par la promulgation de la loi 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire qui définit dans son article 07 les instruments d'aménagement dont le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT).

3. Le retour de la planification des actions d'Aménagement du Territoire en Algérie



Les premières années de la décennie 2000, ont été marquées par la mise en œuvre d'un schéma national d'aménagement du territoire, initialement projeté à l'horizon 2025 puis actualisé et réévalué à l'horizon 2030.

3.1 Aperçu sur le Schéma National d'Aménagement du Territoire

Le schéma national d'aménagement du territoire survient dans un contexte particulier, dans lequel le territoire algérien est frappé par d'importants déséquilibres en matière du peuplement et de localisation du potentiel productif. L'espace nord estimé à 04% de l'ensemble du territoire accueille plus de 63% de la population dont la part la plus importante s'entasse sur la frange littorale, tandis que la région sud évaluée à 87% de l'espace national ne compte que 10% de la population. Le reste de la population (27%) occupe les 09% de l'espace national formant la région des hauts plateaux (ONS, 2008). La répartition du capital productif sur le territoire national se rapproche davantage de celle de la population. Deux tiers de l'ensemble des entreprises dénombrées lors du premier recensement économique réalisé par l'office national des statistiques (ONS) en 2011 sont localisés au niveau de l'espace nord, 25,31% se partagent l'espace des hauts plateaux, tandis que l'espace sud n'abrite que 8,58% du total des unités productives (ONS, 2012). Par ailleurs le recensement général de la population et l'habitat réalisé en 2008, fait ressortir d'importants écarts entre le peuplement de la ville et celui du milieu rural (un taux d'urbanisation à 70 %). Face à cette situation, le SNAT se présente comme un acte par lequel l'État affiche son projet territorial, en vue d'assurer un cadre de développement durable et d'aboutir à un territoire attractif et équilibré, jouissant d'une équité en matière de répartition des richesses et des forces productives (MATE, 2010). Les objectifs assignés au schéma en question sont tournés vers la consolidation des conditions d'attractivités des territoires à travers la compensation des handicaps, la correction des inégalités des conditions de vie, le soutien aux activités économiques, ainsi que la maîtrise et l'organisation de la croissance des villes et la correction des déséquilibres territoriaux³. Dans une vision de développement durable, le SNAT tient compte aussi de la charge environnementale et du patrimoine naturel⁴.

Afin d'atteindre ses objectifs, le SNAT est doté de documents de planification orientant l'action sectorielle des différents ministères et l'action spatiale des collectivités territoriales. Ainsi la première donne lieu à 21 schémas directeurs des grandes infrastructures et des services collectifs d'intérêt national, regroupés en 05 grands domaines (environnement et



patrimoine, économie, transports et communications, formation, santé et sport), tandis que sur le plan spatial, le SNAT recèle 09 schémas d'aménagement des espaces de programmation territoriale, 04 schémas directeurs d'aménagement des grandes villes, 01 schéma directeur d'aménagement du littoral et 48 plans d'aménagement de territoire de wilayas. Par ailleurs, sa mise en œuvre se décline en 04 lignes directrices comprenant 20 programmes d'action territoriale, en mesure de concilier et d'articuler durabilité, équité et équilibre avec l'efficacité économique (MATE, 2010).

La première ligne directrice intitulée « durabilité des ressources » concerne principalement la gestion des ressources en eau, la conservation des sols, la protection et la valorisation des écosystèmes, la prévention des risques majeurs, de même que la valorisation et la sauvegarde du patrimoine culturel.

La seconde ligne directrice concerne le volet de « rééquilibrage territorial ». Cela passe notamment par le freinage de la littoralisation et l'équilibrage du littoral, la création de villes nouvelles et de villes relais ainsi que le développement des régions des hauts plateaux et du sud. Ces dernières serviront de nouveaux récipients pour la population et les activités économiques afin de désengorger la zone littorale et les grands centres urbains, de restructurer ces derniers et de restituer l'équilibre entre la ville et la campagne. La déconcentration administrative et la délocalisation des activités productives sont également deux éléments retenus dans cette visée de rééquilibrage territorial.

La troisième ligne directrice ambitionne la création des « conditions de l'attractivité et la compétitivité des territoires ». Atteindre cet objectif requiert la modernisation des infrastructures de base, de l'information et de télécommunication ; la mise à niveau des grandes villes algériennes (Alger, Oran, Annaba et Constantine) et la création de pôles d'attractivité et de zones intégrées de développement industriel en vue d'attirer et de contribuer au développement des activités productives nationales ou étrangères. Le développement local constitue également un autre volet de cette ligne directrice. Il s'agit de doter les espaces locaux de moyens de développement afin de les inscrire dans une chaîne de croissance endogène permettant leur dynamisation, afin qu'ils puissent participer activement à consolider l'économie nationale. Cette ligne directrice retient aussi la préparation du territoire national, notamment les espaces frontaliers pour l'ouverture



internationale et la création des conditions de coopération avec les pays voisins.

La quatrième ligne directrice vise à atteindre une certaine « équité sociale et territoriale » à travers la mise à niveau des territoires à handicaps et de pallier aux écarts de développement économique et social entre les différentes régions. Les orientations retenues dans le cadre de cette ligne directrice concernent aussi bien l'espace urbain et rural, que les espaces locaux ayant cumulé un important retard en matière de développement. Au niveau des villes, les actions envisagées aspirent à un cadre de vie meilleur pour les habitants et propice pour les activités, conjuguant qualité, compétitivité, attractivité et durabilité. D'un autre côté, à travers l'équipement, le renforcement de l'accessibilité et des capacités de services au niveau de l'espace rural et des zones présentant des handicaps, cette ligne directrice vise à faire de ces espaces des territoires productifs et attractifs inscrits dans des relations de complémentarité entre l'urbain et le rural.

3.2 Une politique d'aménagement du territoire reposant sur une approche participative

La politique algérienne d'aménagement du territoire, traduite dans le cadre du SNAT 2030, survient après un débat national organisé autour d'une série de forums regroupant plus de 50000 personnes dans les différentes régions du pays (MATE, 2010). L'élaboration du SNAT repose sur une démarche transversale regroupant les différents départements ministériels impliqués dans les différents projets d'aménagement du territoire (réunis dans un comité intersectoriel), en concertation avec les acteurs territoriaux structurés dans des comités de wilayas (MATE, 2011).

Sur le plan législatif, la démarche participative en matière de conception et de conduite de la politique d'aménagement du territoire est clairement prononcée. Les parties prenantes associées dans le cadre de cette politique sont l'Etat, les collectivités territoriales, les différents agents économiques et sociaux, ainsi que les citoyens.

En qualité d'agent régulateur, l'Etat se présente comme un acteur clé de la politique d'aménagement du territoire. Quatre fonctions principales lui sont associées à savoir :

- La définition et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire ;
- L'accompagnement et l'orientation du développement économique sur le territoire ;



- Le rôle de garant de la solidarité nationale, sociale et territoriale ;
- Le rôle d'incitateur et de partenaire ;

Sur le plan spatial, les espaces de programmation territoriale⁵ qui sont au nombre de 09, devront permettre d'articuler les actions des différents acteurs pour une planification territoriale stratégique. Ils devront assurer à cet effet les fonctions d'étude, de planification, de programmation, d'appuis et de suivi des projets d'investissement au niveau local ou à des échelles plus larges quand il s'agit de projets regroupant plusieurs wilayas. Ces espaces devront aussi prendre en charge la fonction de la coordination, la cohérence et l'arbitrage entre les projets locaux ainsi que la concertation entre les acteurs. Les espaces de programmation territoriale deviennent, de ce fait, des socles pour l'émergence d'une gouvernance participative, regroupant l'ensemble des acteurs territoriaux autour d'un même projet de développement.

Cette gouvernance participative retenue dans le cadre du SNAT suppose également le renforcement du rôle des collectivités territoriales à savoir la wilaya et la commune. Il doit être inscrit dans un double processus de décentralisation et de déconcentration. A ce titre, la wilaya coordonne les services extérieurs de l'Etat, sert de lien entre l'urbain et le rural et constitue un espace de concertation entre les réseaux d'acteurs. Elle se présente comme un échelon clé pour la mise en œuvre des politiques de développement local. De son côté, considéré comme un espace de proximité, le territoire communal, à condition qu'il soit doté de moyens et de compétences, devrait servir d'unité de base pour l'aménagement et le développement.

Par ailleurs, d'autres institutions peuvent jouer un rôle prépondérant en matière d'élaboration et d'exécution de la politique d'aménagement du territoire. Pour une meilleure efficacité, le SNAT retient la création de nouveaux organismes et la mise en place de mécanismes de coordination entre les différentes structures concernées par la politique d'aménagement. Les structures en question sont :

- La caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED) qui devrait jouer un rôle conséquent en matière d'efficacité de financement, d'évaluation et de réalisation des grands projets d'infrastructures⁶.
- L'agence nationale d'aménagement et d'attractivité du territoire : le rôle de cet organisme est de réunir les éléments techniques nécessaires en vue de concevoir les programmes d'aménagement compris dans le cadre de



la politique nationale d'aménagement du territoire. Elle est chargée aussi de la mise en œuvre des outils et instruments de cette politique, de participer aux études permettant d'arrêter des actions afin de consolider l'attractivité et la compétitivité des territoires, de contribuer à la définition et à la coordination des politiques sectorielles, avec une mission de constituer une banque de données relatives à ses missions⁷.

- L'observatoire national du territoire (ONT) qui sera chargé de recueillir et de capitaliser les informations produites par les différents acteurs territoriaux et qui servira d'outil de vulgarisation permettant un partage de connaissances liées au territoire et aux enjeux des politiques publiques. De la sorte, il constituera à la fois un outil d'évaluation et d'aide à la décision en matière d'aménagement du territoire.

- Et enfin les établissements publics d'aménagement (EPAM) et les sociétés d'économie mixte d'aménagement (SEMA) : Après leur création, les premiers prendront en charge les tâches d'assurer la gestion et la coordination des grands projets d'aménagement à titre des nouvelles villes, tandis que les secondes seront orientées vers les projets destinés au développement des espaces locaux.

La mise en œuvre du schéma national d'aménagement du territoire est scindée en deux phases qui devront permettre d'asseoir progressivement la démarche participative et concertée entre les différents acteurs territoriaux :

Dans une première phase étalée jusqu'à l'an 2015, l'Etat joue un rôle central en matière d'aménagement à travers l'élaboration et le financement de plans directeurs sectoriels. Durant cette phase, d'importantes ressources budgétaires sont mobilisées par l'Etat algérien en vue de développer le pays. Trois plans de développement ont été déjà élaborés durant cette phase. Il s'agit du plan de soutien à la relance économique (2001-2004) avec une enveloppe de 7 milliards de dollars américains, du plan complémentaire de soutien à la croissance (2005-2009) dont le montant initial s'élève à 55 milliards de dollars américains auxquels s'ajoutent 14 milliards destinés au développement des régions des hauts plateaux et du grand sud (BAfD/OCDE, 2007), et qui a été arrêté à près de 200 milliards de dollars américains à la fin de l'année 2009. Enfin, le plan de développement quinquennal (2010-2014) auquel est consacrée une enveloppe financière initiale s'élevant à 286 milliards de dollars américains. Mais, en raison des retards accusés dans la réalisation de certains projets programmés durant cette première phase, un nouveau plan d'une enveloppe financière estimée à



130 milliards de dollars américains, a été lancé à partir de 2015. Ce plan quinquennal de développement économique et social, à l'horizon de 2019, sera destiné au parachèvement des grands projets déjà entamés durant les plans précédents⁸. Ainsi, la première phase du SNAT est, de facto, décalée vers la fin de la décennie 2010, voire à d'autres échéances futures si le rythme d'exécution des programmes publics se poursuit avec la même cadence. En outre, la crise financière que connaît l'Algérie depuis la fin de l'année 2014, suite à la baisse des prix des hydrocarbures, risque de prolonger davantage cette première phase, et conditionne, encore une fois, le parachèvement des différents projets tracés.

La concrétisation des projets retenus dans le cadre des différents plans précités devra renforcer la structure socioéconomique du pays. Cela ira de pair avec l'amélioration du bien-être de la population et la consolidation de l'attractivité du territoire aux activités productives. Le poids du secteur privé sera renforcé davantage et sa participation au développement économique permettra de lui conférer un rôle plus actif dans la seconde phase du SNAT. Cette dernière sera étalée sur une période de 15 ans, allant jusqu'à l'an 2030 selon les échéances initialement établies. Elle reposera sur un partenariat public-privé et une participation plus active des autres acteurs territoriaux. Dans cette phase l'Etat jouera le rôle de régulateur, d'incitateur et d'accompagnateur mais à des échelles plus réduites. Il sera aussi le garant de la solidarité nationale, tout en conservant la tâche de définir les grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire.

Conclusion

Durant plus d'un demi-siècle après l'indépendance, les préoccupations territoriales pour venir à bout d'une situation de déséquilibre spatial héritée de la période coloniale sont en perpétuelles mutations. Elles sont empreintes d'un contexte politico-économique, caractérisant un secteur d'aménagement du territoire auquel sont associés les objectifs d'un redéploiement des forces productives et des chances de développement sur l'ensemble de l'espace national.

Les premières tentatives d'aménagement répondaient à une situation d'urgence visant à stabiliser les espaces, dans un premier temps, et à construire les assises économiques du pays dans un second. Depuis les années 1980, l'Algérie s'est dotée d'une politique d'aménagement du territoire encadrée par des instruments législatifs et institutionnels avec une visée à long terme. Cette politique retient la démarche volontariste et



cohérente⁹ en matière d'aménagement du territoire et aspire à un développement global des différents volets de la société algérienne. Toutefois, sur le plan pratique, les actions d'aménagement du territoire entreprises en Algérie avant les années 2000 n'étaient pas articulées sur une démarche participative et concertée qui associe l'ensemble des parties prenantes. De même, compte tenu de ses orientations politiques, l'Algérie était dépourvue d'un secteur privé capable de prendre en charge une partie des projets d'aménagement. L'État était à la fois l'unique concepteur et exécuteur de la politique d'aménagement du territoire.

La nature du financement étatique des projets d'aménagement constitue également un maillon faible pour cette politique. Le contre-choc pétrolier de 1986 dénote l'incapacité de l'Algérie à venir à terme de sa politique territoriale. Le déclin de cette dernière survient dans un contexte de crise économique qui a débouché sur l'abandon du système de planification centralisée, pour s'engager dans une voie de transition vers l'économie du marché.

Au début des années 2000, les préoccupations territoriales reprennent en Algérie avec la conception du schéma national d'aménagement du territoire à long terme. Ce dernier, reposant sur un ensemble de schémas sectoriels, vise un développement harmonieux et durable de l'ensemble du territoire national. Ainsi, le secteur d'aménagement du territoire se consolide davantage de moyens institutionnels et législatifs et bénéficie de moyens financiers conséquents.

Comme son prédécesseur (le SDAT 1980-2000), la mise en œuvre du SNAT repose également sur des plans de développement à moyen terme, mais avec une démarche innovante. Tel que stipulé par l'article 2 de la loi n°01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, le schéma en question associe l'ensemble des acteurs territoriaux de différents niveaux à son élaboration et à sa réalisation. Autrement dit, il repose sur une démarche participative. Cependant, plusieurs nuances caractérisent la mise en application de cette démarche. Dans des territoires en continuelle transformation, l'absence d'observatoires territoriaux (national et locaux) en mesure de recueillir les informations produites par les acteurs, limite l'efficacité des politiques publiques d'aménagement. De même, à défaut d'un réel partenariat public-privé, engageant le secteur privé financièrement dans la réalisation des grands projets, la nature des financements du SNAT constitue également son point faible. Le financement



des différents plans de développement se fait, exclusivement, sur fonds publics et l'achèvement des projets reste tributaire des recettes liées aux exportations des hydrocarbures.

Du point de vue des délais de réalisation, un bon nombre de grands projets inscrits dans le cadre de la première phase du SNAT, a connu et connaît des retards de livraison, et parfois, se heurte à la non-conformité et à la mauvaise qualité des travaux. Cela soulève d'autres interrogations liées au suivi et au contrôle des projets, mais surtout à l'efficacité de gestion des fonds publics. Dans cette optique, la corruption¹⁰ touchant les différents segments de l'économie algérienne démontre un autre maillon faible qui se positionne à l'encontre de la réussite des politiques d'aménagement du territoire. La pertinence de ces dernières reste subordonnée à une bonne gouvernance, tirant ses forces de l'association de l'ensemble des parties prenantes aux projets territoriaux et faisant de la transparence et de la lutte contre la corruption des outils ultimes d'aménagement du territoire.

Bibliographie :

Adam Michel (1970), Localisation des industries nouvelles et population urbaine en Algérie 1963-1969, Annuaire de l'Afrique du Nord, Centre national de la recherche scientifique ; Centre de recherches et d'études sur les sociétés méditerranéennes (CRESM)(éds.), Paris, Editions du CNRS, Vol. 8.

Ambassade de la République Algérienne Démocratique et populaire à Bruxelles, Plan quinquennal de développement économique et social 2015-2019. Sur <http://algerian-embassy.be/programme-quinquennal-2015-2019/> (Consulté le 11-03-2017).

Banque Africaine de Développement [BAfD], Organisation de Coopération et de Développement Economiques [OCDE] (2007), L'Algérie, Perspectives économiques en Afrique, pp 116-129.

Belattaf Matouk. (1990), Essai d'analyse de la politique de localisation industrielle : cas de l'Algérie de 1962 à 1989 et ses perspectives, Thèse de doctorat, Economie, Académie d'économie de Poznan, Pologne.

Benissad Mohamed Elhocine (1982), Economie du développement de l'Algérie, Sous-développement et socialisme, Office des Publications Universitaires (OPU 103), Alger.

Chakour Said Chaouki, Bennacer Nasreddine (2009), Initiation à la gouvernance des territoires et au développement local, Projet GEMALIT (Gouvernance de l'Environnement Marin et Littoral), WP1, UMR 208, IRD.



Chakour Said Chaouki., Dahou Tarek. (2011), Gouverner une AMP, une affaire publique ? Exemples Sud-Méditerranéens. Chapitre 14. In « La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques », Canada, Edition Vertigo, pages 193-212.

Cote Marc (1983), La population de l'Algérie, Méditerranée, Troisième série, Tome 50, 4-1983. Dynamique spatiale de la population dans les pays méditerranéens. pp. 95-100.

Cote Marc (2011); L'Algérie, mondialisation et nouvelles territorialités ; Publication de l'université de Provence, Méditerranée, France.

Dahmani Ahmed (2000), L'Expérience algérienne des réformes : problématique d'une transition à l'économie de marché, Annuaire de l'Afrique du Nord, Centre national de la recherche scientifique ; Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM) (éds.), Paris, Editions du CNRS, pp. 125-147, Vol. 37 (647 p).

Dahmani Mohamed (1984), Planification et aménagement du territoire, quelques éléments théoriques et pratiques, Office des Publications Universitaires, collection Le cours des sciences sociales, Alger.

Greffé Xavier (1995), Aménagement du territoire ou aménagement du milieu ? Économie rurale, N°225, pp. 4-7.

Hatem Fabrice (2004), Investissement International et Politiques d'Attractivité, Paris, ECONOMICA, Collection Gestion G, France.

Hufty, Marc et al. (2007), Jeux de gouvernance : Regards et réflexions sur un concept, Karthala/IUED, Collection DéveloppementS, Paris.

Joyal André (2004), Les PME en milieu non-métropolitain sont-elles vraiment isolées ? Études des cas québécois, brésiliens et des provinces canadiennes de l'Atlantique, revue d'économie méridionale n° 05, volume 8.

Lajugie Joseph, Delfaud Pierre, Lacour Claude (1979), Espace régional et aménagement du territoire, Dalloz, Paris.

Merlin Pierre (2002), L'aménagement du territoire, Presse Universitaire de France, collection Premier cycle, Paris.

Milot Nicolas, Laurent Lepage (2011), La Gouvernance environnementale : une notion polysémique. In La gouvernance environnementale à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques, sous la direction d'Éric Duchemin, pp. 9-15. Montréal : Les éditions en environnement [VertigO].

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement [MATE] (2011), « Rapport de la conférence nationale sur le schéma national d'aménagement du territoire », Alger, 04 avril.

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement [MATE] (2010), « Schéma National d'Aménagement du territoire, les racines du futur », Alger.



Ministère de l'équipement et de l'Aménagement du Territoire [MEAT] (1992), *Demain l'Algérie* : (Volume I : L'état du territoire et Volume II : La reconquête du territoire) ; Alger.

Monod Jérôme, De Castelbajac Philippe (2012), *L'aménagement du territoire*, Presse Universitaire de France, Collection Que sais-je ?, Paris.

Mutin Georges (1980), *Implantations industrielles et aménagements du territoire en Algérie*, Revue de géographie de Lyon. Vol. 55 n°1, pp. 5-37.

Office National des Statistiques (2008), *Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH)*.

Office National des Statistiques (2012), « Premier recensement économique 2011, résultats définitifs de la première phase », Collections Statistiques N° 172/2012, Série E : Statistiques Economiques N° 69, Alger.

RAW Rhodes (1996), *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies, Vol. 44, no 4, pp. 652-667.

Thisse Jacques-François (1997), *L'oubli de l'espace dans la pensée économique*, Revue Région et Développement n°6-1997.

Transparency International, *Indice de perception de la corruption* (2018), sur : <https://www.transparency.org/cpi2018> (consulté le 22/03/2019).

Référence :

¹ Selon Hatem F., cette capacité d'attractivité des territoires aux agents économiques peut être liée à une « offre compétitive en matières de ressources élémentaires et d'un climat des affaires favorable » (Hatem, 2004).

² Plan annoncé par le général Charles De Gaulle lors de sa visite à la ville de Constantine en 1958. Il comprend la réalisation d'un certain nombre de projets sociaux et économiques en faveur de l'Algérie

³ Article 6 de la loi n°01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

⁴ Article 9 de la loi n°01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

⁵ Selon l'article 3 de la loi n°01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire « la région programme d'aménagement et de développement » est définie comme « le territoire constitué par plusieurs wilayas limitrophes et présentant des caractéristiques physiques et des vocations de développement similaires ou complémentaires ».

⁶ Article 5 du décret exécutif n° 04-162 du 5 juin 2004 portant statut, organisation, missions et attributions de la caisse nationale d'équipement pour le développement.

⁷ Article 4 du décret exécutif n° 11-137 du 28 mars 2011 portant création de l'agence nationale à l'aménagement et à l'attractivité des territoires «ANAAT».



⁸ Ambassade de la République Algérienne Démocratique et populaire à Bruxelles, Plan quinquennal de développement économique et social 2015-2019. Sur <http://algerian-embassy.be/programme-quinquennal-2015-2019/> (Consulté le 11-03-2017).

⁹ Article 7 de la loi 87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire.

¹⁰ Selon les rapports de l'organisation non gouvernementale *Transparency International*, en matière d'indice de perception de la corruption, l'Algérie est passé du 88^e rang (parmi 133 pays) en 2003, à la 94^e position en 2013 et à la 100^e place en 2014 (parmi 175 pays). En 2015, l'Algérie se classait 88^e sur 168 États, et en 2016, elle arrive à la 108^e place sur 176 pays, tandis qu'en 2018, elle est classée à la 105^e place parmi 180 pays. A remarquer que le classement du pays n'a pas cessé de se détériorer depuis les premières années de lancement du SNAT. (Transparency International, Indice de perception de la corruption sur : <https://www.transparency.org/cpi2018> (consulté le 22/03/2019).