

RÉPUBLIQUE ALGÉRIENNE
DÉMOCRATIQUE ET POPULAIRE

DEMAIN, L'ALGÉRIE

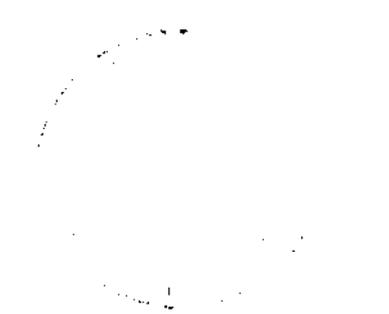
L'ÉTAT DU TERRITOIRE

BIBLIOTHÈQUE DU CERIST



IST
1199

de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire



DEMAIN L'ALGERIE

VOLUME I

L'ETAT
DU
TERRITOIRE

PROLOGUE AU DÉBAT NATIONAL SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Placée au coeur de la Méditerranée mais ayant grandi dans la protection des monopoles politiques et économiques, l'Algérie hésite aujourd'hui à prendre part à la grande compétition qui s'ouvre sur le 21^e siècle; la crise que nous vivons a révélé au pays une multitude de divorces entre le territoire et ses populations et l'exclusion de pans entiers du territoire; ce territoire présente des ruptures multiples et la cohésion sociale subit les effets des réajustements économiques et monétaires et pour beaucoup d'Algériens, les perspectives d'élévation sociale se sont affaiblies.

L'asphyxie des grandes villes, la crise de l'habitat, l'absence de services de proximité, la dévitalisation des zones montagneuses et rurales, la dégradation des zones steppiques et sahariennes sont autant de symptômes révélateurs de ce que sera l'Algérie, demain, si nous ne réagissons pas.

Face au défi le plus singulier de son histoire, l'Algérie ne se porte pas plus mal que ne le pensent les Algériens, mais elle se porte moins bien qu'elle ne devrait l'être, l'Algérie d'aujourd'hui ne peut envisager son destin et son avenir qu'en évaluant ses potentialités et ses atouts, et en transformant nos faiblesses de l'heure en forces de demain. A cet effet, l'Algérie doit mieux se connaître pour mieux déceler et mesurer ses retards de réussite; l'Algérie doit également muer et être présente dans le Monde qui inscrit radicalement sa marche dans une rupture par rapport à la période antérieure.

Face à cette nouvelle donne internationale caractérisée par une économie globale, dominée par un consommateur mondial et arbitrée par les marchés financiers, l'Algérie doit saisir cette opportunité pour s'intégrer à la grande marche du 21^e siècle. Dans ce nouveau Monde où l'avantage technologique occidental est grignoté pas les pays émergents du Pacifique, l'Algérie doit non seulement articuler son nouveau dessin, mais doit également s'interroger sur ses véritables atouts et l'attractivité de son territoire.

Conscient du nouveau champ d'action qu'offre "l'économie-territoire", préoccupé par l'absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire, le Gouvernement animé par une forte volonté politique, propose aujourd'hui au pays une démarche nouvelle de reconquête du territoire.

En effet, il y a de cela une année, l'organisation du Gouvernement s'est enrichie d'une nouvelle attribution, celle de l'Aménagement du Territoire. Dans la foulée, le Gouvernement dressant un constat de l'état du territoire, avait annoncé son intention d'organiser un débat actif sur ce sujet et de rompre avec les démarches centralisées du passé.

Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement a décidé de mettre en oeuvre une nouvelle loi pour l'aménagement du territoire, cette loi se nourrit de l'état actuel du territoire et projète une image de l'Algérie en 2010.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire traduit et définit les grandes actions de l'Etat et construit les cadres de référence, pour la politique de l'aménagement du territoire et les actions territoriales à l'horizon 2010.

Le présent rapport est un document introductif au débat sur l'Aménagement du Territoire. Il n'a pas la prétention d'apporter des réponses ni a fortiori toutes les solutions. Il pose les problèmes et esquisse les questions majeures sur l'état et le développement du territoire. Il constitue le guide et l'ébauche des grandes lignes qui caractérisent l'état et le développement du territoire.

Pour que toutes les attentes puissent s'exprimer, il appartiendra à chaque Algérien de conduire et d'animer le débat car l'entreprise de l'aménagement du territoire ne relève pas seulement de l'Etat mais de toute la Nation. Plus concrètement et en vue de sa réussite le débat sera organisé à plusieurs niveaux :

- Au plan national, il appartient au Conseil National Economique et Social de par sa composition, d'être un acteur actif dans l'élaboration de la concertation et le moteur, pour l'adhésion de tous les Algériens, à ce projet.
- Au plan local, les collectivités locales sont incontournables dans toute politique d'Aménagement du Territoire, il leur revient un rôle majeur dans la conduite des débats au niveau local, car sans elles aucune politique d'Aménagement du Territoire ne peut être imaginée.

Les walis ont la responsabilité d'organiser et de coordonner ou mener le débat et la concertation, avec les collectivités locales (la wilaya et les communes).

Ils doivent y associer toutes les forces vives du pays : l'école les universités, les entreprises, les associations à vocation socio-syndicale, économique ou écologique le monde de la presse, la communauté algérienne à l'étranger, bref tous ceux qui peuvent apporter une contribution à l'Aménagement de l'Algérie de demain devront être associés, consultés et entendus. Ils doivent veiller également à l'information complète de leurs interlocuteurs tout au long du débat et à chaque occasion qui leur est offerte ou qu'ils peuvent susciter.

Il va de soit bien sûr que le Conseil National de la Transition (C.N.T) et les Ministères seront évidemment associés à ce grand chantier dont le Secrétariat au plan national sera assuré par le Délégué à l'Aménagement du Territoire.

Le Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire mettra à la disposition de ce grand débat, toute sa contribution par l'apport des documents et des supports matériels : rapports, schémas régionaux...

Lancer un débat en période de crise est un pari difficile, mais c'est dans les moments difficiles que le pays a besoin de s'identifier à un projet fondé sur l'équilibre, la solidarité et la mise en valeur des richesses de chaque région.

Là encore, notre retard en cette période de crise, peut devenir, à condition d'y travailler, un atout pour l'avenir du territoire où vivront nos enfants.

Chérif RAHMANI

**MINISTRE DE L'EQUIPEMENT ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

SOMMAIRE

PRÉAMBULE.....	1
-----------------------	----------

Première Partie **L'ALGÉRIE D'AUJOURD'HUI**

<u>CHAPITRE 1- L'ÉTAT DU TERRITOIRE.....</u>	8
---	----------

1- Les atouts et les contraintes naturelles du territoire.....	8
1.1- Les caractéristiques et les contraintes d'un vaste territoire contrasté.....	8
1.2- Un territoire en proie à l'aléa sismique dans sa partie la plus peuplée.....	12
1.3- Des ressources naturelles limitées, mal réparties et peu préservées.....	15
1.4- Un territoire géographiquement déséquilibré au profit de la frange tellienne.....	22
2- Une population en transition démographique ?.....	23
2.2- L'évolution démographique de l'Algérie.....	24
2.2- Un peuplement qui demeure cependant très déséquilibré.....	26
3- Une urbanisation anarchique et qui aggrave les déséquilibres du peuplement.....	30
3.1- Les étapes et les formes de l'urbanisation depuis 1966.....	31
3.2- Un surpeuplement et une surconcentration des villes dans le Nord.....	32
3.3- L'urbanisation inquiétante des communes péri-urbaines des grandes métropoles.....	35
3.4- L'hypertrophie de la région métropolitaine d'Alger.....	36
3.5- Des quartiers et des banlieues en rupture sociale dans les villes.....	40
3.6- Des surcoûts de la concentration urbaine.....	41
3.7- De la crise particulière de l'habitat.....	42
3.8- De la question foncière : une législation inachevée.....	44

4- Une politique sociale généreuse dans ses principes, mais trop normative dans ses actions et pénalisante pour les régions intérieures.....	45
4.1- Des infrastructures sanitaires conséquentes, mais sans politique réelle de la santé.....	45
4.2- Une politique de scolarisation massive, mais inégale dans ses résultats.....	47
5- Une dégradation dangereuse de l'emploi.....	50
6- La gestion insuffisante des ressources naturelles.....	52
6.1- L'équation préoccupante de l'eau.....	53
6.2- La déperdition des terres agricoles et la dérive du patrimoine rural.....	57
7- Des infrastructures de communication denses, mais sectoriellement et territorialement déséquilibrées.....	58
7.1- Un réseau routier multipolaire menacé par le désinvestissement.....	58
7.2- Le rail : un priorité oubliée.....	60
7.3- Les ports : une infrastructure ancienne en voie de modernisation.....	61
7.4- Les aéroports : une infrastructure en progression.....	64
8- Les grands ouvrages hydrauliques : un effort important qu'il est nécessaire de poursuivre, de rééquilibrer et de rentabiliser.....	66
9- Du développement au développement durable.....	69

CHAPITRE 2 - L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE HIER ET AUJOURD'HUI : LE NOUVEAU RÔLE DE L'ÉTAT.....71

1- L'aménagement du territoire en économie planifiée : sans moyens, sans autorité réelle, sans structures.....	71
1.1- La première phase 1962-1978 : une politique d'équilibre régional plus qu'une politique d'aménagement du territoire.....	72
1.2- Deuxième phase 1978-1986 : une politique d'aménagement du territoire dotée d'attributions mais sans autorité et sans moyens.....	73

1.3- La troisième phase 1986-1994 : le déclin de la politique territoriale.....	74
2- Les préoccupations actuelles : Les dangers de l'aménagement concurrentiel du territoire dans une économie de marché sans régulation.....	75
2.1- La nouvelle politique d'aménagement du territoire : une nouvelle prise de conscience.....	75
2.2- La naissance d'une discipline : " l'économie -territoire ".....	76
2.3- Des instruments à actualiser, à simplifier ou à revoir.....	78
3- Les deux termes de l'alternative du futur : développement spontané ou aménagement volontariste du territoire.....	81
3.1- Le scénario de l'innacceptable : développement spontané et laisser faire.....	81
3.2- Le scénario souhaitable : l'aménagement volontariste du territoire et la "reconquête du territoire".....	87
3.3- Les avantages et les conditions de mise en oeuvre du scénario volontariste.....	101
CONCLUSION : Demain l'Algérie.....	106

PRÉAMBULE

"Penser globalement et agir localement"

De 1962 à nos jours, l'Algérie a profondément changé de visage. Depuis la reconquête de sa souveraineté, notre pays s'est certes profondément métamorphosé grâce à un intense effort d'investissement. Cependant ces changements ne se sont pas faits sans ruptures profondes; l'état de son territoire en porte les traces. En effet ce développement présente des distorsions graves et des exclusions multiples car il n'a pas été soutenu par une politique territoriale à sa mesure.

Face à ces bouleversements et ces ruptures, les Algériens ont quelque peu perdu leurs marques, certaines de leurs valeurs, et s'interrogent tout naturellement avec inquiétude sur leur avenir et le devenir de leur pays.

Sur les marches du 3ème millénaire, l'Algérie fait face à l'un des plus grands défis de son histoire, un défi qu'elle doit relever et gagner, au risque d'être irrémédiablement reléguée parmi les pays les plus retardataires.

En effet, l'Algérie se trouve aujourd'hui confrontée à la difficile adéquation entre une population en croissance rapide et sa répartition spatiale d'une part, et la valorisation et la protection de ses ressources naturelles et l'emploi judicieux de ses ressources financières, d'autre part.

Avec 700.000 personnes supplémentaires en moyenne par an, le rythme de croissance de la population algérienne, malgré une légère tendance à la baisse, s'inscrit encore parmi les plus élevés dans le monde.

En effet la jeunesse de la population (55%), bénéfique à certains égards, constitue une contrainte majeure pour le développement, quant à sa prise en charge en matière d'éducation, de formation et d'emploi : il faudra, d'ici l'an 2000, faire face à l'arrivée d'environ 230.000 demandeurs d'emploi par an.

Aux problèmes posés par l'importance du croît démographique, viennent s'ajouter ceux dûs à son inégale répartition : en 1987 date du dernier recensement de la population, 65% des habitants de l'Algérie sont concentrés au Nord, sur 4% du territoire national, là où se trouve l'essentiel du potentiel agricole (70% des terres agricoles de valeur) et hydraulique. Les régions Hauts Plateaux, abritent quant à elles 25% de la population du pays sur 9% de la superficie nationale et le Sud 10% répartis sur 87% de l'ensemble du territoire.

Face à cette exhubérance démographique, les ressources naturelles sont par contre, elles, limitées et mal réparties : les 230 millions d'hectares qui constituent le territoire national, se répartissent en 200 millions d'hectares de désert, 15 millions d'hectares de parcours steppiques, 7,5 à 8 millions d'hectares de surface agricole utile (S.A.U) et 5 millions d'hectares de forêts et de maquis.

L'espace agricole de l'Algérie s'avère donc très limité, du fait tant du relief que du climat. La S.A.U. qui représente actuellement 0,32 ha par habitant, n'en représentera plus que 0,22 ha en 2000 et 0,18 ha en 2010.

Les ressources potentielles en eaux superficielles et souterraines estimés à 19 milliards de m³, renouvelables annuellement, sont localisées à hauteur de 60% au Nord, 13% dans les Hauts Plateaux et 27 % au Sud.

L'essentiel des écoulements (89%) se trouvent dans le Tell : 18% à l'Ouest, 41% à l'Est et 24% au Centre. Paradoxalement c'est la région Nord Ouest, la moins arrosée qui dispose de l'un des meilleurs potentiels en sol du pays.

A terme, le conflit eau potable/agriculture/industrie, risque de se poser de manière aigüe : la part de l'eau potable qui ne dépasse pas 10% des ressources mobilisables actuellement, en représentera 16% en l'an 2000 et 40 % en 2025. C'est à dire que cette augmentation se fera au détriment de l'agriculture et de l'industrie.

Aux contraintes naturelles et démographiques, vient s'ajouter le poids de la conjoncture économique défavorable qui, à travers la baisse brutale de nos ressources extérieures, réduit sensiblement nos moyens, tout en exigeant un maximum d'efficacité pour chacune des actions entreprises.

Ainsi donc, c'est avec des moyens comptés que nous devons prendre en charge une population de 31 millions d'habitants en 2000, 38 millions en 2010 et de 44 millions en 2020. (selon les perspectives établies par la commission nationale des experts, pour le rapport "Algérie 2005").

Malgré les tendances à la stabilisation des populations dans leurs régions, tendances observées durant la période 1977-1987, et même dans l'hypothèse où elles se poursuivraient, le poids démographique des métropoles et de la région tellienne demeurera préoccupant et porteur de tensions évidentes : les régions

telliennes du Nord¹ abriteraient 25 millions d'habitants en 2010 et près de 30 millions d'habitants en 2020, alors que pour un territoire presque trois fois plus vaste, les Hauts Plateaux n'en compteraient que 10 millions en 2010 et près de 12 millions en 2020. Les régions métropoles² atteindraient à elles seules 11 millions d'habitants en 2010 et la seule région d'Alger, 6 millions pour le même horizon.

A cela s'ajoute, l'éventuelle reprise des mouvements migratoires³ si des efforts de mise en valeur des régions intérieures ne sont pas entrepris. D'ailleurs des mouvements de cette tendance, apparaissent déjà autour de certaines métropoles, ce qui s'explique par la dégradation de la situation dans le monde rural et les tensions sécuritaires qui s'y exercent depuis quelques temps.

D'ici 2000, les 4 wilayate de la région métropolitaine d'Alger devront accueillir du seul fait de leur croît démographique, une population supplémentaire de près de 700.000 habitants, pour l'horizon 2010 il s'agira d'un complément de plus de 2.000.000 d'habitants.

Les riches plaines de la Mitidja pourraient elles alors supporter des densités de plus de 1.000 personnes au Km², bien avant 2025?

D'une manière générale, les ressources rares sont menacées tant par l'accroissement anarchique des établissements humains⁴ que par l'industrialisation et le développement des activités ou par certains phénomènes naturels : la pollution des eaux déjà avancée, risque de s'amplifier avec le développement des activités et la croissance urbaine, l'érosion quant à elle, plus importante dans les plaines du Nord diminue régulièrement notre potentiel productif, alors que le phénomène de désertification des Hauts Plateaux menace leur équilibre écologique et aggrave l'exode vers les agglomérations de ces zones.

La poursuite de ces tendances est lourde de conséquences et risque d'hypothéquer durablement toute tentative de développement, risque d'autant plus grave que l'ouverture de l'économie, et la recomposition de l'économie mondiale, imposent une discipline de compétitivité, obéissant au seul souci de la rentabilité maximale.

- 1- Wilayate de Tlemcen, Sidi Bel Abbès, Mascara, Oran, Mostaganem, Relizane, Chlef, Ain Defla, Médéa, Blida, Tipaza, Alger, Boumerdès, Tizi Ouzou, Bouira, Béjaia, Jijel, Skikda, Mila, Constantine, Guelma, Annaba, Souk Ahras et Tarf.
- 2- Wilaya d'Oran pour la région d'Oran; wilayate d'Alger, Blida, Tipaza, Boumerdès pour la région d'Alger; Wilaya de Constantine pour la région de Constantine; Wilaya d'Annaba pour la région d'Annaba.
- 3- Mouvements déjà perceptibles à certains indices, dans les régions littorales du Nord.
- 4- C'est à dire les villes.

Inégalités sociales, chômage, déséquilibres spatiaux, exclusions, abandon de pans entiers de territoires, urbanisation anarchique, dérive des quartiers et des banlieues..., tels en seraient alors les impacts les plus criants.

Ces risques porteurs de grandes tensions voire de déchirures, pourraient mettre en péril la cohésion sociale et plus dangereusement l'unité nationale patiemment construite au fil du temps.

Dans de telles conditions, il est plus qu'impératif de redonner vie et corps au rôle de l'Etat et de créer les conditions pour un meilleur exercice de la citoyenneté et de préparer le cadre pour l'expression d'une ambition nationale renouvelée. La politique d'aménagement du territoire offre à cet égard une opportunité de choix pour l'Etat, qui doit retrouver à sa faveur son rôle, ses missions, son lustre et sa légitimité.

Le rôle de l'Etat, en tant qu'expression de l'unité nationale et de la cohésion sociale et en tant que garant de l'intégrité du territoire et de l'égalité des chances de tous les citoyens, est à cet égard capital dans la période qui vient.

Les objectifs implicites de l'aménagement du territoire découlent à ce niveau d'une idée force, dont la finalité est d'entraîner une mutation profonde des fonctions de l'Etat: **d'un Etat producteur à l'Etat organisateur du cadre, d'un Etat pouvoir à un pouvoir d'Etat.** Cette nouvelle manière de voir et d'agir procurera sans nul doute une nouvelle légitimité, un respect et une considération durable à l'Etat.

Les objectifs affichés devront quant à eux, nourrir l'espoir, fouetter les ambitions et viser la cohésion et la recherche des équilibres, pour un nouveau visage de l'Algérie où le citoyen bénéficiaire et acteur sera replacé au coeur des institutions.

Pour l'atteinte de ces objectifs il échoit à l'Etat retrouvé trois missions cardinales :

- L'Etat, dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique, doit rester le garant de la cohésion et de la justice sociale et doit assumer la solidarité nationale en corrigeant les déséquilibres régionaux et en favorisant la complémentarité entre les territoires.
- L'Etat se doit de jouer un rôle d'organisateur, de régulateur et de correcteur, en mettant en place les mécanismes incitatifs pour orienter les investissements vers les espaces à développer et les mécanismes dissuasifs, pour diminuer les pressions sur les espaces fortement sollicités, principalement ceux du Nord.

- L'Etat demeure enfin un promoteur-constructeur, par le biais des grands travaux et des équipements publics structurants afin d'aider au développement du pays et au décollage économique des espaces fortement déprimés, situés sur un territoire vaste qui peut constituer autant un atout dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, qu' un handicap dans le cas contraire.

Instrument de l'Etat, la politique d'Aménagement du Territoire a pour fondement d'assurer:

- Le service de l'intérêt général.
- La préservation et la pérennité des ressources naturelles: eau, sols, végétation.
- La valorisation et l'optimisation de toutes les potentialités.
- La correction des déséquilibres régionaux.
- La préservation et le développement de l'emploi.

Ainsi par cette finalité nouvelle, l'Etat concepteur et arbitre de l'aménagement du territoire, crée le cadre dans lequel les individus créent le développement.

Au demeurant, si elle veut éviter les dérives du passé, la nouvelle politique d'aménagement du territoire se doit d'abord, d'être fondée sur une volonté politique forte. Elle devra ensuite se fixer un cadre d'élaboration et définir des instruments propres et des moyens financiers et économiques d'intervention spécifiques, elle devra enfin préciser les missions et les compétences de tous les partenaires de l'aménagement du territoire : l'Etat, les Collectivités locales, les partenaires sociaux et les citoyens.

C'est en partant de celà que le présent rapport intérimaire sur l'état et le développement du territoire abordera notamment et tour à tour :

- L'état du territoire à la faveur d'un constat sur l'Algérie d'aujourd'hui.
- Les scénarios des futurs possibles, spontané et souhaitable, à l'horizon 2010;
- Les lignes, les axes et les programmes à l'horizon 2010 de la nouvelle politique d'aménagement du territoire;
- Le cadre régional et les instruments d'aménagement du territoire;

- Les conditions de participation et d'association de tous les partenaires de la politique d'aménagement et de développement du territoire : L'Etat, les collectivités locales, les partenaires économiques et sociaux, les associations, les universités, la recherche, le citoyen.
- Le pays dans sa dimension régionale et internationale.