



الجمهورية الجزائرية
الديمقراطية الشعبية

الجريدة الرسمية

اتفاقات دولية، قوانين، مراسيم
قرارات وآراء، مقررات، منشور، إعلانات وبلاغات

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

CONVENTIONS ET ACCORDS INTERNATIONAUX - LOIS ET DECRETS
ARRETES, DECISIONS, AVIS, COMMUNICATIONS ET ANNONCES

(TRADUCTION FRANÇAISE)

ABONNEMENT ANNUEL

Algérie
Tunisie
Maroc
Libye
Mauritanie

ETRANGER

(Pays autres
que le Maghreb)

1 An

1 An

Edition originale.....

1070,00 D.A

2675,00 D.A

Edition originale et sa traduction

2140,00 D.A

5350,00 D.A

(Frais d'expédition en sus)

DIRECTION ET REDACTION:
SECRETARIAT GENERAL
DU GOUVERNEMENT

Abonnement et publicité:
IMPRIMERIE OFFICIELLE
7,9 et 13 Av. A. Benbarek-ALGER
Tél: 65.18.15 à 17 - C.C.P. 3200-50
ALGER

Télex: 65 180 IMPOF DZ
BADR: 060.300.0007 68/KG
ETRANGER: (Compte devises):
BADR: 060.320.0600 12

Edition originale, le numéro : 13,50 dinars. Edition originale et sa traduction, le numéro : 27,00 dinars.

Numéros des années antérieures : suivant barème. Les tables sont fournies gratuitement aux abonnés.

Prière de joindre la dernière bande pour renouvellement, réclamation, et changement d'adresse.

Tarif des insertions : 60,00 dinars la ligne.

SOMMAIRE

ARRETES, DECISIONS ET AVIS

CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL

	pages
Procès verbal de la séance de vote de la IVème session du Conseil national économique et social.....	4
Avis sur le dossier «Demain l'Algérie» (quatrième session plénière - octobre 1995).....	6
Préambule.....	6
Introduction.....	6
TITRE I	
ANALYSE DU DOSSIER « DEMAIN L'ALGERIE »	
I - Présentation.....	7
1. - L'état du territoire.....	7
2. - La reconquête du territoire.....	8
3. - La dimension régionale.....	10
II - Eléments d'appréciation et de réflexion.....	10
1. - Au niveau des domaines de convergence.....	10
2. - Au niveau de la démarche.....	11
3. - Au niveau du contenu.....	11
3.1 - La dimension humaine.....	11
3.1.1 - Population et emploi.....	11
3.1.2 - Habitat et cadre de vie.....	13
3.2 - La dimension spatiale.....	14
3.2.1 - Les espaces urbains et ruraux.....	14
3.2.2 - Les espaces sensibles.....	15
3.3 - Les éléments structurants.....	19
3.3.1 - Les infrastructures hydrauliques.....	19
3.3.2 - Les infrastructures de transports.....	19
3.3.3 - Les infrastructures de télécommunications.....	20
3.3.4 - L'industrie.....	20
3.3.5 - L'énergie.....	20
3.4 - Les conditions et les moyens de l'aménagement du territoire.....	22
3.4.1 - La question foncière.....	22
3.4.2 - L'organisation territoriale et la régionalisation.....	23
3.4.3 - Les institutions et les structures d'encadrement local de la politique d'aménagement du territoire.....	24
3.4.4 - La Réhabilitation des collectivités locales.....	25

SOMMAIRE (suite)

	pages
TITRE II	
CADRE GENERAL D'UNE STRATEGIE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT	
1. - Cadre d'insertion de l'aménagement du territoire.....	26
2. - La question démographique.....	28
3. - Les instruments d'application de la politique de l'aménagement du territoire.....	29
4. - L'urbanisation et la politique de la ville.....	30
5. - La politique foncière.....	31
6. - La politique de l'eau.....	32
7. - Les infrastructures économiques et techniques.....	32
8. - La politique de régionalisation.....	33
9. - Le développement des zones frontalières.....	34
10. - L'environnement.....	34
Resumé de l'avis	35
Avis sur les villes nouvelles (quatrième session plénière - octobre 1995)	37
Introduction	37
I - Présentation du dossier	37
1. - Le rapport général sur les villes nouvelles.....	37
2. - Les villes nouvelles de la 1 ^{ère} et 2 ^{ème} couronnes.....	39
2.1 - La première couronne.....	39
2.2 - La deuxième couronne.....	40
2.3 - L'option villes nouvelles.....	40
3. - Les villes nouvelles de la 3 ^{ème} et 4 ^{ème} Couronnes.....	40
3.1 - La troisième couronne.....	40
3.2 - La quatrième couronne.....	41
4. - La ville nouvelle de Boughzoul.....	42
5. - L'encadrement législatif et réglementaire.....	42
II - Appréciations sur les documents présentés	43
1. - Le rapport général.....	43
2. - Le rapport sur les villes nouvelles de la 1 ^{ère} , 2 ^{ème} , 3 ^{ème} et 4 ^{ème} Couronnes.....	44
III - Avis portant sur le dossier villes nouvelles	45

ARRETES, DECISIONS, AVIS**CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL****Procès-verbal de la séance de vote de la IV^{ème} session du conseil national économique et social.**

La séance de l'après midi du lundi 16 Octobre 1995, a été consacrée au déroulement des votes requis pour l'adoption des rapports, avis et recommandations examinés durant la IV^{ème} session plénière du Conseil et ce, conformément à l'article 60 du règlement intérieur.

Dès 14 heures 30, M. le Président du Conseil ouvre la séance et donne la parole à M. le Rapporteur général du Conseil pour procéder aux opérations de vote. Le mode de votation pour la validation des actes du Conseil étant le vote à main levée, conformément à l'article 84 du règlement intérieur, le Rapporteur général demande à messieurs les animateurs des groupes socio-professionnels de désigner un Scrutateur pour chacun des groupes et ce, pour assurer le contrôle de l'opération et procéder au comptage de voix.

A ce titre, ont assuré la charge de Scrutateur pour le compte de leur groupe :

- M. DJELLOUL Abdelkader, groupe «Agriculture» ;
- M. SADANI Amar, groupe «Syndicat des Travailleurs» ;
- M. DERDECHE Abdellah, groupe «Associations» ;
- M. BOUSBAA Salah, groupe «Entreprises Privées» ;
- M. BENYEKHOU Farid, groupe «Communauté Algérienne à l'Etranger» ;
- M. DJEBBARI Menouar, groupe «Collectivités Locales» ;
- M. AOUN Kamel, groupe «Intuité Personnae» ;
- M. BENDAIDA Abdellah, groupe «Administration Centrale» ;
- M. BOUDEBOUZ Chafai, groupe «Entreprises Publiques».

Un «briefing» entre le Rapporteur général et les scrutateurs a été fait séance tenante et a consisté à rappeler les règles qui avaient été adoptées lors des précédentes sessions ; en particulier à retenir comme décompte valable, en cas de litige, la médiane des chiffres recueillis par chaque scrutateur.

Sur instruction de M. Le Président du Conseil, le Rapporteur général, assisté des scrutateurs, a mis aux voix chacun des projets d'amendements qui lui avaient été soumis conformément à l'article 69 du règlement intérieur et qu'un premier vote en session quant à leur admissibilité avait conduit à leur renvoi pour réexamen par la commission concernée.

C'est ainsi que :

- un premier projet d'amendement déposé par M. BENYOUNES AHCÈNE relatif au dossier Stratégie Nationale de l'Habitat a été adopté à l'unanimité : le dossier auquel il se rapporte devra donc être approuvé modifié par l'amendement adopté.
- un second amendement déposé par M. DJELLOULI Abdelkrim se rapportant au rapport sur l'Education Nationale a été approuvé à l'unanimité.

Le rapport concerné sera soumis à approbation en tenant compte de cet amendement.

- un troisième amendement déposé par M. BENYOUNES AHCÈNE relatif au dossier «Logement Social» a fait l'objet d'une reformulation par la commission concernée et a été adoptée à l'unanimité par l'assemblée plénière. Le dossier concerné sera soumis à adoption en y tenant compte.

Après l'adoption des amendements, le Rapporteur général soumet aux voix les actes étudiés lors des précédentes séances de la session, selon l'ordre de leur examen par la plénière.

1/ - s'agissant de l'Avis sur le Dossier «Demain l'Algérie», les membres du Conseil ont adopté l'Avis à l'unanimité des membres présents soit 120 votants.

2/ - l'Avis sur le Dossier «Villes Nouvelles»

- voix pour : 113

- voix contre : 0

- abstentions : 7

Adopté

3/ - Rapport «Environnement : aspects institutionnels et juridiques»

- voix pour : 112

- voix contre : 0

- abstentions : 2

Adopté

4/ - Rapport sur la Conjoncture économique et sociale du deuxième semestre 1995 :

- voix pour : 112

- voix contre : 0

- abstentions : 3

Adopté

5/ - Avis «Nouveaux Instruments Financiers» devant accompagner l'économie de marché :

- voix pour : 60

- voix contre : 18

- abstentions : 24

L'article 60 du règlement intérieur requérant la majorité absolue des membres de Conseil pour l'adoption d'un avis, les votes favorables exprimées sont **insuffisantes pour adopter le projet d'avis en question.**

6/ - Rapport «Logement Social»

- voix pour : 116

- voix contre : 1

- abstentions : 0

Adopté

7/ - Rapport «Stratégie Nationale de l'Habitat»

- voix pour : 114

- voix contre : 0

- abstentions : 2

Adopté

8/ - Rapport «Education Nationale»

- voix pour : 65

- voix contre : 8

- abstentions : 47

En conséquence, le rapport relatif à l'Education Nationale ne requérant que la majorité simple, est adopté ; toutefois les votes exprimés étant insuffisants pour valider les recommandations contenues dans le rapport et qui requièrent la majorité absolue (article 60, paragraphe 2 du règlement intérieur), **celles-ci ne sont donc pas adoptées.**

Après avoir fait émarger les scrutateurs pour attester de la régularité des opérations de vote, et après avoir recueilli l'accord de M. le Président du Conseil, le Rapporteur général proclame les résultats des votes.

Après la proclamation des votes, M. le Président du Conseil a procédé à la cérémonie officielle de clôture de la IV^{ème} Session du Conseil National Economique et Social.

Avis sur le dossier «Demain l'Algérie» (IV ème session octobre 1995).

Préambule

Par saisine datée du mois de juin et confirmée le 22 août 1995, le Chef du Gouvernement a sollicité l'Avis du Conseil National Economique et Social sur le «Rapport introductif au Débat National sur l'Aménagement du Territoire» proposé par le Ministre de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire à travers le dossier intitulé «**Demain l'Algérie**».

Le projet d'Avis a été confié à la Commission de l'aménagement du territoire et de l'environnement du Conseil national économique et social (CNES).

C'est ainsi que dès le mois de mai 1995, la Commission s'est organisée en groupes à l'effet de produire le présent document soumis à l'examen de la IVème session du Conseil national économique et social (CNES).

Il y a lieu de rappeler que lors de la session plénière du Conseil national économique et social (CNES) d'avril 1995, la Commission de l'aménagement du territoire et de l'environnement avait déjà présenté, sur le même thème, un rapport axé principalement sur une série de recommandations en guise de contribution à l'élaboration d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire.

C'est pourquoi, l'Avis émis aujourd'hui, constitue un complément à ce rapport et consacre, à nouveau, la contribution du CNES dans la prise en charge de ce projet d'importance nationale à travers le débat national déjà entamé.

En dépit de l'insuffisance des moyens et eu égard aux grands enjeux de l'heure, la Commission s'est organisée pour répondre à la demande du Chef du Gouvernement et à l'attente des membres de l'Institution, dont l'intérêt pour le projet est manifesté à travers la contribution et la participation active de ses membres, l'audition des cadres du Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire et l'association de certains de ses membres aux journées d'études organisées par le même Ministère.

Elaboré concomitamment et dans les mêmes formes que l'Avis sur le projet «Villes Nouvelles», ce document a été adopté en première lecture par l'ensemble des membres présents à la séance plénière de la Commission des 29 et 30 Juillet 1995 et a été finalisé durant le mois d'Août 1995.

Introduction

Perçu, dans toute société moderne, comme la solution de conciliation entre croissance économique et condition de sécurité et de durabilité pour les générations futures, l'aménagement du territoire va devoir s'accommoder des mutations en cours et offrir les meilleures conditions d'accueil pour un redéploiement des activités et des populations.

A cet effet, il est nécessaire de prendre en compte les conditions géo-économiques et se fonder sur des choix concertés.

De même, l'expansion équilibrée recherchée ne doit pas seulement viser un objectif social, mais être optimisée aux plans économique et financier.

En effet, en complément de l'analyse économique qui privilégie les valeurs de la réalité, l'aménagement du territoire devra appréhender toutes les opportunités, les conséquences sur le milieu, les coûts de réalisations ainsi que les évolutions sociales qui pourraient en découler.

La démarche doit donc être abordée par anticipation et toute approche basée sur le seul court terme est réductrice, parceque toute décision prise à cet horizon risque d'avoir des conséquences difficiles à corriger sur l'occupation des espaces.

A contrario, une vision exclusive à long terme cache les vérités du vécu quotidien, et peut enlever toute crédibilité à une quelconque politique d'aménagement du territoire et, par conséquent, démobiliser les opérateurs et les acteurs en charge de la mise en œuvre du projet national.

La nouvelle politique d'aménagement du territoire devra donc être conduite de façon à apporter d'abord des réponses aux dangereux déséquilibres subis par notre territoire pour permettre ensuite de choisir plus objectivement la meilleure alternative à suivre pour un développement durable.

Par ailleurs, s'il est admis de nos jours, que toute nation se voit imposer des sacrifices pour mieux préparer son avenir, l'aménagement du territoire doit être conduit en la forme d'une pensée commune à l'ensemble des services publics. Il ne s'ajoute pas aux autres projets sectoriels et décisions classiques de type administratif. Il est la vision intégrée du futur pour autant que le dépassement des intérêts sectoriels et catégoriels des objectifs et des actions, tant au plan régional que national, soit mis en œuvre.

Entre autre, l'accélération des progrès en matière de communications favorise l'émergence d'une nouvelle géographie où la distance ne constitue plus une contrainte et, de ce fait, la vision en matière d'infrastructures techniques devrait en tenir compte.

L'aménagement du territoire est conditionné pour sa réussite par l'efficacité et l'efficience des programmes d'action destinés à faire prospérer toute une région par le biais de programmes d'aménagement intégrés.

L'aménagement du territoire étant appelé à corriger les effets indésirables de la croissance, il doit néanmoins s'insérer dans le contexte de démocratisation de la vie publique, ce qui implique :

- d'éviter les choix réducteurs qu'ils soient catégoriels, sectoriels, de niveau local ;
- de favoriser les espaces ouverts tels la région, lieu privilégié de concertation, de cohérence et d'intégration ;
- de créer les conditions qui rendent crédible la politique menée afin d'éviter sa remise en débat périodique.

Enfin, pour prévenir tout risque d'échec prématuré, la détermination des pouvoirs publics ne doit laisser planer aucun doute sur la réalisation des objectifs dans toute action d'aménagement du territoire.

La Commission «Aménagement du territoire et environnement» a formulé ses commentaires et avis sur le document "Demain l'Algérie" en s'inspirant des considérations générales développées ci-avant.

TITRE I

ANALYSE DU DOSSIER : «DEMAIN L'ALGERIE»

I - PRESENTATION

Présenté comme un «prologue» au débat national sur l'aménagement du territoire, le dossier élaboré par le Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire se compose de trois documents traitant :

- de l'état du territoire exprimé par un constat sur l'Algérie d'aujourd'hui ;
- des scénarios alternatifs des futurs possibles, suivant un développement spontané ou un développement souhaitable à l'horizon 2010, voire 2020, ainsi que les lignes de force et les axes d'une nouvelle politique d'aménagement et de reconquête du territoire ;
- du cadre régional et de l'instrumentation de la politique d'aménagement du territoire.

1. - L'état du territoire

Le premier document «l'Algérie d'aujourd'hui» s'articule autour de deux (02) chapitres :

- l'un révélant «l'état du territoire» et axé principalement sur les atouts et les contraintes naturelles du territoire, sur les caractéristiques de ses composantes et de ses occupants (ressources, peuplement, urbanisation, activités, emploi, infrastructures et équipements etc...) ;
- l'autre contenant une analyse critique des différents programmes et actions d'aménagement du territoire initiés dans l'ancien système de planification. Dans ce cadre, il est notamment mentionné les causes qui ont conduit au déclin de cette stratégie de planification territoriale depuis l'Indépendance à la fin des années 80, voire à nos jours.

Le volet urbanisation, abordé avec beaucoup d'acuité, est présenté comme l'une des principales causes qui ont conduit au peu de réussite des actions d'aménagement du territoire ; ses effets d'entraînement sur le mode d'organisation et de regroupement des populations urbaines et rurales ont conduit à la création désordonnée et à la multiplication des petites villes et des villes moyennes atteignant le nombre de 450 ; d'où l'émergence des problèmes liés à leur maîtrise et à leur gestion qui ont entraîné des déséquilibres, des croissances excessives et des distorsions importantes des aires métropolitaines, ainsi qu'à des disparités, annonciatrices d'une dislocation du territoire et de fractures sociales inquiétantes.

Cet état de fait est perçu dans le document comme un défi majeur à toute nouvelle politique d'aménagement du territoire.

Comme corollaire à ce constat, une démarche nouvelle est préconisée ; elle s'appuie sur une prise de conscience et une discipline économique consolidée par un scénario volontariste présentant des avantages économiques sur lequel reposerait la «Reconquête du territoire» à travers un projet national dit «Mobilisateur».

L'approche démographique développée dans le projet «Demain l'Algérie - l'état du territoire» renvoie à l'alternative suivante :

- un scénario dit «tendantiel» et qualifié de scénario de la «régression» et du laisser faire ;
- un scénario dit prospectif qualifié de scénario du «renouveau» et du «ressaisissement».

Les incidences du scénario tendanciel sont appréhendées à travers les risques d'une déstabilisation, quasi-irréversible, conséquente à l'organisation spatiale actuelle. A ce titre, une double interprétation est donnée à ce scénario :

- forte pression sur la zone littorale et le Tell, déjà fragilisés par les nuisances qui affectent les ressources naturelles ;

- lourdeurs matérielle, financière, institutionnelle s'imposant inéluctablement pour la prise en charge des besoins d'une population «additionnelle».

Face à ces périls, le défi du scénario dit prospectif ou encore volontariste est perçu comme un choix préférentiel dont les principes sont les suivants :

- un projet mobilisateur et une ambition renouvelée, inscrits dans un environnement mondial ;
- une stratégie objective puisant sa substance dans un projet national d'aménagement et de développement du territoire.

Basé sur les mêmes hypothèses démocratiques que le scénario tendantiel, le scénario prospectif (voir tableau n°1) ne s'en écarte que par la distribution spatiale de la population au cours des deux décennies 2.000/2.010 et 2.010/2.020. C'est ainsi que dès l'an 2.000, il est projeté un redéploiement de ce qui est désigné comme étant un excédent de population selon les quotas suivants :

- 75 % vers les hauts plateaux ;
- 25 % vers le Sud.

Tableau n° 1 :
**Evolution de la population par région
et par zone selon le scénario prospectif**
(source : Demain l'Algérie)

Unité : Millier d'habitants

Années	1990	2000	2010		2020	
Régions	Populations	Populations	Objectif	Populations	Objectif	Populations
Nord-Ouest	4335	5444	- 500	5993	- 1000	5900
Nord-Centre	8316	10226	- 100	10966	- 2000	10300
Nord-Est	3948	4854	- 500	5188	- 1000	4700
S/Total Tell	16599	20524	- 2000	22147	- 4000	20900
H.P Ouest	1435	1374	+ 500	2829	+ 15000	4900
H.P Centre	1218	1629	+ 1000	3066	+ 15000	5300
H.P Est	2544	4596	0	6540	0	6400
S/Total Hts.Plataux	6187	8099	+ 1500	11435	+ 3000	16600
Sud Ouest	1566	2087	+ 300	2994	+ 500	4400
Sud Est	705	952	+ 200	1431	+ 500	2300
S/Total Sahara	2271	3039	+ 500	4425	+ 1000	6700
Algérie	25067	31662	-	38007	-	44200

2. La reconquête du territoire

Le second document dessine les grandes lignes de la nouvelle politique volontariste d'aménagement du territoire. Développée autour de seize (16) axes de réflexion et de débat, elle vise à introduire, à travers l'évolution des mentalités, une culture d'aménagement du territoire. Le levier de cette démarche demeure la redistribution adéquate des ressources et la recherche de l'efficacité de leur emploi.

Pour atteindre cet objectif, la «Stratégie Nationale» d'aménagement du territoire, telle qu'esquissée dans le document, s'inscrit dans une perspective d'éveil national et de rupture avec les démarches antérieures. Cette option est largement développée à travers les problématiques relevées dans ce chapitre et axées notamment sur :

- une nouvelle stratégie économique induite par la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel,
- une nouvelle politique démographique et sociale basée sur :

- * une politique démographique équilibrée découlant d'un programme national de maîtrise de la croissance démographique ;
 - * un système éducatif performant et démocratique ;
 - * une politique de l'emploi, ambitieuse et dynamique.
 - une nouvelle politique des infrastructures techniques assise sur les grands travaux d'aménagement du territoire ;
 - une politique agricole et un modèle de développement rural fondés sur la réhabilitation et le développement intégré des espaces ruraux et des paysages agraires ;
 - une politique réfléchie de protection et de promotion des espaces sensibles (Steppe, Montagne, Littoral, Sud etc...) évoluant dans un cadre institutionnel approprié, renforcé par des Hauts Commissariats et des Observatoires régionaux.
 - une politique industrielle plus réaliste et une vision du redéveloppement inscrite dans une perspective de relance économique et de promotion des investissements ;
 - une politique de la ville et des villes nouvelles se voulant audacieuse, cohérente et porteuse d'espoir ;
 - une nouvelle politique de développement et de redéploiement des Services publics devant contribuer à crédibiliser l'Administration et à renforcer l'autorité de l'Etat à tous les niveaux ;
 - une politique de valorisation du patrimoine et de l'action culturelle ;
 - une nouvelle politique du développement régional et de l'action locale en tant que base du rééquilibrage territorial et du développement global. Elle a pour but d'encourager, promouvoir et instrumenter l'espace régional à travers :
 - * l'option des grands travaux d'infrastructures,
 - * l'organisation des structures de concertation régionales,
 - * l'institution des relations partenariales entre l'Etat et les Collectivités locales.
 - une redéfinition des rôles des partenaires et des acteurs de l'aménagement du territoire que sont l'Etat, les Collectivités locales et les divers opérateurs locaux ;
 - une mise en oeuvre de nouveaux instruments et mécanismes de planification impliquant l'ensemble des espaces dont celui de la région ;
 - une consolidation du développement de l'espace régional, cadre de planification et de promotion, par un instrument adaptée qu'est le schéma régional d'aménagement du territoire (S.R.A.T.) ;
 - une réforme de la fiscalité et des finances locales, considérée comme une priorité dans le cadre d'un transfert de compétences, d'administration, de gestion et d'aménagement au bénéfice des collectivités territoriales ;
 - une mise en place des instruments financiers de l'aménagement du territoire ainsi que les formes d'aides et les mesures incitatives qui tendraient à favoriser le redéploiement et le rééquilibrage du territoire, à travers notamment la création :
 - * d'un fonds national d'aménagement et du développement du territoire,
 - * des fonds régionaux de développement et d'aménagement du territoire,
 - * une caisse d'équipement et d'aménagement du territoire.
 - une mise en place de nouvelles structures d'encadrement du développement et d'aménagement du territoire, renforcées et adaptées au contenu et la complexité de la stratégie à engager.
- Ainsi, et outre la nécessité d'un département ministériel chargé de la mission «aménagement du territoire», il est envisagé la création de structures d'appui aux politiques initiées et mises en oeuvre, à savoir :
- * un *Conseil national*, à caractère consultatif, chargé d'orienter la stratégie globale d'aménagement du territoire, présidé par le Chef du Gouvernement ;
 - * un *Observatoire national* de l'aménagement du territoire chargé de recueillir, d'établir et d'évaluer périodiquement l'action régionale et locale ;
 - * une instance régionale «la conférence régionale économique et sociale» appuyée par des *Délégations régionales*.

D'autre part, l'insertion de l'Algérie dans l'espace maghrébin gagnerait à être plus effective à travers :

- * *une Commission maghrébine* de l'aménagement ;
- * *un Conseil maghrébin* ;
- * *un Fonds maghrébin* de l'aménagement du territoire en tant que soutien aux instances précitées.

3. La dimension régionale

Le troisième document intitulé «l'aménagement du territoire dans sa dimension régionale» suggère la mise en œuvre des procédures et des mécanismes de solidarité et de complémentarité inter-wilayas, à l'échelon régional, offrant ainsi le cadre le plus approprié pour surmonter les difficultés locales et asseoir les grandes options de l'action régionale dans le projet global d'aménagement du territoire. Le schéma régional d'aménagement du territoire est considéré à ce propos, comme l'instrument clé de la nouvelle politique d'aménagement.

Cette politique régionale tend à organiser et à encourager un développement cohérent et autonome des espaces géo-économiques complémentaires.

L'objectif recherché par la nouvelle politique d'aménagement du territoire est d'opérer au cours des prochaines années une nouvelle culture de l'aménagement du territoire et une mutation des mentalités par notamment :

- un redéploiement politique et institutionnel basé sur la décentralisation et la régionalisation ;
- une redéfinition du rôle de l'Etat dans son intervention économique ;
- un redéploiement territorial des grandes infrastructures et du développement en rapport avec les options retenues ;
- un redéploiement conséquent des compétences et des finances au bénéfice des Collectivités locales à travers une redistribution équitable d'une partie de la fiscalité et de la richesse nationale.
- un redéploiement sociologique et social des représentations et pouvoirs locaux au profit de la nouvelle génération.

II - ELEMENTS D'APPRECIATION ET DE REFLEXION

1 - Au niveau des domaines de convergence

Même si le dossier ne se réfère pas à son rapport adopté en avril 1995 lors de sa 3^{ème} session, le CNES enregistre avec satisfaction l'initiative de verser dans le cadre d'une concertation très large, en la forme d'un débat national, le projet traitant de l'aménagement du territoire :

- le dossier expose les thématiques pertinentes majeures de l'aménagement du territoire relatives à la réhabilitation et au développement intégré de l'espace rural, à la prise en charge des espaces sensibles et à la nécessité de leur appliquer des politiques de mise en valeur appropriées (steppe, montagne, littoral, Sud) ainsi que l'énoncé des fondements d'une nouvelle politique d'urbanisation ;
- le dossier dresse également un bilan objectif certes non exhaustif mais assez révélateur de l'état des lieux ;
- le dossier souligne au plan des principes et au chapitre des partenaires de l'aménagement du territoire, la nécessité d'une redistribution des rôles et des moyens respectifs de l'Etat et des Collectivités territoriales, tout en définissant leurs nouveaux rapports par la concertation et la contractualisation des programmes d'aménagement et de développement du territoire ;
- le dossier établit, également, la hiérarchie des instruments institutionnels de l'aménagement du territoire et précise la nécessité de réforme des finances locales et de la mise en œuvre des instruments financiers de soutien ;
- au plan des structures d'encadrement, il est relevé l'adhésion du concepteur aux préoccupations de cohérence et d'unité d'action, telles que préconisées par le CNES, qui devraient aboutir à la mise en place d'un Conseil national de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Néanmoins, les missions et prérogatives de ce Conseil, telles qu'elles ressortent du document présenté, ne prennent pas en charge les recommandations du CNES ;

- l'approche du rééquilibrage régional, par le biais de l'emploi, tout comme la référence faite à la nécessaire dynamique que constitue le domaine du progrès scientifique et technique sont à relever ;
- le concepteur propose, selon sa logique, un scénario volontariste à moyen et long terme dont on en appréciera plus loin les incidences directes et indirectes ;
- l'option Hauts Plateaux bien que retenue comme option fondamentale ne fait, cependant, pas l'objet dans l'énoncé des actions et travaux d'une prise en charge effective ;
- l'insertion du projet dans le contexte transnational (maghrébin et méditerranéen) constitue une avancée dans l'élaboration d'une stratégie nationale de développement et d'aménagement du territoire de *l'Algérie de demain*.

2 - Au niveau de la démarche

La démarche adoptée par les concepteurs du projet «Demain l'Algérie» ne traite pas explicitement de la vulnérabilité du territoire national, autant dans sa cohésion que pour les impératifs de défense, d'intégrité et d'unité nationale ; à ce titre, il faut noter le peu d'intérêt accordé aux *zones frontalières*, pour lesquelles la densification d'établissements humains, devrait constituer un axe directeur du projet.

Les schémas de développement proposés auraient tendance au contraire à accentuer ces vulnérabilités par une accentuation démographique et infrastructurelle, au niveau des pôles littoraux :

- au plan économique, le modèle d'aménagement préconisé est générateur de surcoûts et présente le risque d'aggravation et de généralisation de la «malvie» actuellement localisée dans de nombreux points focaux du territoire ;
- la méthode énoncée par le rapport contribue à la dilution des responsabilités, en consacrant l'incapacité de l'Etat à mettre en œuvre une politique publique de développement et d'aménagement du territoire qui dépouille les principaux acteurs et partenaires (Collectivités territoriales) de l'exercice de leurs missions et attributions réglementaires de contrôle et d'encadrement, de la mise en valeur de leurs potentialités locales et l'amélioration de leur gestion pour les préparer à la prise en charge de l'intercommunalité ;
- la méthodologie développée par le rapport, tout en prenant appui sur des incitations locales d'amélioration du cadre de vie du citoyen, qui ne sont pas du reste prise en charge dans leur mise en œuvre, au plan des priorités, semble être une approche ambiguë et cloisonnée, malgré une formulation rénovée au plan conceptuel ;
- les axes d'intervention sont, en effet, formulées sans contraintes financières technique et humaines et se résument parfois à des listes d'actions qui consacrent certaines dérives dans le domaine de l'eau, de l'investissement extensif, dans les transports et les communications, et ce, faute d'études techniques et d'approches par *coût /opportunité*, ce qui risque de définir le projet comme velléitaire et fataliste et manquant d'opérationalité ;
- le plan d'action de l'aménagement du territoire doit dériver d'une stratégie de développement et de croissance économique reposant sur une analyse et une évaluation économique et sociale, en terme de confrontation entre la disponibilité des ressources et la demande économique et sociale, et en terme d'un calendrier d'opérations porteuses d'aménagement de territoire.

Cette approche, inexistante dans le rapport, serait de nature à faciliter la définition d'une politique d'aménagement du territoire dans le *triptyque des priorités, des séquences et des moyens*.

3. Au niveau du contenu

3.1. La dimension humaine

3.1.1 Population et Emploi

A l'examen des données caractéristiques du scénario tendanciel, développé par le projet, il semble que sa désignation de «scénario catastrophe» soit exagérée, car, hormis une répartition spatiale disharmonieuse, voire irrationnelle, les indicateurs de la croissance démographique ne semblent pas traduire une situation vraiment contraignante, voire même inacceptable :

- 2,36 % an entre 1990 et 2000 ;
- 1,92 % an entre 2000 et 2005 ;
- 1,75 % an entre 2005 et 2010 ;
- 1,52 % an entre 2010 et 2020.

Ces taux d'accroissement correspondent à l'hypothèse moyenne envisagée par les services habilités des statistiques nationales.

Les deux autres hypothèses, l'une dite «*basse*» correspondant à une projection de population de 39,4 millions d'habitants en l'an 2010 et 42,2 millions en l'an 2020, l'autre dite «*haute*» qui fixe à 39,4 millions la population en l'an 2010 et 46,6 millions en l'an 2020, n'ont pour seule différence que l'évolution attendue du peuplement durant la décennie 2010/2020, ce qui permet de mesurer la difficulté d'envisager à court et à moyen terme des alternatives de croissance modérée et assez différenciée.

C'est ainsi que le scénario retenu dans le document «*Demain l'Algérie*» s'apparente à un scénario intermédiaire entre les deux hypothèses «*extrêmes*».

L'autre scénario qui a les préférences du concepteur ne saurait à notre avis, être qualifié de scénario prospectif car il n'introduit que la donnée de la répartition spatiale du peuplement. En fait, il est basé sur les mêmes taux de croissance que le scénario tendanciel.

Ainsi, les perspectives démographiques expriment plus une volonté de répartition d'emploi qu'une prospective liée à des aptitudes spatiales réelles et prouvées. Plus encore, les volumes d'emplois à créer sont-ils objectivement estimés pour pouvoir constituer un fondement du scénario démographique prospectif ?

Il est attendu en effet :

- la création de 1.550.000 emplois au total dans les Haut Plateaux (dont 83 % d'emplois urbains) ;
- la création de 651.000 emplois au total dans la région Sud (dont 87 % d'emplois urbains) ;
- la création de 818.000 emplois au total dans le Tell (dont 69 % d'emplois urbains).

Cette projection ayant été, en outre, inspirée du SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire) dont les termes sont aujourd'hui dépassés. Il ya lieu de s'interroger sur la faisabilité et la concrétisation de l'approche considérée.

Tableau N° 2

**Evolution des objectifs d'emploi par zone naturelle
et par secteur, selon le scénario prospectif
(Source : Demain l'Algérie)**

Unité : Millier d'emplois

	2000		2010		DCE 2000 - 2010		2020		DCE 2010 - 2020	
	E.R.	E.U.	E.R.	E.U.	E.R.	E.U.	E.R.	E.U.	E.R.	E.U.
Zone Tellienne	915	1774	1167	2293	252	524	940	2340	-	42
Hauts Plateaux	355	704	517	1278	162	574	622	1992	105	714
Sud	112	270	201	492	89	202	249	804	48	312
Taux de chômage	30 %	30 %	10 %	20 %	-	-	10 %	20 %	-	-
Algérie	1382	2768	1885	4068	503	1300	1811	5136	153	1068

E.R : Emplois ruraux,

E.U : Emplois Urbains,

D.E : Demande complémentaire d'emploi.

(N.B : Calculs basés sur quatre (4) personnes à charge par emploi pour le milieu urbain et cinq (5) personnes à charges pour le milieu rural).

3.1.2. Habitat et cadre de vie

Présentée dans le document comme le résultat des différentes politiques sectorielles inappropriées, entamées depuis 1966, la crise de l'habitat va s'intensifier sous l'effet de facteurs internes et externes liés, principalement, à l'environnement direct et indirect, à la destruction de l'appareil de production ainsi qu'à l'absence d'une véritable stratégie nationale de relance de ce secteur, accentués par le fort accroissement démographique.

En outre, la crise de l'habitat va s'aggraver davantage en raison d'une multitude de défaillances qui ne cessent de s'accumuler et perturber ainsi les objectifs tracés, à savoir :

- la vétusté du parc immobilier réalisé avant 1962 et évalué à 1.948.000 logements ;
- la faiblesse et l'inefficience des moyens de réalisation ;
- l'accroissement permanent des déficits en logements, estimés en 1994 à 1.200.000 unités ;
- la faiblesse et l'unicité des modes de financement ;
- l'accroissement de la demande sociale ;
- le développement de phénomènes sociaux urbains (construction illicites, délinquance, malvie) dûs principalement à une concentration urbaine désordonnée et irréfléchie et à une réglementation urbaine obsolète.

Cependant, face à l'ampleur du drame du logement qui a pris une proportion alarmante et qui a induit une dégradation inquiétante du cadre de vie de la population, les actions proposées dans le document ne semblent pas consacrer la rupture avec les politiques antérieures dont les résultats négatifs sont connus de tous.

En effet, au cours des différents plans de développement, deux politiques se sont «affrontées» en matière de relance de l'habitat sans pour autant créer les conditions idéales à une véritable relance du secteur.

La *première*, sectorielle, basée sur une gestion administrée et centralisée, agit en amont sur les principaux acteurs du secteur par l'impulsion de certaines actions dans le système d'organisation, de financement et de réalisation. Elle tente de justifier le désordre structurel, organisationnel et financier par des arguments techniques et économiques sans pour autant proposer des solutions radicales qui permettraient de sortir de la crise et d'atténuer les facteurs de déstabilisation liés à un environnement inadéquat.

La *seconde* politique, dite décentralisée, veut faire des Collectivités locales, le fer de lance de toute relance du secteur de l'habitat et le cadre adéquat pour garantir la synergie des efforts et des moyens à mobiliser au niveau local ; la mise en œuvre de cette demande s'organisant autour des plans locaux d'habitat adaptés aux réalités locales et initiés par chaque wilaya. Elle tend ainsi à une plus large responsabilisation du wali dans l'élaboration et le développement du plan local d'habitat.

Cependant, dans la réalité, cette démarche reste limitée, car elle ne s'est pas traduite par la mise à disposition de moyens nécessaires à sa concrétisation.

Aussi, pour assurer une certaine cohérence à la demande future, est-il impératif de combiner et compléter ces deux (02) politiques par un plan d'action plus réaliste, efficace et concret axé notamment sur :

- une plus grande responsabilisation des collectivités locales ;
- la mise en place de mécanismes de financement diversifié et accessible aux promoteurs et aux citoyens ;
- la mise en œuvre d'un système fiscal incitatif et allégé en direction des entreprises de réalisation ;
- la libération des énergies et compétences locales et nationales.

Dans ce cadre, une nouvelle démarche devra s'opérer et être confortée par des actions courageuses et audacieuses à différents échelons.

Les mesures à prendre exigeraient, néanmoins, une plus large concertation autour de ce dossier dans le but de :

- valoriser les compétences et mobiliser toutes les capacités et ressources nationales susceptibles de contribuer efficacement à la prise en charge effective de la demande ;
- dépasser le cadre de réflexion et de vision sectorielles qui ne s'intègre plus dans la nouvelle stratégie ;
- assurer la relance effective de ce dossier.

En effet, la recherche d'une dynamique nouvelle, impose une prise de conscience réelle de l'ensemble des partenaires et des décideurs intervenants dans la prise en charge de ce dossier qui doit reposer sur une appréciation objective et une connaissance réelle de l'état des lieux en complète harmonie avec l'environnement général.

L'objectif étant la recherche d'une plus grande cohérence et complémentarité des différentes politiques de l'habitat, de la ville et du logement.

Celles-ci devront s'intégrer dans une véritable stratégie de relance du secteur de l'habitat à travers :

- la redéfinition des modalités d'intervention et d'action des pouvoirs publics ;
- la réduction de l'écart entre l'offre et la demande par une série d'actions audacieuses, tant sur le plan de la gestion, du financement, de la réalisation, des approvisionnements, que celui du contrôle, de l'accès au foncier et de moyens de réalisation et d'étude ;
- l'évaluation et l'identification de la demande par couche sociale et par revenus ;
- l'implication et la responsabilisation entière des collectivités locales, dans toutes les étapes ;
- la diversification du marché immobilier et l'encouragement en dehors de la sphère étatique, de nouvelles formules d'habitat à des coûts et délais de réalisation raisonnables ;
- l'organisation et la simplification de modalités d'intervention des différents opérateurs : (accès au financement, foncier, approvisionnement) ;
- le développement d'une véritable industrie du bâtiment ;
- la redéfinition du mode d'organisation et de gestion des villes.

En outre, le logement constituant le cadre de vie par excellence du citoyen, il y a lieu d'en définir l'accès qui doit correspondre aux capacités financières propres des ménages, et celles pouvant être mobilisées par l'Etat.

3.2. La dimension spatiale

3.2.1. Les espaces urbains et ruraux

a) Le domaine urbain

Si le document a le mérite de poser franchement la problématique de l'aménagement liée à une urbanisation mal conçue et difficilement contrôlable et à tendance indésirable, voire inacceptable, il ne développe pas les principes d'une hiérarchisation fonctionnelle basée sur la définition des rôles, des fonctions et des aires d'influence des centres urbains existants ou à créer.

Cette armature gagnerait à être différenciée conformément aux caractères des grands ensembles constituant le territoire national et ce, par :

- le rééquilibrage de l'armature et des réseaux au Nord, et notamment, les aires métropolitaines et les régions pôles ;
- la promotion d'une armature urbaine dans les Hauts-Plateaux, à la mesure du rôle dévolu à cette grande région du pays, dans un avenir proche ;
- l'adaptation d'une armature urbaine, au Sud, par rapport aux conditions géographiques et naturelles, mais aussi aux nouvelles perspectives de développement des activités agricoles et touristiques.

La démarche proposée dans le document qui a, certes, le mérite de poser les problèmes à différentes échelles, depuis la région jusqu'au quartier, ce qui est révélateur de la volonté d'interpeller toute la société algérienne sur l'importance du projet et l'élargissement de la consultation, reste cependant limitée.

Malgré une armature urbaine, relativement équilibrée, la ville n'est guère replacée dans son contexte régional : les études d'urbanisme dont la destination a été orientée vers les schémas d'occupation des sols disponibles ou à transférer n'ont pas intégré correctement les dimensions économique et sociale de la ville.

Elles n'ont que très rarement, pour ne pas dire jamais, pris en charge la vérification de la faisabilité des plans et les aspirations des citoyens.

Par ailleurs, la responsabilité des autorités locales devrait être signalée car, rares sont les Collectivités qui ont respecté les plans d'urbanisme et d'occupation des sols ; par ignorance et par manque de conviction, elles ont toujours préféré la politique des lotissements et d'autres programmes décidés à travers des mesures non planifiées, de plus, peu réfléchies.

b) Le domaine rural

La crise multidimensionnelle qui frappe le monde rural, accentuée par le déséquilibre Ville-Campagne, affecte toute nouvelle politique agricole et relance le débat sur la priorité du développement rural dans la stratégie d'aménagement du territoire.

En effet, une meilleure intégration des aménagements ruraux au projet global devrait reposer sur certaines options-clés :

- * l'organisation du monde rural et des paysages agraires ;
- * une armature rurale inscrite dans le projet global d'aménagement du territoire.

L'aménagement de cet espace devra reposer sur :

- la mise en place et la promotion d'un réseau de préservation et de protection des ressources naturelles et des potentialités agricoles à travers, principalement :
 - * la relance de certaines cultures traditionnelles et ancestrales adaptées aux types et aux modes méditerranéens, abandonnées ou négligées et dont l'adaptation aux conditions géo-économiques n'est plus à démontrer ;
 - * la réalisation d'infrastructures agro-alimentaires telles que celles liées aux activités de stockage, de conditionnement, de transformation etc...

La consécration du secteur agricole en tant que secteur stratégique et la prise en charge de manière efficiente des problèmes liés à son espace, notamment par :

- l'assainissement et le règlement définitif des contentieux fonciers existants, par l'application des textes en vigueur et ceux en voie d'adoption dans l'esprit de la loi portant orientation foncière ;
- le classement de l'ensemble des terres agricoles et la définition des modalités de leur transfert et de leur cession en faveur de l'aménagement, de l'investissement économique, de l'urbanisation, ou de tout autre usage.

S'agissant des espaces ruraux, l'aménagement du territoire doit juguler le déclin «observé» des zones rurales ; l'objectif recherché étant de recréer une vie rurale active. Sur ce chapitre, il faut noter que les expériences réussies de par le monde ont montré que l'approche régionale a le mieux prévalu dans l'organisation et le développement du monde rural.

Le fait simplement d'améliorer les conditions de vie, donc d'existence, considérées le plus souvent, bien plus que le chômage, à l'origine de l'exode rural, est de nature à juguler cet exode du fait du caractère répulsif de la campagne et non de l'attrait de la ville qui reste structurellement peu attrayante à l'accueil de la population rurale.

Aussi, plutôt que de penser comment faire absorber le flux de cette main-d'œuvre rurale par les grands centres urbains, il importe de promouvoir des activités à même de rénover le secteur de l'agriculture à différents niveaux et dans divers domaines.

L'intéressement des jeunes agriculteurs serait dans ce cas à soutenir et à élargir, tout comme il importe que des aides destinées aux zones de montagnes participent au maintien des populations, préservent les sols et favorisent une agriculture de montagne.

3.2.2. Les espaces sensibles

a) Le littoral

Considéré comme l'espace-clé de l'aménagement de la totalité du territoire national, le littoral est aussi le lieu d'existence d'excellentes potentialités de développement.

A lui seul, le littoral peut résumer la problématique de l'aménagement du territoire du pays compte-tenu :

- d'une part, des pressions démographiques sans cesse croissantes qui s'exercent sur des ressources naturelles comptées et fragilisées ;
- et d'autre part, des disparités flagrantes sur le plan du développement socio-économique qui caractérisent certaines zones et qu'il faudrait impérativement corriger tout en veillant au maintien des équilibres fondamentaux du milieu.

Il y a lieu de rappeler que le littoral comprend le 1/10^{ème} des communes du pays et il est habité par le 1/5^{ème} de la population algérienne ou encore mieux, le 1/8^{ème} de cette dernière réside dans les trois métropoles côtières, Alger, Oran et Annaba.

A cela s'ajoute, durant la période estivale, une population additionnelle de près de 9 millions de personnes en moyenne, soit une charge de 14 à 15 millions d'habitants sur un espace côtier vulnérable et subissant les contre-coups de toutes les actions en l'absence d'une instrumentation juridique et réglementaire adaptée.

De par sa position géographique particulière, cet espace suffisamment étendu et varié, est le lieu de compétitions de bon nombre d'usagers (industrie, commerce, urbanisation, tourisme...). Aujourd'hui, face aux multiples agressions dont il est l'objet, le littoral interpelle les pouvoirs publics pour la mise en œuvre d'une stratégie appropriée moyennant des mesures réglementaires d'utilisation, de protection et de sauvegarde.

Le développement anarchique dont il est le théâtre, essentiellement depuis les dernières décennies, est aujourd'hui pourvoyeur des plus grandes menaces sur l'équilibre et la durabilité de l'écosystème côtier.

Dans le projet «*Demain l'Algérie*», il est annoncé que la future stratégie d'aménagement du littoral va devoir s'inspirer d'un cadre légal général qui sera institué. Celui-ci aura, entre autres missions de définir clairement le contexte de l'espace littoral qui va permettre de préciser le contenu et l'orientation de la législation attendue. Elle concernera aussi bien la valorisation et la sauvegarde du littoral que la clarification du rôle de l'Etat dans l'aménagement souhaitable.

A ce propos, pour asseoir correctement cette approche, le projet propose d'initier un «*Schéma National d'Aménagement du Littoral*».

Aussi, pour cadrer efficacement cette démarche au plan administratif et technique, le projet propose la création d'un *Observatoire National du Littoral* qui sera soutenu par trois antennes régionales.

En fait, même si les pouvoirs publics s'attellent actuellement à combler quelques vides juridiques en la matière, il demeure essentiel de promouvoir une «*culture environnementale*» intégrée à celle plus large des ressources.

Les instruments existent ou sont en préparation, tels que les schémas directeurs d'aménagement touristique, les plans d'aménagement de wilayas, le *Schéma Directeur d'Aménagement du Littoral (S.D.A.L)* et autres ; ils ne pourront être effectifs et en tout cas efficaces que s'ils sont encadrés et insérés dans une stratégie globale d'aménagement du territoire. Cette dernière doit, en outre, spécifier les mesures de protection et de valorisation de l'espace littoral.

Quant au Schéma National d'Aménagement du Littoral proposé par le projet, il y a lieu de s'interroger sur son opportunité. En effet, et dans un souci d'efficacité, il semble plus judicieux de recentrer les objectifs et la démarche préconisée par le SNAL sur celle du SDAL du moment que ce dernier est en cours d'élaboration.

b) La montagne :

Le territoire «montagne» assimilé dans le projet aux ensembles de montagnes Tellienues et au Massif des Aurès, est qualifié d'espace fragile offrant des conditions de vie difficiles aux populations.

Sur le plan stratégique, l'aménagement global des montagnes, tel qu'il est appréhendé par le projet (inspiré de la loi sur l'aménagement du territoire) est axé sur les principes directeurs suivants :

- l'aménagement et le développement de l'agriculture ;
- la diversification des activités surtout celles liées à la PMI, le tourisme et les services ;
- la valorisation et la protection du patrimoine forestier ;
- l'équipement des zones ;
- l'assistance aux Collectivités locales.

Comme support fondamental à cette stratégie globale, le projet propose la mise en place d'un cadre légal approprié qui est traduit dans le document par une Loi relative à l'aménagement de la montagne et d'un Fonds d'aménagement des montagnes. En outre, pour ce qui est de l'encadrement, la création d'un Observatoire national de la montagne, secondé par trois Commissariats Régionaux d'aménagement des montagnes, est également proposée.

c) La Steppe

Depuis longtemps les ressources pastorales des zones steppiques constituent une production agricole non négligeable.

Cependant, depuis ces dernières années, la part de ce patrimoine a sensiblement regressé sous l'effet d'une multitude de facteurs physiques et socio-économiques qui ont, tout naturellement, conduit à un déséquilibre du milieu écologique, ce qui constitue les prémices d'une déperdition quasi certaine de l'activité pastorale.

Les nombreuses et coûteuses tentatives engagées pour prévenir et corriger cette situation n'ont, en fait, abouti qu'à une fragilisation du milieu car elles étaient souvent ponctuelles, isolées et initiées sans une prise en compte effective de la dimension humaine.

Partant de ce constat général, le projet «Demain l'Algérie» dresse les grands traits de la stratégie de valorisation de la steppe. Il préconise qu'elle soit axée sur :

- l'implication des communautés steppiques dans la mise en oeuvre de toute action d'aménagement ;
- la régénération de la steppe au moyen d'un pastoralisme moderne et de ceintures vertes ;
- l'intégration des actions tendant à une amélioration générale du cadre de vie des populations avec un projet global de structuration de l'armature urbaine articulé autour de trois centres nodaux tels : El Aricha à l'Ouest, Ksar-Chellala au Centre, et Bir-El-Ater à l'Est ;
- la mobilisation et le transfert des eaux du Nord en direction des Hauts Plateaux ;
- la mise en place de mesures organisationnelles pour redonner plus de vitalité au code pastoral, pour définir le rôle de l'Etat dans l'aménagement de la steppe et pour assurer un encadrement technico-administratif et scientifique à travers la création d'un Conseil supérieur de la steppe.

Tout en s'inscrivant dans l'optique d'un aménagement souhaitable de la steppe comme le développe d'ailleurs, largement le projet, il semble que certains aspects importants n'ont pas été suffisamment mis en relief dans le projet ; c'est notamment le cas :

- du rapport entre la stratégie esquissée et les villes nouvelles compte tenu du choix de Ksar-Chellala au lieu de Boughzoul comme principal pôle structurant au sein des Hauts Plateaux Centre ;
- de la relation «Grands travaux» avec la stratégie d'aménagement steppique préconisée ;
- des rapports entre le *Conseil Supérieur* de la Steppe proposé et le Haut Commissariat au Développement de la Steppe (HCDS).

d) Le Sud

Les ressources importantes tant en eaux qu'en sols et en substances utiles du sous-sol des régions sahariennes confirment l'intérêt économique et social qu'il convient d'accorder au développement soutenu et multiforme à cet espace.

Aussi, avec une position géo-stratégique de première importance, le Sud constitue l'une des assises durables de l'Algérie de demain, à la fois pour les équilibres internes du développement et également pour l'affirmation du rôle de l'Algérie dans le concert international.

Pour le Sud, la politique d'aménagement du territoire doit évidemment promouvoir et renforcer les tentatives déjà amorcées qui visent le peuplement et la mise en valeur rationnelle des ressources par le biais d'une approche spécifique et mesurée axée sur :

- la promotion effective d'un développement durable ;
- l'intégration de l'exploitation performante de toutes les potentialités ;
- la valorisation des atouts géo-stratégiques exceptionnels.

Le projet «Demain l'Algérie» définit, en outre, une stratégie globale de valorisation du Sud qui s'articule autour :

- d'une politique pluridisciplinaire intégrée de valorisation des écosystèmes, basée sur la promotion d'activités agricoles, industrielles, touristiques, de transit, d'échanges et d'équipements économiques,
- des outils d'aménagement spécifiques (Etudes, Plans, Schémas etc...)
- d'un cadre institutionnel et juridique adapté (Loi relative au Sud) ;
- des structures d'encadrement technique et scientifique qui se sont traduites par la mise en place d'un *Observatoire des Zones Arides et Désertiques* secondé par des structures décentralisées désignées par «commissariats régionaux d'aménagement et de développement des zones arides et désertiques», (l'une prévue pour la région Sud-Ouest et l'autre pour la région Sud-Est).

En outre, en matière de financement, il est proposé la création d'un *Fonds d'Aménagement du Grand Sud* à partir de la fiscalité pétrolière qui, théoriquement, viendrait en plus des mesures déjà prévues par le «Programme-Sud» initié par le Gouvernement, et dont le projet ne semble pas en tenir compte.

e) Pour une approche globale de l'aménagement des espaces sensibles

Dès lors que les aspects de rationalité dans l'utilisation des ressources, d'intégration et de rentabilité des sources de revenus (salaires et profits) sont devenus inévitables, que les aspects intersectoriels et interdépendants des programmes de développement liés à l'aménagement de l'espace ne peuvent plus être ignorés, que la promotion de la production dans les zones difficiles et sensibles apparaît désormais comme obligatoire et que le caractère global et la conduite unitaire des programmes d'actions pour le développement des zones doivent être pris en compte.

La démarche à suivre devra cibler :

- une rupture radicale avec les démarches sectorielles, administratives et corporatistes qui ont conduit à l'éparpillement des efforts d'investissement, au double emploi et au chevauchement d'actions, à la faiblesse des résultats obtenus et à un impact spatial négatif ;
- une approche plus cohérente entre les politiques sectorielles et une politique d'aménagement du territoire, en vue d'une mise en valeur des zones sensibles ;
- une rationalisation des missions et des responsabilités des intervenants dans ces zones ;
- une définition des procédures et des critères d'évaluation des actions à promouvoir dans ce cadre.

L'objectif majeur recherché étant de réaliser un équilibre entre les intérêts des populations qui vivent dans ces zones et la protection du milieu physique très fragile qui caractérise ces dernières.

Il s'agira de développer :

- d'une part, des activités rémunératrices à même de générer des emplois stables en liaison avec les potentialités de chaque zone ;
- d'autre part, des programmes de lutte contre toute source de déséquilibre de l'environnement.

De ce fait, il est nécessaire de mettre en place, dans ces zones, des systèmes d'aménagement et de conservation qui :

- permettent un développement économique et une promotion sociale durable ;
- assurent la pérennité de l'héritage tout en permettant une exploitation rentable des ressources ;
- protègent, enfin, contre tout risque des déséquilibres écologiques, social et économique.

Par ailleurs, l'exécution des programmes intégrés de développement implique l'aménagement du support juridico-réglementaire qui régit jusqu'à présent les modalités d'étude, de mise en œuvre et d'évaluation des investissements publics et dont les règles et les prescriptions ne sont plus adaptées.

En ce qui concerne les axes de développement des espaces sensibles, il serait judicieux d'envisager le développement et la protection des ces zones en termes d'aménagement spécifique autour de trois éléments fondamentaux que sont :

- la préservation des milieux naturels (fixation des terres à forte pente, préservation du patrimoine sol, lutte contre la désertification etc...);
- la valorisation de ressources agro-sylvicoles, agro-pastorales et agro-sahariennes (augmentation de la disponibilité en produits agricoles, création de petites unités de conditionnement et de transformation, développement des activités de services);
- l'élaboration et la réalisation d'une économie rurale (liaisons inter-sectorielles, intra et inter-régionales cohérentes, création d'emplois).

Les objectifs poursuivis, à même d'amorcer un processus d'occupation optimale de l'espace devront veiller à ne pas marginaliser les zones sensibles et ne pas remettre en cause les efforts d'équilibre régional déployés jusque là, de concilier les intérêts apparemment contradictoires entre les exigences économiques des agents et les exigences naturelles de milieux fragiles et dégradés, et de renverser la tendance répulsive de ces zones en matière d'exode de population et de déperdition d'opportunités de développement.

Ils devront également veiller à :

- la défense des sols, des eaux, de la flore et de la faune, et le développement d'activités économiques permettant un apport certain de revenus, une création d'emplois productifs et l'amélioration des niveaux de vie ;
- l'équilibre des espaces bioclimatiques différenciés eu égard aux capacités de production pouvant contribuer largement à la couverture de la demande alimentaire et sociale.

3.3 Les éléments structurants

Les insuffisances du rapport «Demain l'Algérie» se vérifient à travers l'analyse des politiques sectorielle énoncées. C'est ainsi que dans son examen la commission s'est particulièrement penchée sur les points suivants :

3.3.1 Les Infrastructures Hydrauliques

La commission note tout l'intérêt accordé à ce domaine, mais en insistant sur l'impérativité de son exploitation et de sa gestion optimale. Il est, en effet, aberrant de continuer à constater le niveau effarant des pertes en eaux domestiques et la confusion de prérogatives et d'intervention entre maître d'ouvrage, maître d'œuvre et entreprise qui continue d'exister favorisant toutes les dérives et la mauvaise distribution constatées.

Le court terme, qui pourtant constitue l'enjeu et la préoccupation de l'heure n'apparaît pas en tant que priorité d'étape dans le document.

La rareté de cette ressource fait qu'il est absolument indispensable que parmi les préoccupations nationales, le recyclage des eaux et le dessalement de l'eau de mer apparaissent clairement. Il ne devrait plus être admis, et ceci est un élément de politique, qu'un litre d'eau conventionnelle n'achève pas son cycle.

3.3.2 Les Infrastructures de transport

Les propositions de réalisation de l'autoroute transmaghrébine remettent en cause le choix fondamental du rail, alors que le maillage actuel du réseau routier, moyennant certains travaux de maintenance, est largement suffisant et complémentaire d'une politique raisonnée de développement du rail qu'il y a lieu de réhabiliter avec force d'autant que l'avantage économique qu'offre ce mode de transport n'est plus à démontrer.

La politique préconisée en matière de développement autoroutier, si elle était maintenue en l'état, pousserait, en effet, à l'abandon des réseaux routiers secondaires et tertiaires existants, qu'il y a lieu de renforcer par les routes de désenclavement et par un programme d'entretien et de maintenance permanent.

Dès lors, la commission s'interroge sur la politique des transports préconisée, cette dernière étant une fonction dérivée des politiques préalables d'implantation des grands projets industriels et de localisation des établissements humains.

De l'avis de la commission, l'insuffisance relevée provient de l'absence d'un schéma global intégré, à même de poser les alternatives optimales en matière de transport et de communication. La simple superposition des cartes à fonction unique (aéroports seuls, routes seules, etc...) ne signifie pas qu'il existe un système réfléchi et adapté à nos besoins actuels et futurs.

En outre, telle que présentée dans le document, la démarche préconisée occulte les stratégies de développements des infrastructures en mettant en avant des programmes d'actions sans leur substratum stratégique.

3.3.3 Les infrastructures de télécommunications

Le rapport ne comporte pas d'analyse en matière de demande et d'évolution des télécommunications. Il ne montre pas clairement l'option choisie entre une meilleure satisfaction de la demande en postes et télécommunications et le développement extensif du réseau.

La saturation du réseau s'approche de l'asphyxie, de même que la mauvaise qualité de service public des postes et télécommunications a atteint le seuil de l'intolérable.

Malgré l'ampleur de cette situation les pouvoirs publics concernés n'ont eu pour seul souci que d'importer massivement et à des coûts prohibitifs des équipements sophistiqués alors que la demande est loin d'être satisfaite.

3.3.4 Industrie

Dans la conception des différents plans de développement qui se sont succédés durant les trois décennies écoulées, la place d'une armature industrielle nationale, a été toujours perçue comme un élément vital pour la politique économique globale. Néanmoins, la «précipitation» avec laquelle s'est édifiée cette armature a conduit à la manifestation d'une série d'impacts, difficiles à neutraliser et à maîtriser, qui a engendré :

- des disparités spatiales face à une «littoralisation» des localisations industrielles non maturées ;
- la création d'infrastructures coûteuses et inadaptées aux exigences du développement ;
- la destabilisation du monde rural, à travers l'effet d'entraînement des flux migratoires et de la croissance urbaine ;
- l'empiétement et la détérioration d'un capital foncier agricole à hautes potentialités.

Les mesures de «rattrapage» engagées, durant la décennie 70, aux moyens de politiques volontaristes d'organisation du territoire (programmes spéciaux, en particulier), sont arrivées d'une manière sensible à apporter, du moins dans certaines régions du pays, les corrections nécessaires qui se sont traduites par :

- une meilleure orientation du développement et d'aménagement du territoire ;
- une politique de l'emploi plus objective ;
- une diffusion territoriale équilibrée et équitable de l'industrie ;
- un recul progressif des grands phénomènes migratoires.

Pour l'heure, appréhender la question relative à la place de l'industrie ne doit pas s'effectuer dans la précipitation ni sous l'effet de sollicitations pressantes qui contrediraient les aspirations de l'aménagement du territoire.

Dans le document présenté, il est précisé que le redéploiement des activités et des populations envisagé dans le cadre de la nouvelle stratégie d'aménagement du territoire repose, en partie, sur les projets industriels et ce, notamment en direction des Hauts Plateaux et des régions intérieures. Or, cette vision qui découle de «l'Option Hauts Plateaux» développée dans le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), élaboré au milieu des années 1980, ne trouve plus actuellement d'assise objective pour sa concrétisation, compte tenu de la persistance de la situation économique "précaire" qui singularise encore cette partie du territoire national.

De plus, en l'absence d'une coordination intersectorielle, il est difficile d'envisager une prédisposition effective des régions intérieures du pays à l'implantation industrielle nouvelle du fait des surcoûts, par rapports à un espace relativement plus «puissant» et qui demeure fortement attrayant pour les investissements, en l'occurrence la zone littorale.

L'ouverture sur l'économie mondiale et les conditions du commerce international interpellent évidemment aussi bien la performance que la compétitivité et surtout les coûts économiques. Dès lors, il devient moins aisé de saisir correctement les alternatives exposées dans le projet «Demain l'Algérie».

Aussi, quand bien même l'instrumentation qui a tendance à favoriser les zones intérieures existerait, il est difficile d'admettre, pour les court et moyen termes, comment les préférences des investisseurs puissent s'orienter vers ces zones plutôt que vers les aires métropolitaines et les pôles littoraux.

S'agissant des mesures initiées au service de la promotion des investissements, une attention de taille mérite d'être accordée à la matérialisation des zones spécifiques et des zones franches, à travers le territoire national.

Pour ce qui est des zones spécifiques, tout en s'appuyant sur des considérations d'ordre économique et d'aménagement du territoire, il convient de procéder :

- à l'actualisation du concept «zone à promouvoir» car l'arrêté interministériel qui la désigne ne paraît plus d'actualité ;
- à la mise en oeuvre transparente d'une grille de détermination et d'identification des zones d'expansion économique.

Concernant les zones franches, en raison de l'absence d'arguments et de critères d'identification objectifs, il apparaît que les localisations proposées ne reflètent que des aspirations locales. A ce propos, il serait plus rationnel d'engager d'ores et déjà, un «plan directeur des zones franches à travers le territoire national» qui aura à charge :

- d'identifier des sites susceptibles d'abriter des zones franches, avec les meilleures garanties de fonctionnement et de rentabilité ;
- de préciser les conditions de mise en oeuvre qui engloberaient à la fois leurs coûts et les impacts prévisibles tant sur l'environnement naturel que sur l'environnement socio-économique.

3.3.5 Energie

Dans ce domaine, le document fait beaucoup plus allusion aux énergies nouvelles, qui sont considérées par le concepteur comme étant indispensables à la valorisation et à la promotion générale des territoires. Car il se fonde sur le caractère non renouvelable des ressources fossiles et considère que le projet d'aménagement du territoire doit s'accommoder à l'avenir des ressources renouvelables que sont le soleil, le vent, et la géothermie.

En outre, s'il est admis que c'est l'abondance de gisements et la disponibilité des ressources d'origine naturelle qui guident cette option, il n'en demeure pas moins que les énergies produites actuellement ont encore un bel avenir devant elles, en raison, notamment, de l'importance des réserves et des perspectives nouvelles en matière d'exploration et de recherche.

Dans ce contexte, le concepteur juge évidentes les perspectives de développement du secteur et leur impact sur l'organisation des espaces.

En fait, il faudrait peut être rappeler l'importance de l'énergie dans la structuration du territoire national.

En effet, dès l'indépendance, le développement énergétique a été au fait des plans destinés à valoriser les atouts indéniables du pays.

Les ressources énergétiques, localisées principalement au Sud du pays, placent l'Algérie parmi les plus gros producteurs de gaz et les moyens de production de pétrole et, il faut le mentionner, ces produits sont de qualité intéressante et très recherchée sur le marché mondial.

La mise en valeur des différents gisements, a fait pénétrer l'espace saharien algérien dans le monde moderne, voire dans l'économie mondiale, ceci d'une part, et l'a placé dans une position vitale d'autre part.

La nouvelle politique en matière de transformation et de commercialisation de l'énergie est en train de consacrer l'ancrage du pays à l'Europe (Gazoduc Transmed Est et Ouest).

Les hydrocarbures sont perçus comme un instrument du développement industriel, car ils sont une source d'énergie et de matière première industrielle.

L'Algérie consomme plus de 20 millions de tonnes équivalent/pétrole (pétrole, gaz, hydro-électricité). De l'avis d'observateurs avisés, elle a admirablement joué sa carte des infrastructures énergétiques. C'est d'ailleurs tout un espace énergétique qui fût bâti et c'est à travers les réseaux de gaz et d'électricité que se sont installées les bases du développement industriel, largement diffusé d'ailleurs, à travers le territoire national. Ce sont en effet, près de 200 agglomérations qui, d'Est en Ouest, sont susceptibles d'industrialisation grâce aux produits énergétiques. Les décisions initiales (années 60 et 70) n'étaient, certes, pas pensées dans le cadre d'une planification spatiale globale, mais elles constituaient les supports d'un aménagement territorial.

Une politique d'équilibre a donc été mise en œuvre et facilitée par la diffusion des réseaux énergétiques.

Les zones frontalières, quoique marginalisées, ont l'avantage de disposer des principaux gisements miniers et d'être dotées de conditions favorables dans la perspective d'une déconcentration des activités et donc d'une éventuelle mobilité des populations.

Ainsi des axes urbano-industriels ont été promus et développés.

Néanmoins, les implantations énergétiques et industrielles sont, pour la plupart, localisées sur le littoral, d'où le renforcement de la tendance constatée. C'est donc vers une nouvelle politique énergétique reposant sur la stratégie nationale d'aménagement du territoire infléchie et rénovée que doit être orienté le schéma énergétique du pays.

Le plan d'électrification qui accorde une importance particulière aux zones défavorisées, découle de cette démarche.

L'électrification en milieu rural a connu dans ce cadre une avancée appréciable en Algérie.

3.4. Les conditions et les moyens de l'aménagement du territoire

3.4.1 La question foncière

Abordée de façon générale, la question foncière est aujourd'hui au centre de tous les débats et enjeux et reste en amont et en aval, l'instrument déterminant pour la définition et la réussite de toute nouvelle politique d'aménagement et de "Reconquête" du territoire. Comme elle interpelle avec force les pouvoirs publics sur les procédures à mettre en place et les mesures à prendre pour un développement cohérent, harmonieux et équilibré des différents espaces, où le ménagement des terres agricoles, steppiques, forestières, et autres territoires sensibles constituerait une option fondamentale dans la stratégie du développement durable.

Ainsi, il s'agira de s'opposer avec force de loi aux menaces d'une urbanisation sauvage et désordonnée, d'une pression économique et sociale croissante et expansionniste, d'une démographie encore excessive et enfin d'une inconsistance des mesures d'orientation et de planification de l'usage du capital terres.

Face à ces enjeux de taille, le défi peut être relevé grâce à des actions concertées à différents niveaux qui conforteraient sensiblement les outils de planification, d'aménagement et d'urbanisme dans leurs conceptions, leurs fonctions et l'efficacité de leurs mises en œuvre.

Aussi, pour mieux cerner la problématique de la question foncière et évaluer objectivement son impact sur les politiques d'aménagement, il est indispensable :

- d'examiner et de mesurer l'état actuel du domaine foncier, notamment l'état d'application de la loi n° 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière et ce, après cinq (05) années d'existence ;
- de définir les principales mesures à promouvoir à court, moyen et long termes ;
- d'arrêter la nouvelle politique foncière qui doit s'inscrire en droite ligne de la stratégie tant souhaitée de la «Reconquête du territoire».

En effet trop souvent, dans les différents espaces et régions, aménager veut dire prendre possession, occuper, modifier et transférer sans se soucier du contexte foncier.

Aujourd'hui avec la complexité des contentieux, l'on se rend compte de la nécessité d'insérer la propriété foncière dans toute démarche d'aménagement et de développement.

L'instabilité des politiques foncières, au demeurant signalée dans le projet «Demain l'Algérie» et dont les effets ont été nettement perçus à travers l'urbanisation démesurée des terrains, la déperdition des terres agricoles affectant directement l'économie rurale, sont sous-tendues par l'absence de maîtrise du patrimoine foncier de l'Etat et des collectivités locales.

Ceci relève, en fait, de l'inadaptation et du caractère inachevé des instruments juridiques, des contraintes techniques dans la gestion et la promotion des zones d'aménagement faute, notamment, d'un inventaire foncier exhaustif et du cadastre, du retard et des décalages enregistrés dans l'élaboration et surtout l'adoption des plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) et par voie de conséquence des plans d'Occupation des Sols (POS).

Toutes ces carences ont laissé place à des procédures douteuses et incohérentes, au non respect des règles et instruments d'urbanisme, à des dérives et autres dépassements conséquents, à la faiblesse de l'organisation des services des domaines, du cadastre et de la conservation foncière, ou même encore de l'éloignement des communes de leurs missions de gestion et d'organisation du domaine foncier.

Par ailleurs, l'absence de statut-type et de cahiers des charges régissant les relations entre les agences foncières et les collectivités locales a généré un lourd contentieux foncier au niveau local.

La prise en charge de ces contraintes et de ces insuffisances milite en faveur d'une politique foncière intégrée dans tous les projets d'aménagement, notamment dans la mise en œuvre d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire.

Elle est également tributaire d'un certain nombre de mesures et d'actions destinées à :

- rechercher l'efficience des instruments d'urbanisme, d'architecture et de planification territoriale ;
- adapter les organismes chargés de la gestion et de la régulation foncière à l'échelon local ;
- mettre en cohérence et finaliser les textes juridiques à l'effet d'harmoniser les interventions des différents opérateurs ;
- renforcer les services techniques dans le but de mieux préserver et mieux protéger le patrimoine foncier ;
- organiser et contrôler la gestion et l'utilisation de l'espace foncier.

En outre, la référence à la loi d'orientation foncière agricole affiché par le rédacteur dans le document «Demain l'Algérie» vise à conforter et à promouvoir le secteur agricole, elle ne doit, cependant, pas être détachée de la loi n° 90-25 du 18 novembre 1990, portant orientation foncière.

Par contre, il importe que soit défini le statut des terres agricoles, que soit décrété leur préservation et leur protection et que sur cette base, soit engagé l'assainissement de la situation du domaine foncier agricole.

Une telle préoccupation devra nécessairement aboutir à la mise en place d'une structure dotée d'attributs légaux pour veiller sur le patrimoine foncier.

A cette condition, l'adoption d'une politique foncière qui se veut harmonieuse et intégrée dans un projet global d'aménagement du territoire et du développement économique et social, doit, d'une part, permettre d'atténuer et d'éliminer les désordres chroniques qui ont marqué l'évolution du foncier depuis 1962, et d'autre part, fixer les bases d'une réglementation définitive qui permettrait de ménager et préserver l'avenir de nos espaces.

3.4.2 L'Organisation territoriale et la régionalisation

Le schéma national d'aménagement du territoire a le mérite de poser la problématique de la création de la région tout en la contournant par des propositions de groupement d'intérêt inter-wilayas. D'ailleurs, il n'aborde pas clairement la question d'un nouveau découpage territorial ou d'une recomposition à l'échelle régionale, il se limite seulement à une programmation concertée et élargie des actions d'équipement et d'aménagement.

Il serait peut-être intéressant de se référer aux découpages territoriaux antérieurs qui recouvraient des espaces géo-économiques plus viables et mieux intégrés au regard des données socio-économiques, des ressources naturelles et des facteurs humains.

Le désengorgement et l'élargissement des espaces de développement et de rayonnement des grandes villes du pays (Alger-Oran-Constantine-Annaba etc...), doit constituer une préoccupation majeure si l'on veut conserver des superficies et des aires de vocations.

Leur renforcement devra tendre à consacrer l'exercice de leur rôle économique et social et ce, à travers un statut particulier et des prérogatives élargies.

L'espace régional, prend de plus en plus d'importance avec l'évolution du contexte socio-économique du pays. D'autre part, avec la fin de la planification impérative, c'est le management régional qui va être consacré.

En effet, la continuité des actions à l'échelle régionale révèle la nécessité d'un lieu de concertation et de cohérence pour le développement et l'aménagement.

L'ancrage de l'action régionale interpelle les pouvoirs publics sur l'administration de l'espace inter-wilaya, tout comme il est utile de doter cet espace de concertation de moyens financiers pour le soutien et la promotion des actions d'aménagement du territoire.

Cependant, s'il est recherché un encadrement législatif, réglementaire, institutionnel et financier de la politique pressentie, le «foisonnement» de structures préconisé dans le document «Demain l'Algérie» risque d'entraîner des pertes d'efficacité et des difficultés de fonctionnement (rôles, prérogatives, hiérarchie des institutions, etc...).

Les espaces régionaux identifiés sont transposés du SNAT déposé vers la fin des années 80, mais dont l'élaboration remonte au milieu de la décennie passée. Dès lors, l'on se pose la question sur l'opportunité du choix des régions et de leurs limites.

Ne fallait-il pas rechercher à enclencher un processus d'adhésion et de continuité à consacrer par exemple par des conventions ou chartes inter-collectivités ?

L'absence de gestion des espaces métropolitains est peut-être due à la carence d'organisation des espaces communautaires ou inter-communautaires.

Il y a intérêt à s'interroger sur l'incidence de l'organisation administrative en place mais aussi sur les espaces influencés par les grandes infrastructures et par les villes pôles et métropoles.

Chacune des grandes régions du pays présente des spécificités qui ne sont plus à rappeler. Néanmoins, si la problématique de l'espace national est connue à travers son congestionnement, son déséquilibre, son irrationnelle occupation, les spécificités territoriales sont assez éloquentes, telles :

- la faiblesse des ressources hydrauliques à l'Ouest ;
- la fertilité des sols à l'Ouest et au Centre ;
- la fragilité de l'environnement ;
- l'importance des ressources en eau à l'Est ;
- le poids des industries à l'Est et au Centre ;
- la densité des villes/pôles à l'Est et à l'Ouest.

Enfin n'y a-t-il pas nécessité de revoir les propositions de régions, de planification proposées dans le schéma national (région Nord-Ouest, région Nord-Est, région Hauts-Plateaux - Est, etc...) ?

3.4.3 Les institutions et les structures d'encadrement local de la politique d'aménagement du territoire

Le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre de la nouvelle politique d'aménagement du territoire gagnerait à être mieux clarifié, recentré et surtout davantage précisé pour éviter les incohérences déjà constatées et vivement décriées.

La lecture concomitante des différents rapports ou documents laisse planer certaines contradictions qui risquent de remettre en cause la cohérence et l'efficacité tant recherchée de la nouvelle stratégie d'aménagement du territoire.

En effet, dans ses différents développements, le concepteur du document, tout en consacrant «les collectivités locales» comme le principal partenaire de l'aménagement du territoire, et au-delà, en les confortant dans leurs missions et compétences d'administration, de développement, de gestion et d'aménagement du territoire (dans un souci de cohérence et d'efficacité), il substitue à l'organisation territoriale en place un dispositif et des structures administratives nouvelles à savoir la Conférence régionale économique et sociale et les Délégations régionales au développement et à l'aménagement du territoire dont les antagonismes et les conflits de compétences et de prérogatives tendront à étouffer le fonctionnement cohérent des collectivités locales et des administrations sectorielles et territoriales.

Aussi, il est essentiel de mieux définir les missions et les attributions des différents partenaires et surtout de les libérer des contraintes et rigidités administratives préjudiciables à tout effort de transformation des mentalités et de libération des initiatives.

Pour ce faire, assurer la continuité, l'unité et la cohérence de la politique de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, signifierait la mise en place d'un organe supérieur avec des missions et prérogatives de puissance publique sous la dénomination d'un Conseil national de l'aménagement du territoire, organe de conception, de promotion, de financement d'études et de schémas, placé sous l'autorité du Chef du Gouvernement. Il serait représenté à l'échelon régional par un conseil, cadre privilégié de concertation, de cohérence et de propositions. Cette instance serait constituée des décideurs locaux, des représentants de la société civile, des élus locaux, etc...

Les structures d'appui à ces organes déconcentrés seraient principalement les établissements d'études et de recherche en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, d'économie, de développement, d'aménagement rural, d'hydraulique etc... dont les missions et les statuts doivent être révisés et inscrits dans le cadre de la nouvelle politique d'aménagement du territoire.

Comme il serait nécessaire d'envisager leur redéploiement pour soutenir au mieux l'instance régionale proposée.

3.4.4 La réhabilitation des collectivités locales

a) Les contraintes objectives

Victimes du carcan administratif centralisé et de méthodes inopérantes, voire préjudiciables à tout effort de développement intégré, les collectivités locales nécessitent de profondes réformes dans leur gestion, pour mieux répondre aux besoins des citoyens et de l'économie locale. Le système qui a prévalu à ce jour, a fini par étouffer toutes les initiatives et a généré des contradictions opposées aux réalités sociologiques, culturelles, économiques et sociales des territoires considérés.

D'ailleurs, bon nombre d'actions se font en totale inadéquation avec les potentialités et les besoins de la vie communautaire locale, rejetant également tout principe d'un développement équilibré.

En effet, dans la pratique, le principal acteur de l'aménagement et du développement, qu'est la collectivité locale, se heurte à une multitude de contraintes qui paralysent et, souvent, bloquent tout effort de développement et toutes mesures incitatives (telles les aides à l'investissement). Ces contraintes sont liées à :

- un dispositif législatif et réglementaire inadapté, parfois obsolète qui limite toutes les initiatives individuelles ou collectives
- une inadéquation des textes, décisions et stratégies de gestion, d'organisation et de développement avec les réalités locales ;
- une centralisation excessive des choix et décisions relatifs aux opportunités et priorités des actions de développement ;
- une gestion administrative, souvent bureaucratique des affaires locales et du service public.

Enfin, les mentalités, les pratiques et les réflexes conservateurs persistants à tous les niveaux ont constitué un obstacle de taille pour l'amorce d'une rupture radicale et salvatrice pour les générations futures.

b) La nécessaire rupture avec les pratiques anciennes

Les méthodes de gestion, souvent improvisées et héritées du passé, ne pourront être jugulées que par une rupture dans le fond.

Ceci constitue un gage de réussite pour la nouvelle stratégie de l'aménagement du territoire qui reste néanmoins tributaire des mesures urgentes et immédiates à engager à l'effet de rendre plus crédibles les objectifs et les priorités définis dans le projet d'aménagement du territoire.

Les actions et mesures à prendre toucheront particulièrement :

- la refonte du dispositif réglementaire et législatif encadrant la gestion et les activités des collectivités locales ;
- la réadaptation et la mise en adéquation des instruments de puissance publique par rapport aux besoins d'une relance effective des actions locales et des projets d'intérêt général ;
- l'introduction de modes de gestion novateurs, performants et pragmatiques dans un souci d'équité, d'utilité publique et de plus, de rationalité du service public ;
- la redéfinition et la redynamisation des missions traditionnelles et fondamentales des collectivités locales ;
- la libération de l'esprit d'entreprise et d'initiative dans la gestion des affaires locales basée sur une décentralisation effective à tous les échelons ;
- la participation et l'implication effective et démocratique des mouvements associatifs aux projets intéressant la vie communautaire ;
- la mise en œuvre de programmes d'actions intégrés contenus dans un projet global et innovateur.

En conclusion, s'il est admis que les stratégies et politiques d'aménagement et de développement ayant prévalu à ce jour, ont été à l'origine des disparités et déséquilibres territoriaux constatés, d'où la crise multidimensionnelle que traverse notre société, l'arsenal juridique en vigueur, caractérisé souvent par son inertie et son inadaptation aux besoins de la vie communautaire, a favorisé et accentué ces déséquilibres.

Dès lors, il appartient aux promoteurs et aux concepteurs de la nouvelle politique d'aménagement du territoire et du développement économique et social de remédier à ces carences et à ces insuffisances, en libérant les initiatives locales et en soutenant les projets d'utilité publique, de promotion et de rééquilibrage des espaces. Car, il est désormais admis que tout projet d'intérêt national ne peut être concrétisé sans l'implication et l'adhésion effectives des communautés locales, voire régionales, seules à même de situer les besoins et les réalités exprimés par les populations qui les composent.

TITRE II

CADRE GENERAL D'UNE STRATEGIE NATIONALE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

La Commission de l'aménagement du territoire et de l'environnement enrichie de ses travaux présentés et adoptés lors de la IIIème session plénière du CNES, (avril 1995) ainsi que de son analyse du dossier «Demain l'Algérie» propose de verser au débat national, quelques termes de référence d'une stratégie d'aménagement du territoire.

1. Le cadre d'insertion de l'aménagement du territoire.

1.1 La démarche ne consacre pas suffisamment la rupture attendue pour la concrétisation des finalités de l'aménagement du territoire.

Cette démarche, malgré l'existence d'un bilan général sur l'état du territoire demeure néanmoins insuffisante sur l'analyse des facteurs de fragilisation des espaces nationaux, des pertes économiques engendrées par les dérives constatées dans les localisations industrielles et d'habitat et les problématiques que cela soulève.

1.2 En outre, il est à nouveau recommandé de situer le projet d'aménagement du territoire dans l'esprit et les dispositions de la plate-forme portant consensus national laquelle consacre le passage à l'économie de marché et la transition démocratique pour une meilleure délimitation des prérogatives et responsabilités des acteurs de l'aménagement et un redéploiement conséquent des moyens.

La nouvelle politique d'aménagement du territoire doit par ailleurs échapper aux deux tendances qui figurent parmi les facteurs à l'origine des échecs antérieurs, à savoir :

- les préoccupations qui s'accommoderaient de considérations réductrices constituant les réponses aux seuls besoins du moment ;
- la vision idéale d'objectifs à long terme déconnectée des préoccupations conjoncturelles, d'autant que la politique d'aménagement du territoire n'a de chance d'aboutir qu'en cas de reprise durable de la croissance économique.

Aussi, l'urgence se situe dans la *solution à apporter aux questions de l'heure* que sont : la déprise agricole, la non prise en charge du monde rural, la concentration urbaine et l'asphyxie des villes, la montée du chômage et l'exclusion des jeunes, le tout articulé selon une approche alliant la hiérarchisation et la définition des priorités et moyens que l'Etat devra mobiliser.

La rupture avec l'approche des autonomies sectorielles ne doit pas occulter l'intégration et la prise en compte des différentes politiques sectorielles dans la stratégie d'aménagement du territoire. Aussi, et pour assurer la réussite de cette nouvelle politique, est-il indispensable d'agir en parallèle aux actions sectorielles identifiées sur la démographie, la concentration et la répartition de la population, l'exode, l'emploi et l'urbanisme et d'adopter une conduite globale et intégrée excluant :

- toute prééminence ou tutelle d'un secteur et son corollaire le concept du «visa»,
- et toute incohérence chronologique entre un projet en débat national et des options fondamentales d'actions arrêtées et lancées.

C'est à ce titre qu'il faut rechercher l'injection de la logique sectorielle, parfois sous sectorielle telles les infrastructures de transports, isolée du contexte et des priorités territoriales à la logique horizontale basée sur l'analyse et le traitement, coordonnés et intégrés, des problèmes de développement économique et social aux différents niveaux territoriaux.

L'analyse du processus de développement révèle, en effet, la prise en considération d'une politique d'aménagement du territoire volontariste ; bien que marquée par des étapes de natures différentes dans son contenu, selon la tutelle exercée, elle a ciblé pratiquement les mêmes objectifs, dans une même démarche généreuse : localisation industrielle, infrastructures économiques, infrastructures sociales et équipements collectifs, déconcentration et décentralisation.

Cependant, la mise en œuvre et la prise en charge de ces actions ont montré une totale déconnection et un déphasage de la planification temporelle, sectorielle avec la planification territoriale, expliquant, pour une large part, une matérialisation dénaturée et freinée d'une réelle politique d'aménagement du territoire par la marginalisation de quelques débuts de programmes et de projets, prometteurs et porteurs d'aménagement du territoire.

Une conception globale et unitaire, exprimant liaison et articulation des schémas sectoriels s'impose car l'ensemble des enjeux tourne autour des données conjuguées et interférentes suivantes :

- la faiblesse des ressources naturelles en sols et en eaux et leur inégale répartition conjuguée à la croissance démographique induit inéluctablement une diminution des normes et notions par tête d'habitant (eau potable, superficie agricole utile et productions agricoles) ;
- la faiblesse et la destabilisation de l'outil de production et de l'outil de réalisation conjuguée au déficit de plus en plus grand de la satisfaction des besoins sociaux et à la baisse des capacités financières publiques, limite l'intervention et retrécit les programmes d'actions ;
- les limites objectives des instruments de régulation économique et spatiale dans une «logique d'entreprise» conjuguées aux conditions de commerce et d'industrie d'une part, et à la pauvreté technique, technologique et économique des régions défavorisées d'autre part, auront pour conséquence le risque du maintien de l'attractivité des régions les plus dynamiques et les mieux équipées ;
- la réduction sévère et violente des ressources financières de l'Etat conjuguée à l'augmentation sensible de la demande sociale incompressible (emplois, logements, équipements sociaux et collectifs) implique une réponse médiocre en termes d'investissements planifiés.

1.3 De ce fait, la réhabilitation de la planification, actuellement système de plans, plan national, plan à moyen terme d'entreprise et plan de wilaya consacrés par la loi n° 88-02 du 12 janvier 1988 (les deux derniers n'ont jamais pu se concrétiser) en planification stratégique devant recouvrer les responsabilités réelles de l'Etat et non celles de tel secteur ou tel produit, est la seule action à même de réinstaurer la connection et les liaisons fonctionnelles avec les politiques d'aménagement du territoire et de clarifier ses actions, localisation, coût, périodicité, en regard des données soulevées plus haut.

Conformément à ce principe, la Commission d'aménagement du territoire et de l'environnement a déjà préconisé la mise en place d'un organe supérieur, positionnant l'aménagement du territoire et de l'environnement dans une administration de missions et à prérogatives de puissance publique, dénommée Conseil national de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Concepteur et promoteur de l'aménagement du territoire de l'environnement et du développement durable, ce Conseil serait sous l'autorité du Chef du Gouvernement afin de marquer son horizontalité, champ de compétences interministérielles et de souligner son caractère stratégique.

Au niveau régional, l'interface planification stratégique/aménagement du territoire et environnement trouverait sa matérialisation dans le Conseil régional de développement et d'aménagement du territoire.

C'est dans ce système de conception temporelle et territoriale globale et unitaire de développement économique et social, d'occupation rationnelle des espaces nationaux et d'exploitation optimale des ressources, que la mise en œuvre de «Demain l'Algérie» devrait s'inscrire. La stratégie, en l'espèce, est à concevoir sur la base d'un schéma des grandes liaisons sectorielles à travers :

- une approche volontariste, supposant l'analyse comparative des opportunités, des coûts et des moyens et des incidences directes et indirectes des actions prioritaires déterminantes d'un renversement des tendances lourdes dû, à savoir :
 - la localisation des activités ;
 - le développement urbain et l'élargissement de l'armature urbaine ;
 - le tracé des voies de transports et de communication et de la décentralisation par l'adéquation des moyens aux missions, à même de donner un contenu réel à la concertation et à l'adhésion du reste incontournables ;
 - les procédures simples et transparentes de contractualisation et d'identification de la responsabilité et de la participation.

Le contenu technique, qui reste à élaborer, devrait s'articuler autour :

- * du délestage de certaines prérogatives du système actuel de la planification (allocation de ressources budgétaires) ;
- * de l'existence de nombreux fonds de trésor ;
- * de la création d'une intermédiation financière de gestion des investissements et subventions publics, des fonds d'aide, de mobilisation des ressources financières propres des organismes publics et du marché financier.

1.4 A la lecture des documents présentés sur le projet «Demain l'Algérie», l'aspect coût qui aurait permis de mesurer les incidences financières de la nouvelle politique d'aménagement du territoire, n'a pas été abordé. Dans ce cadre, il est jugé capital d'en évaluer l'impact financier, d'en déterminer les sources de financement, et d'identifier les opportunités d'investissement et d'aménagement et ce, par secteur et par région.

Les propositions de cadres de financement semblent découler d'une vision de programmation des dépenses publiques, autrement dit, du seul budget d'équipement de l'Etat, ce qui contrarie la volonté affichée en matière de diversification des sources de financement, quant bien même l'aménagement du territoire se nourrit-il des budgets sectoriels et des ressources propres, la recherche d'autres gisements financiers est une impérativité et une condition de succès, au regard des projections économiques et sociales dans une économie de marché et de surcroît en crise.

Si l'option Hauts Plateaux et Sud n'est pas à remettre en cause, il reste que l'évaluation du coût du projet de redéploiement est nécessaire, sachant que les éléments structurants des espaces d'accueil nécessiteront la mobilisation de gros investissements.

Les propositions de nombreux fonds de trésor contenues dans le dossier laissent perplexes au vu des expériences connues, en l'espèce, où les interventions ne correspondent que partiellement aux objectifs tracés et souhaités.

Aussi, la Commission suggère une réflexion approfondie du système financier de l'aménagement du territoire et de l'environnement avec pour souci d'efficacité et de cohérence, une orientation des fonds vers l'équipement et l'aide (fonctionnement exclu). Il s'agit notamment de :

- un fond «général» de l'aménagement du territoire ciblant le développement intégré sans les espaces sensibles et les zones frontalières ;
- un fonds, couplé avec le fonds national du développement agricole (FNDA) destiné aux aménagements des espaces ruraux ;
- un fonds des transports ciblant les Hauts Plateaux et le Sud et assurant les compensations nécessaires à l'intérieur de chaque mode et entre les modes ;
- un fonds de l'environnement.

2. La question démographique

Le contexte démographique est confronté à des défis de taille, compte tenu de la difficile adéquation entre une population en croissance rapide et sa répartition spatiale, d'une part, et la valorisation et la protection des ressources naturelles et l'emploi judicieux des ressources financières, d'autre part.

Ainsi, c'est avec les moyens compté qu'il va falloir prendre en charge une population, évaluée selon des hypothèses favorables à 31,6 millions d'habitants en 2000, 38 millions d'habitants en 2010 et 44,3 millions d'habitants à l'horizon 2020 : (plus de 6.400.000 hab. entre 2000 et 2010 et plus de 6.300.000 hab. entre 2010 et 2020).

Il faut également ajouter, qu'en dépit des tendances à la stabilisation des populations dans leurs régions, (durant la période 1977 - 1987) et même dans l'hypothèse de leur poursuite, le poids démographique des métropoles et de la région tellienne restera préoccupant et porteur de tensions.

Les perspectives démographiques dans la mesure et l'élaboration des scénarios, notamment celui qualifié de prospectif, n'aurait pas dû tendre seulement à consacrer une distribution spatiale du peuplement, mais à être liées à des facteurs révélateurs de la croissance, de la durabilité et de la promotion des potentialités des régions concernées ; la précision de la structure de la population attendue permet de qualifier les sous-populations significatives du point de vue des besoins humains et infrastructurels, de prévoir et de spatialiser les équipements socio-économiques. En effet, selon les hypothèses démographiques, il est attendu, une modification substantielle de la structure de la population : baisse notoire de la part des jeunes âgés de moins de 2 ans (53,3 % en 1990, 40,3 % en 2010 et 34,3 % en 2020).

La baisse de la fécondité devrait également entraîner un rétrécissement notable de la base de la pyramide des âges qui se traduirait par :

- une baisse du poids relative des effectifs de la tranche pré-scolaire (moins de 5 ans) ;
- une réduction de la part relative des effectifs scolarisables (53,3 % du total en 1990, 40,3 % en 2000 et 34,9 % en 2020) ;
- une forte hausse du poids relatif de la tranche de population en âge de travailler (20-59 ans : 41,0 % en 1990, 46,5 % en 2000 et 55,8 % en 2020), ce qui situe l'importance des efforts en direction de cette catégorie de population dont il est attendu un doublement en 20 ans (de 10,25 millions de personnes en 1990 à 20,1 millions de personnes en 2010).

Pour ces considérations, la promotion des activités est déterminante dans la répartition spatiale future de la population. En fait, c'est en fonction des capacités de création d'emploi, à l'échelle des régions ou des zones, que devra être appréhendée la spatialisation du peuplement ; il est évident que les notions de coûts, de moyens et les incidences sociologiques en sont aussi des paramètres à prendre en compte.

3. Les instruments d'application de la politique d'aménagement du territoire

3.1 La création de Délégations régionales à l'aménagement du territoire sans ancrage institutionnel en amont n'offre d'intérêt que si elle est accompagnée de l'instrumentation et de moyens appropriés ; ce qui serait difficile à réaliser dans le contexte législatif et réglementaire actuel : A.P.C, wilaya, agences et établissements publics.

Ces Délégations qui se veulent centre de rationalité, de cohérence, de coordination, de prospective et de gestion de l'espace régional, sont appelées à assurer la cohésion intersectorielle sans pour autant perturber l'organisation administrative en place.

Pour plus d'efficacité, il serait judicieux de définir un cadre territorial préliminaire nécessairement évolutif basé sur des objectifs communs de développement pouvant intégrer des espaces complémentaires.

Ce cadre, une fois retouché, évoluera en rapport avec le développement territorial envisagé et la structuration qu'il imprimera aux divers espaces, sachant que la réussite d'une telle structure dépendra surtout de l'adhésion et de l'association des divers partenaires à la nouvelle politique d'aménagement du territoire.

3.2 La création d'organes de concertation, de consultation et de coordination du projet d'aménagement du territoire et de développement économique, devrait être le résultat de la concertation Etat/partenaires. Avec la transition économique, il est indispensable d'intégrer les nouvelles règles économiques et financières de l'Etat.

A ce titre, l'instauration rapide des relations Etat/collectivités/autres partenaires constitue un début de rupture avec les manières «de faire et d'agir» actuelles. Sans remettre en cause la dynamique déjà engagée, une plus grande sensibilisation autour du projet une fois adopté gagnerait à être relayée par une action continue afin d'en garantir le parachèvement.

3.3 Le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre de la nouvelle politique d'aménagement du territoire gagnerait à être clarifié davantage par une redéfinition de leurs missions et leur réhabilitation dans leurs prérogatives et missions afin de créer un cadre opérationnel local adéquat pour la concrétisation des différentes actions d'aménagement. Sous réserve d'une élaboration réfléchie et adaptée ainsi que d'une classification et d'une détermination progressive et sélective, l'organisation territoriale constitue une condition de succès de toute action d'aménagement du territoire.

Aussi si l'on considère que le poids du développement économique est lourd pour l'Etat, il est alors important que soit attribuée aux collectivités locales leur part dans la régulation économique et spatiale. A cet égard, la commission réitère son insistance d'une reprise accélérée de la réforme des finances et de la fiscalité locales.

En effet, et en raison de la faiblesse des ressources locales et des pertes de plus en plus importantes des impôts collectés, il conviendrait de mettre en œuvre une réforme audacieuse de la fiscalité et des finances locales qui permettrait d'insuffler et de dynamiser le développement local, d'augmenter les ressources fiscales locales et d'équilibrer et d'améliorer les budgets locaux.

La multiplicité des observatoires préconisés dans le dossier entraîne une interrogation logique sur leur utilité et leur viabilité, en plus de leur champ d'action. La commission pose le problème du rôle des instances légales et réglementaires actuelles représentées par l'université et les centres de recherche, par les wilayas, les communes, les régions, par les conseils et les structures nationales et régionales sectorielles (eau, santé, éducation, universités, agriculture, forêt etc...), par les associations et enfin, par le Conseil national économique et social.

4. L'urbanisation et la politique de la ville

4.1 Au plan législatif et réglementaire

Le volet urbanisation est à inscrire dans la logique de la réhabilitation de l'autorité de l'Etat en matière d'urbanisme, c'est pourquoi la commission réitère sa recommandation d'élaboration d'une stratégie nationale de l'habitat et insiste, particulièrement, sur la résolution des problèmes à court terme, à savoir :

- * la redéfinition et la revalorisation de l'acte de bâtir ;
- * l'occupation et la consommation harmonieuse des sols ;
- * la mise en œuvre d'une politique d'urbanisation réfléchie et la mise en place d'instruments d'urbanisme fiables ;
- * la maîtrise de la croissance des villes par l'exploitation et la gestion optimales du foncier urbain, bâti et non bâti ;
- * la mise en place de chambres spécialisées au niveau des juridictions.

4.2 Au plan de la gestion et de la planification

Une planification et une gestion urbaine rigoureuses commandent de lever un certain nombre de contraintes et de conditions :

- la viabilisation doit toujours précéder l'urbanisation ;
- les réserves foncières doivent être constituées dans une perspective du long terme et donner lieu à l'acquisition de portefeuilles fonciers conformément aux règlements des instruments d'urbanisme et d'occupation des sols ;
- la meilleure qualification des opérateurs techniques doit être requise ;
- la poursuite des actions et des interventions sur les tissus existants doit être soutenue ;
- la mise en cohérence des procédures d'urbanisme et des instruments en la matière, avec, en particulier les autres instruments de planification, de l'aménagement et de l'environnement.

En outre, il y a lieu de promouvoir des échelons territoriaux de structuration ou d'encadrement des espaces et ce, en toute harmonie avec les modes d'organisation des milieux urbains et ruraux. Ainsi, à la consécration de l'échelon régional à partir des villes métropoles dont le nombre mériterait d'être augmenté (on en dénombre plus d'une dizaine dont Batna, Sétif, Ghardaïa, Tamenghasset, Béchar, Tiaret, Tlemcen etc...), doit être associée à celle du niveau des villes intermédiaires et enfin, à celle des villes moyennes et des petites villes pour disposer d'une trame régulière et viable.

Dans chaque échelon, les rôles, les fonctions et les niveaux de service doivent être clairement définis et spécifiés, dans une nécessaire complémentarité.

4.3 Au plan de l'organisation

Les villes algériennes doivent tendre à assurer leur mutation de centres de consommation à des centres de production de biens et de services. Ceci doit résulter de leurs vocations et de leurs activités. Les programmes économiques ont souvent dépassé les programmes sociaux et de services, d'où le chômage, la mal-vie et les dérives sociales et culturelles qui sont constatées.

Il y a lieu de lutter contre la tendance à la reproduction d'actions typées, telles que les cités de recasement, les quartiers spontanés en dur, les grands ensembles, les bidonvilles et leur reconversion porteurs de mécontentement et de fractures sociales.

La redéfinition des systèmes et réseaux urbains dans les aires métropolitaines, peut constituer une alternative au problème de la périurbanité et à la congestion des grandes villes.

Afin de désengorger et d'élargir le champ d'action et les espaces de développement des grandes villes du pays que sont, Alger, Oran, Annaba et Constantine notamment, il est important qu'elles obéissent à une organisation particulière adaptée au modèle des grandes métropoles pour leur permettre un renforcement de leur rôle économique et social aux niveaux local, régional et national et ce, dans la logique d'une politique de la ville.

4.4 Au plan conceptuel

La rupture avec l'urbanisme de zonage qui tend le plus souvent à spécialiser les quartiers, portera sur la recherche de nouvelles approches architecturales adaptées au climat, à la géographie, à la sociologie, aux contraintes de la nature, mais aussi à la culture algérienne. Cette rupture doit être également opérée dans la réduction des contrastes socio-spaciaux (anonymat des grands ensembles face aux "champs cultivés").

A cet effet, l'urbanisation et l'urbanisme à concevoir doivent être, désormais, plus respectueux des aspirations des individus et en tout cas, moins contraints des commodités des architectes ou des ingénieurs.

En outre, une politique de l'environnement propre à chaque quartier et à chaque cité doit être promue par les pouvoirs publics (rénovation de vieux quartiers, aménagement de rues, création d'espaces verts ...). Elle devrait tendre à rendre l'espace urbain plus familier et plus convivial.

L'objectif ainsi recherché ne devrait pas être limité à la simple réhabilitation des plans d'urbanisme et d'aménagement mais insuffler un nouvel état d'esprit chez les consommateurs et gestionnaires des espaces dans le but de prévenir toute urbanisation anarchique et aggravation des déséquilibres entre les régions dont l'effet sur le développement cohérent de l'aménagement du territoire serait négatif.

5. Politique foncière

5.1 Aucune politique d'aménagement du territoire ne peut se concevoir, ni réussir, sans une politique foncière adéquate et cohérente qui s'inscrirait dans une stratégie nationale. Cet aspect est d'autant plus important que l'on assiste actuellement à des déperditions et mitages des espaces fonciers qui déséquilibrent l'harmonie des villes et des régions entières.

Aujourd'hui, la question foncière interpelle les pouvoirs publics sur la politique à adopter, les mesures à dégager à court, moyen et long termes et sur la nécessité d'engager des actions courageuses qui préserveraient l'avenir de nos espaces.

5.2 La référence à la loi d'orientation foncière agricole mentionnée dans le document, ne doit en aucun cas se détacher de la loi n° 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière qui en constitue le texte de base. Cependant, pour assurer une meilleure protection du patrimoine foncier (agricole, urbain, industriel, touristique), il est nécessaire de finaliser l'ensemble des textes liés au foncier en étroite collaboration avec l'ensemble des départements ministériels concernés (domaines, budget, intérieur, agriculture, justice, tourisme, habitat, industrie et équipement...).

5.3 L'ampleur de la question implique une démarche novatrice et la mise en œuvre d'un programme d'études globales pouvant dégager un processus séquentiel de mesures et d'instruments de réponses concrètes. A cet effet, les termes de références les plus saillants de cette étude seraient :

- l'inventaire et la classification des terres à travers :
 - * l'état du cadastre,
 - * la méthodologie et les instruments de classification,
- la régulation du marché foncier par l'Etat :
 - * sur le plan juridique et réglementaire,
 - * sur le plan financier,
 - * sur le plan fiscal et parafiscal,

- le foncier comme instrument de l'aménagement du territoire ;
- * les différents types d'utilisation du foncier : urbain, agricole, industriel, infrastructurel,
- * le foncier et la gestion des contraintes d'aménagement (réservation, acquisition, préparation, protection, exploitation) dans les zones agricoles, littorales, forestières et dans l'ensemble des zones protégées et sensibles,
- * la problématique du foncier dans les zones ou régions géo-économiques : zones de montagnes, alfatières, sahariennes etc...,
- * les problèmes spécifiques du foncier dans les actions de protection de l'environnement et de sauvegarde des ressources naturelles dans les zones industrielles, d'activités, portuaires, aéroportuaires, d'irrigation et de mise en valeur, d'ouvrages hydrauliques, d'exploitations minière et minérale.

Cette méthodologie d'approche du «foncier» s'articule autour de deux (02) lignes de force :

- * le foncier et la politique de localisation,
- * le foncier et la politique de financement des programmes de développement et d'aménagement.

6. La politique de l'eau

Si l'eau est le facteur déterminant du développement économique et social du pays, un questionnement légitime et à facettes multiples est à poser quant à la conservation de ses quantités et de sa qualité. Il n'est pas superflu de rappeler que :

- l'Algérie subit dans certaines régions des pénuries importantes d'eau et qu'elle est proche d'une situation de pénurie générale.

Par conséquent, la politique de l'eau à travers l'analyse et la gestion doit s'inscrire dans un cadre d'évaluation globale et intégrée et non sur la base de projets ponctuels et isolés.

Toute stratégie en la matière laisse dégager un manque d'aisance et de flexibilité dans les investissements et dans un contexte de contraintes combinées de ressources financières et physiques, limitées, une politique impérative d'économie de l'eau basée sur un degré d'efficacité optimale de l'utilisation de l'eau, doit être appliquée :

- * dans le domaine de l'alimentation en eau potable, le taux des pertes effarant, représente un manque à satisfaire de plusieurs années ;
- * dans le domaine de l'irrigation, les méthodes d'irrigation actuelles causent des pertes financières importantes ;
- * dans le domaine de l'industrie qui tout en subissant les aléas du "robinet" n'innove nullement dans la recherche d'alternatives assurant son autonomie.

7. Les infrastructures économiques et techniques

7.1 Dans la logique de l'aménagement intégré et du développement économique du territoire national, il est opportun de réaliser des voies de communication modernes et rapides (autoroutes, rails, routes nationales améliorées), mais il est encore plus raisonnable et probablement plus efficace de réaménager les liaisons existantes et de réaliser les fonctions nécessaires avec les espaces à promouvoir et à rattraper.

Ceci peut être concrétiser à condition que :

- la demande aux besoins de transport soit préalablement analysée, évaluée et clairement définie ;
- une dynamique de développement soit mise en place dans les régions à développer (plaines intérieures, hauts plateaux, espaces intermédiaires littoraux) ;
- un plan de désengorgement des aires métropolitaines et surtout un système urbain conjugué à un réseau de petites villes et villages soient minutieusement élaborés dans la perspective d'un maillage cohérent du territoire ;
- les objectifs à même d'assurer les déplacements des biens et des personnes dans les meilleures conditions (temps, sécurité, séquence, etc...) soient sérieusement envisagés et en tout cas prioritairement affichés.

7.2 L'usage et l'articulation des différents modes de transport concourent à une efficacité économique et sociale globale. De ce fait, il est important d'éviter de valoriser à tout prix des modes de transport qui portent atteinte à l'environnement, à la sécurité et engendrent des coûts économiques énormes.

7.3 Les domaines des transports et des communications sont les mieux indiqués pour traduire la pertinence de la programmation régionale : la notion de réseaux ne peut se concevoir valablement qu'à cet échelon territorial.

7.4 Il faut rechercher et concevoir une planification rigoureuse basée sur le renforcement des points nodaux où les articulations entre les différents réseaux et les différents modes constituent les déterminants des pôles et donc des systèmes urbains à mettre au point : la conception des villes nouvelles devrait pouvoir se nourrir de cette démarche.

7.5 L'élaboration de schémas directeurs des différents réseaux constituant le corollaire des logiques ci-dessus préconisées, il importe que les systèmes de transports soient à leurs tours encadrés par des schémas et une réglementation claire et rigoureuse pour répondre à la demande, réduire les coûts et prendre en charge le rôle de service public et d'agent économique du secteur.

7.6 Dans le cadre de la préservation des infrastructures socio-économiques, il y a lieu de définir et de mettre en place une véritable politique de maintenance et de rénovation des infrastructure existantes.

8. Politique de régionalisation

8.1 Le document soumis ne fait pas d'évaluation sur la décentralisation et sur les moyens engagés par les pouvoirs publics lors des différentes réorganisations territoriales. Un simple bilan aurait permis de tirer les conclusions utiles à toute nouvelle politique de régionalisation.

Il faut rappeler que les transferts de compétence vers les collectivités territoriales n'ont pas été accompagnées des mesures nécessaires pour permettre à celles-ci d'assumer leur responsabilité et de s'impliquer davantage dans la définition ou la mise en œuvre d'une quelconque stratégie d'aménagement.

Dès lors que la déconcentration des pouvoirs n'ayant pas été, à son tour, à la hauteur des espérances et des objectifs tracés, elle gagnerait à être redéfinie et revue en profondeur afin que les collectivités locales soient réhabilitées dans leurs prérogatives.

Bien que le document fasse allusion à la région, il ne la définit pas et ne la consacre pas au plan institutionnel. Il aurait été souhaitable que le volet ayant trait aux espaces intercommunautaires fasse l'objet de développements suffisants pour susciter un véritable débat, donnant ainsi corps à des groupements locaux à l'échelle des communes et des wilayas.

8.2 Mieux appréhender l'opportunité de la régionalisation et des découpages territoriaux, suppose également qu'il soit tenu compte des possibilités financières ainsi que des capacités techniques des collectivités locales.

En effet, rendre aux collectivités locales leur rôle d'aménagement implique qu'à côté d'un transfert de charges, s'organise un transfert de ressources.

En définitive, la régionalisation en aménagement du territoire reste subordonnée à la création de la région, à une décentralisation effective, à une clarification des compétences, à l'organisation d'un suivi continu permettant ainsi les ajustements éventuels de programmes.

Cet espace régional ne devrait pas être décidé et identifié de façon empirique ou par simple superposition de cartes thématiques, mais être l'émanation de communautés culturelles locales, de solidarité et complémentarités qui faciliteraient les liens, les synergies au plan économique et la mobilisation autour de projets d'intérêt commun.

Dans ce contexte, il est nécessaire de mettre en place des dispositions assez fermes par rapport aux intérêts souvent divergents des logiques sectorielles, des préoccupations locales et des autres champs d'intervention.

Car, si tel que le propose le document, l'objet recherché est la prise en charge de la mission d'aménagement du territoire au niveau régional, alors ce dernier ne devrait pas seulement être représenté par un délégué de l'Etat mais bien à un niveau où doivent se conjuguer les intérêts locaux, sectoriels et généraux. C'est cela la concertation, le relais de la puissance publique et l'arbitrage entre les entités de base, telle que suggérée dans le 1er rapport de la commission, adopté lors de la IIIème session.

8.3 En Algérie, pays en voie de développement, la régionalisation doit non seulement obéir à une problématique de correction des écarts constatés, mais aussi et surtout à une problématique de développement et de création des richesses ;

C'est pourquoi la régionalisation en aménagement du territoire telle qu'esquissée par le SNAT, appelé à être révisé par ailleurs, n'est pas adaptée au contexte actuel. A ce titre, les espaces régionaux pourraient s'articuler autour de métropoles au centre d'espaces ouverts de vocation complémentaire, de cohérence et de continuité, avec des programmes d'actions plus soutenus pour les espaces sensibles.

A ce titre, la commission juge qu'à l'exception des zones frontalières, le dossier, objet de la saisine, développe suffisamment la prise en charge des autres espaces.

9. Le développement des zones frontalières

9.1 Dans la perspective d'ouverture à l'économie régionale et son intégration aux grands ensembles (Maghreb, Méditerranée...), ces espaces devraient être intégrés au projet global d'aménagement du territoire en préservant les spécificités régionales de chaque zone (Est, Ouest et Sud).

9.2 En raison de ces spécificités, les actions doivent être orientées et consolidées pour chacune des zones :

Région Est :

Compte tenu de leur enclavement, les espaces frontaliers de l'Est du pays doivent être raccordés aux infrastructures stratégiques (route, voie ferrée, aéroport, transport, énergie et télécommunications), et leur réseau urbain mérite d'être structuré, affirmé et renforcé.

Région Ouest :

Dans cette région, la faiblesse des ressources naturelles ainsi que celles des infrastructures techniques n'ont pu freiner une désertification rampante. L'exemple du gazoduc Maghreb-Europe peut constituer un support d'aménagement transfrontalier (effets d'accompagnement attendus) associé à des programmes locaux de développement dont les retombées seraient bénéfiques pour la dynamisation de ces espaces. Ceci est particulièrement recommandé pour la structuration de l'ensemble frontalier des Hauts Plateaux (sud de Tlemcen, Naâma, Béchar).

Région Sud :

La desserte de ces zones frontalières doit d'abord être assurée par les grands axes verticaux et horizontaux de transport au regard des impératifs stratégiques d'ordres commerciaux, sociaux ou militaires. De même, le développement des villes aéroportuaires est recommandé notamment dans l'extrême Sud.

Par ailleurs, les actions menées dans ces zones doivent trouver leur prolongement au-delà des frontières, d'où la nécessaire concertation et coopération avec les pays riverains du grand Sud Algérien.

9.3 Sur un autre plan, pour assurer les conditions de stabilité et de maintien des populations et favoriser leur redéploiement, il est primordial de :

- * promouvoir, intensifier et finaliser les programmes de développement retenus pour ces zones ;
- * créer une dynamique locale et régionale en facilitant les déplacements des personnes et les échanges commerciaux régionaux ;
- * soutenir, par des actions concrètes des pouvoirs publics, (aides, subventions, couverture sociale), les populations autochtones et ce, dans le souci de protéger et préserver l'intégrité de ces zones, hautement stratégiques.

Cette option devra s'intégrer dans le cadre d'une structuration plus réaliste de l'espace national et répondre en même temps aux préoccupations de la sécurité nationale.

10. L'environnement

10.1 Dans le cadre de la nouvelle politique d'aménagement du territoire, la dimension environnementale doit revêtir la priorité et s'intégrer à l'action globale de développement et de maîtrise des incidences des activités sur la promotion et l'équilibre des régions, d'autant plus que les mutations actuelles, en phase de transition, offrent un cadre opportun d'inscrire les préoccupations de protection de l'environnement dans le processus des réformes.

A ce titre, l'élaboration d'une stratégie nationale de l'environnement s'avère comme une tâche urgente et déterminante à réaliser. Cette stratégie nécessite au préalable :

- la mise en cohérence et le renforcement d'un cadre juridique et institutionnel (voir rapport de la commission) ;
- l'établissement d'une banque de données et d'un cadre analytique, à même de rationaliser tout programme d'actions ;
- le renforcement du système de surveillance.

10.2 Parmi les termes de références, et en raison de l'importance de l'environnement, la commission considère trois (3) séries d'éléments prioritaires à développer en vue d'arrêter un programme opérationnel d'investissements, de fixer les instruments économiques de protection et d'établir une grille de mesures incitatives ;

- la première série devra dégager les problèmes fondamentaux de l'environnement en Algérie et qui sont :

- * la préservation des ressources hydriques à travers la protection de la qualité et de la quantité des eaux mobilisées, la réhabilitation de l'infrastructure hydraulique existante et la clarification des alternatives de mobilisation et d'utilisation des eaux telles le recyclage des eaux usées, le dessalement, les industries sèches et les modes d'irrigation économes ;

- * la réduction de l'érosion des sols, de la déforestation et de la désertification, à travers la résolution des problèmes structurels des régimes fonciers, une gestion efficiente du secteur agricole et l'instauration d'une gestion cohérente des forêts et des bassins versants ;

- * l'élimination de la pollution industrielle toxique et dangereuse et la réduction des autres pollutions industrielles à travers un système de contrôle et d'incitations économiques et financières ;

- la deuxième série concerne les espaces géographiques agressés ou potentiellement menacés, tels le littoral, les réserves et parcs naturels classés, les zones urbaines abritant des activités polluantes (Annaba, Alger Est, Ghazaouet etc...) ;

- la troisième série devra dégager et identifier l'ensemble des instruments économiques et financiers, le poids budgétaire et le système de suivi et de contrôle adapté aux moyens humains, techniques et financiers nationaux.

Résumé de l'avis

Après examen du dossier «Demain l'Algérie», et en prolongement de son premier rapport sur «l'aménagement du territoire et l'environnement», le Conseil national économique et social souscrit à l'initiative de verser à une large concertation sous la forme de débats à l'échelle locale, régionale et nationale, le projet de la nouvelle politique élaboré par le ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

- * Il enregistre avec satisfaction les grands efforts déployés par les concepteurs du projet en matière de documentation, de recherche et d'analyse, traduit en la forme de trois documents importants.

- * Il relève néanmoins :

- les insuffisances de clarification dans les missions et les articulations nécessaires des différents et multiples instruments légaux et financiers préconisés ;

- le manque d'élaboration du contenu des politiques relatives notamment à la démographie, à la ville, à la localisation et des démarches concernant la contractualisation ;

- la démarche hors contraintes financières du scénario prospectif ;

- la place réduite accordée à la question déterminante de l'environnement ;

- la prudence excessive dans l'appréhension du concept de la région, dans ses contours et son champ de compétence, au regard des entités territoriales, organismes et établissements publics existants. Ce concept est, au demeurant, annoncé comme un des principes directeurs de la nouvelle politique d'aménagement du territoire et du développement économique ;

- le peu de consistance dans le traitement des instruments locaux de mise en œuvre de cette nouvelle politique (finances et fiscalité locales, foncier, moyens d'études et de réalisation...), conformément aux rôles et missions dévolus par la loi aux collectivités locales.

- * Il réaffirme la nécessité d'une conception globale et unitaire à même d'assurer l'ensemble des liaisons et des articulations dans l'élaboration et la réalisation du Plan d'Action ; à ce titre le Conseil souhaite la mise en chantier d'une réflexion opérationnelle sur la réhabilitation de la planification et du système de financement de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

- * Il insiste sur :

- la prise en compte réelles de voies et de moyens, novateurs et conformes aux mutations en cours, de prise en charge et de mise en œuvre des actions de structurations de l'espace national, à même d'opérer les débuts de rupture avec l'approche des autonomies et du cloisonnement, sectoriels ;

- l'instauration d'une dynamique transparente et démocratique des relations Etat/Collectivités/Partenaires publics et privés, à même de donner un contenu concret et positif à la concertation et à l'adhésion par le biais des divers moyens existants et à créer.

Enfin, tout en souhaitant la prise en charge de ses recommandations, le CNES adhère à la dynamique insufflée par le projet d'intérêt national et se tient disposé, au regard de la composante de ses membres et conformément à ses missions de concertation et de dialogue, à contribuer à l'enrichissement du dossier.

Le présent Avis portant sur le dossier «Demain l'Algérie», a été adopté lors de la réunion plénière de la Commission de l'aménagement du territoire et de l'environnement réunie les 29 et 30 juillet 1995.

REPARTITION FUTURE DE LA POPULATION

selon le SNAT (1987 - 2025)

Régions	Population (en 10 ³ Habitant)				Répartition en %				Taux de croissance annuel moyen		
	1987	2000	2010	2025	1987	2000	2010	2025	1987 2000	2000 2010	2010 2025
Métropoles	5686,9	7589,0	9084,8	11096,0	24,8	22,8	21,3	19,4	2,24	1,82	1,34
Ouest	916,6	1242,9	1500,4	1853,4	4,0	3,7	3,5	3,3	2,37	1,90	1,42
Centre	3654,0	4837,9	5767,9	7000,7	15,9	14,6	13,5	12,2	2,18	1,77	1,30
Est	1116,3	1508,2	1816,5	2241,9	4,9	4,5	4,3	3,9	2,34	1,88	1,41
N. Hors Métropoles	9586,0	14037,2	18117,7	24448,4	41,7	42,2	42,4	42,7	2,98	2,58	2,02
Ouest	3034,9	4359,2	5528,6	7296,6	13,2	13,1	12,9	12,7	2,82	2,40	1,87
Centre	4021,2	5980,9	7846,5	10789,5	17,5	18,0	18,4	18,9	3,10	2,75	2,15
Est	2529,9	3697,1	4742,6	6362,3	11,0	11,1	11,1	11,1	2,96	2,52	1,98
Hauts Plateaux	5641,0	8549,9	11369,1	15918,2	24,6	25,6	26,6	27,8	3,25	2,89	2,27
Ouest	1305,9	1972,1	2628,1	3677,9	5,7	5,9	6,2	6,4	3,22	2,91	2,27
Centre	1095,8	1709,5	2354,8	3421,7	4,8	5,1	5,5	6,0	3,48	3,25	2,52
Est	3239,3	4868,3	6386,2	8818,6	14,1	14,6	15,0	15,4	3,18	2,75	2,17
Sud	2057,7	3117,5	4120,2	5748,8	8,9	9,4	9,7	10,1	3,25	2,83	2,25
Ouest	417,2	624,9	823,4	1151,4	1,8	1,9	2,0	2,1	3,16	2,80	2,26
Est	1640,5	2492,6	3296,8	4597,4	7,1	7,5	7,7	8,0	3,27	2,84	2,24
National	22971,6	33293,6	42691,8	57211,4	100	100	100	100	2,90	2,52	1,97

PROJECTIONS DE POPULATION SELON TROIS HYPOTHESES D'EVALUATION

Source : ONS

Hypothèse basse

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Population totale (millions)	25,0	28,2	31,8	33,8	36,6	39,4	42,2
Taux de natalité	31,0	24,2	21,3	19,9	19,2	18,0	16,0
Taux de mortalité	6,0	4,8	4,4	4,2	4,2	4,1	4,6
Taux d'accroissement naturel %	2,5	1,94	1,69	1,57	1,50	1,39	1,2
Nombre moyen d'enfants/femme	4,77	3,62	2,88	2,47	2,29	2,22	2,10

Hypothèse moyenne

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Population totale (millions)	25,0	28,4	31,6	34,8	38,0	41,1	44,3
Taux de natalité	31,0	26,7	23,7	21,6	19,9	18,5	17,0
Taux de mortalité	6,0	4,9	4,4	4,2	4,0	3,9	4,4
Taux d'accroissement naturel %	2,5	2,18	1,93	1,74	1,59	1,45	1,26
Nombre moyen d'enfants/femme	4,77	3,98	3,31	2,84	2,54	2,34	2,21

Hypothèse haute

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Population totale (millions)	25,0	28,5	32,0	35,7	39,4	43,0	46,6
Taux de natalité	31,0	28,7	26,2	23,7	21,4	19,5	18,0
Taux de mortalité	6,0	4,9	4,4	4,1	3,9	3,8	4,2
Taux d'accroissement naturel %	2,5	2,38	2,18	1,96	1,75	1,58	1,38
Nombre moyen d'enfants/femme	4,77	4,20	3,68	1,74	2,87	2,59	2,41

EVOLUTION DE LA STRUCTURE PAR AGE 1990-2020 (% DE LA POPULATION TOTALE)

Années % par âge	1990	2000	2010	2020
- 5 ans	38,5	35,2	30,2	26,0
- 20 ans	53,3	47,3	40,3	34,9
20 - 59 ans	41,0	46,5	52,9	55,8
60 ans et +	5,7	6,2	6,8	9,3

AVIS SUR LES VILLES NOUVELLES (quatrième session plénière - octobre 1995)

Introduction

Le rapport introductif au Débat National «Demain l'Algérie» présente des options d'Aménagement de territoire du pays ainsi qu'un programme d'actions de court, moyen et long termes de mise en oeuvre des diverses alternatives d'occupation de l'espace national. Ce rapport a fait l'objet d'un examen au sein de la Commission "Aménagement du territoire et environnement", pour avis, suite à la saisine du 22 Août 1995 par Monsieur le chef du Gouvernement. Le débat national entamé n'est pas clôturé.

Cet avis revêt une dimension particulière quant à l'enrichissement du dossier. C'est à ce titre qu'une des composantes essentielles de l'aménagement du territoire à savoir l'armature urbaine et l'option relative aux villes nouvelles contenues dans le dossier «Demain l'Algérie» est développé dans un autre dossier intitulé «Villes Nouvelles».

Ce second dossier, pour lequel le processus est engagé à travers des financements particuliers mobilisés, semble ne pas répondre à la cohérence chronologique affichée par le premier dossier.

En effet, le débat en cours sur les villes nouvelles dans le cadre du rapport introductif «Demain l'Algérie» apparaît à la limite comme inopportun puisqu'en matière de villes nouvelles tout semble déjà adopté.

Ainsi, la démarche développée, qui consistait à arrêter un réseau de villes nouvelles appuyé sur les conclusions du débat national, met les partenaires dans une situation dualiste : traiter simultanément des options engageant le pays pour le long terme, tout en mettant en œuvre sur le terrain des actions de concrétisation d'options de structuration de l'espace ; en d'autres termes, il s'agit de débattre des «coups partis» par anticipation aux conclusions du débat national.

Ce non respect de l'approche rationnelle encourage l'entretien de processus et de comportements tant décriés et se trouve en totale inadéquation avec la politique de rupture tant souhaitée.

Néanmoins, le Conseil national économique et social (CNES), saisi de cette question, a examiné le dossier «Villes Nouvelles» et présente l'Avis suivant.

Le rapport de la Commission «aménagement du territoire et environnement» portant Avis du CNES sur le dossier élaboré par le ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire relatif aux villes nouvelles, traite des cinq volumes suivants :

- volume I - **«Rapport général sur les villes nouvelles»**
- volume II - **«Villes nouvelles de la première et deuxième couronnes»**
- volume III - **«Villes nouvelles de la troisième et quatrième couronnes»**
- volume IV - **«La ville nouvelle de Boughzoul»**
- volume V - **«Encadrement législatif et réglementaire des villes nouvelles»**

Ce rapport est structuré comme suit :

- Présentation du dossier ;
- Formulation des appréciations générales ;
- Exposé de l'avis de la commission.

I - PRESENTATION DU DOSSIER

1 - Rapport général sur les villes nouvelles

Dans l'exposé des motifs qu'il dresse en guise d'introduction, le «rapport général sur les villes nouvelles» précise qu'en raison de la pression démographique qui affecte le Nord du pays et la désertification accrue qui touche les Hauts Plateaux et le Sud, le réaménagement du territoire devient une tâche incontournable. L'option en faveur des villes nouvelles constitue à cet effet, une des dimensions essentielles de la stratégie nationale de l'aménagement du territoire projetée.

La politique des villes nouvelles, comme le souligne le document, est un instrument d'organisation et de canalisation de l'expansion urbaine. Elle constitue, aussi, un levier de desserrement de la pression urbaine autour des grandes villes et de décentralisation des activités et de l'habitat à partir du Nord.

Dans le chapitre «de l'aménagement de territoire à la ville nouvelle», le rapport met en relief les effets négatifs d'une répartition de la croissance démographique attendue selon une évolution tendancielle spontanée qui se manifesteraient notamment par :

- un mauvais fonctionnement et une hypertrophie des villes ;
- des effets «coûteux» pour la productivité et l'économie ;
- une marginalisation sociale ;
- des déficits en équipements et en logements ;
- une sururbanisation du Nord, avec des zones où la sismicité contrarie certains types de construction ;
- un enclavement et un sous-peuplement des zones montagneuses ;
- des difficultés d'accès aux sites côtiers et des contraintes pour la préservation des zones classées, touristiques et agricoles.

Dans le chapitre de «la politique des villes nouvelles ou politique de la ville», les villes nouvelles sont définies comme étant des établissements humains «d'excellence» en organisation, en recherche architecturale et en équilibre fonctionnel du cadre de vie.

Les villes nouvelles sont, aussi, considérées dans la politique de la ville comme un moyen efficace pour la résorption des quartiers précaires, l'atténuation des fractures sociales et, l'accueil des surplus des populations des grandes métropoles.

Après avoir rappelé les expériences étrangères, et défini le concept en Algérie, la ville nouvelle est perçue comme un moyen de recours pour la maîtrise et l'organisation de la croissance urbaine. Ce concept est rattaché aux notions d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de programmes d'intérêt national.

La mise en œuvre de ce concept repose sur la démarche et l'organisation spatiales suivante :

1^{er} niveau :

1^{ère} couronne : autour de l'aire métropolitaine algéroise (wilayas d'Alger, Tipaza, Boumerdès et Blida).

2^{ème} couronne : wilayas de Chlef, Aïn-Defla, Médéa, Bouira, Tizi-Ouzou et Béjaïa.

2^{ème} niveau :

3^{ème} couronne : les Hauts Plateaux

4^{ème} couronne : le Sud.

En conformité avec les orientations du Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), les principes énoncés dans le volume et se rapportant à l'esquisse de l'armature urbaine nouvelle, sont définis par :

- une répartition équitable des fruits de la croissance ;
- une répartition intelligente des populations à travers le territoire ;
- une préservation optimale des terres agricoles ;
- une plus grande maîtrise du système urbain autour des métropoles ;
- un développement organisé des villes moyennes ;
- une création judicieuse de villes nouvelles autour des métropoles, sur les Hauts Plateaux et le Sud. A cet effet, une série de «villes nouvelles» dites villes de la première génération a été retenue et dont la mise en œuvre prioritaire a été accordée à celles situées autour de la métropole algéroise (Mahelma, Bouinan, El Affroun et Naciria) et à Boughzoul au sein des Hauts Plateaux-Centre.

En ce qui concerne l'organisation des villes nouvelles, exprimée dans le document par «une nouvelle image de la ville», il est précisé que la nouvelle politique urbaine projetée va s'appuyer sur le principe faisant de l'Etat le préparateur du cadre général d'accueil de la ville, et des partenaires les initiateurs de la promotion de l'habitat, de développement des activités et de création d'emplois.

Dans le domaine du financement des villes nouvelles, la priorité est accordée aux ressources extra-budgétaires et, à ce sujet, il est envisagé :

- la création d'une structure spécifique ayant pour mission la gestion de l'ensemble du projet (Etablissement d'Aménagement de Villes Nouvelles - EPAN) ;
- la mise en place de conditions fixant les règles d'un partenariat entre les privés et les collectivités locales ;
- la mise en place des crédits d'anticipation ;
- le regroupement de la masse des financements des villes nouvelles dans une programmation unique ;
- la mise en place de nouveaux mécanismes de financement de projets urbains et de mesures incitatives ;
- la mobilisation de fonds auprès des banques et des particuliers ;
- et enfin, la mise en œuvre d'une instrumentation à même de garantir la cohésion générale des régimes fonciers, financiers et juridiques.

En matière de foncier, le document rappelle les lois-références sur la question (loi d'orientation foncière, loi domaniale, loi relative à l'expropriation pour utilité publique), et l'existence de l'établissement public (EPAN), les prérogatives d'acquisition et d'utilisation des sols, notamment celles liées au droit de préemption et d'expropriation pour cause d'utilité publique dans le but de constituer un portefeuille foncier urbanisable.

Quant aux instruments de pilotage et de gestion des villes nouvelles, le document précise qu'ils seront assurés par deux institutions :

- l'Etablissement Public d'Aménagement des Villes Nouvelles (EPAN) ;
- le Comité National de Suivi des Villes Nouvelles (CNSVN), considéré comme le lieu de concertation par excellence au niveau national.

2 - Villes Nouvelles de la première et de la deuxième couronnes

La première et la deuxième couronnes constituent, d'une part, le résultat d'une étape de clôture de la phase préliminaire de l'étude d'impact, et d'autre part, la traduction spatiale des actions et des principes généraux développés dans le rapport général.

Le document comprend deux volets où sont exposées l'analyse critique du système urbain de la région Nord Centre, et la présentation des sites des villes nouvelles retenues ; l'accent est mis sur les impacts de ces projets structurants, aussi bien sur l'environnement naturel que sur l'environnement socio-économique de la région.

L'objectif affiché par l'option «villes nouvelles» au sein de la première et de la deuxième couronnes est d'orienter, à court terme, la croissance urbaine d'Alger et de gérer les «coups partis» en les canalisant spatialement dans le but de devancer l'étalement de la métropole et de préparer, à long terme, les conditions pour une organisation plus appropriée de sa croissance. L'argumentation de ces alternatives est exposée dans la première partie du document qui traite de l'examen du système urbain de la région Nord Centre.

L'analyse du système urbain de la région met en relief la notion de déséquilibre qui résulte d'un inégal développement entre les deux couronnes qui composent la région et qui rend difficile la maîtrise de son espace. La polarisation autour d'Alger a eu pour effet direct une marginalisation de tout son arrière pays puisque le développement de la zone métropole s'est effectué au détriment de la région entière. A un premier espace qui paye un lourd tribut de son développement se traduisant par des problèmes de gestion urbaine, de dégradation de l'environnement et du cadre de vie (1^{ère} couronne de la région) s'oppose un second espace (2^{ème} couronne) qui par son sous-développement structurel (sous-emploi, sous-équipement, enclavement etc...) constitue le bassin d'emploi de la région par excellence.

2.1 La première couronne

Cet espace se distingue, par son incapacité à contenir les surplus démographiques dégagés par la métropole, ce qui se traduit par leur redistribution anarchique sur les zones péri-urbaines. Cette situation a pour effets :

- la dilapidation de terres agricoles de haute valeur ;
- la prolifération inconsidérée d'agglomérations urbaines et rurales (émergence de 140 agglomérations entre 1977 et 1987) ;
- l'absence de pôles urbains en mesure d'organiser et de réguler les flux migratoires d'Alger ;

- l'inexistence d'un réseau de villes intermédiaires entre Alger et la deuxième ville par la taille qui est Blida.

D'un point de vue fonctionnel, au niveau de la première couronne, il est fait une nette distinction entre deux sous-espaces :

- le sous-espace central (aire métropolitaine) dominé à la fois par ses fonctions industrielles et une croissance urbaine accélérée, au point où une conurbation entre Alger et Blida est à craindre si la tendance se perpétue ;

- et le sous-espace aux marges Ouest et Est de l'aire métropolitaine (l'Ouest de la wilaya de Tipaza et l'Est de la wilaya de Boumerdès) qui rappelle davantage la deuxième couronne de la région caractérisée par un sous-peuplement, un sous-équipement et un fort exode vers l'aire métropolitaine.

2.2 La deuxième couronne

Désignée également par la région Nord-Centre hors métropole, cette couronne se distingue, quant à elle, par un faible niveau de développement socio-économique mais dispose, néanmoins, de conditions d'accueil pour les activités industrielles pour peu que des actions destinées à la stabilisation des populations et au renforcement du réseau urbain et rural soient initiées.

2.3 L'option «villes nouvelles»

Face à un contexte régional aussi contrasté, l'éventail des alternatives reste dominé par la mise en œuvre d'un système urbain adéquat dont les missions primordiales seraient à la fois d'organiser le développement de la première couronne, (faire d'Alger une place internationale) et de conduire à une croissance qualitative de la région Nord-Centre.

Cela implique un réaménagement des sous-espaces de l'aire métropolitaine par un programme d'actions et de mesures afin de créer une ceinture de villes nouvelles entre la zone métropole et la deuxième couronne et un développement des villes de la deuxième couronne par l'élévation du niveau de son réseau urbain et rural à même de stabiliser les populations locales et d'accroître son attractivité.

- L'identification des quatre villes nouvelles Mahelma, Bouinan, El Affroun et Naciria s'inscrit dans cette optique ; le document précise à cet effet, que le choix de ces sites a été essentiellement guidé par les conditions d'implantation propices offertes (voies de communications, infrastructures techniques, sols, topographie etc...).

Dans l'organisation projetée de la région Nord-Centre, chacune des villes nouvelles retenue bénéficie d'une mission particulière compte tenu de la fonction qui lui est préaffectée :

- Agro-Industrielle pour El Affroun (wilaya de Blida, 100 ha, 125.000 habitants),
- Sportive et récréative pour Bouinan (wilaya de Blida, 350 ha, 45.000 habitants),
- Industrielle pour Naciria (wilaya de Boumerdès, 700 ha, 56.000 habitants),
- Scientifique, médicale et pharmaceutique pour Mahelma (wilaya de Tipaza, 800 ha, 100.000 habitants).

En outre, il est indiqué que les villes nouvelles sont destinées à prendre en charge les besoins de l'aire métropolitaine, contribuer à l'expansion économique des zones et aussi à constituer un rempart aux phénomènes migratoires.

Après une présentation illustrée de chacun des sites des villes nouvelles, le document dresse l'approche préliminaire de l'étude d'impact relative à la mise en œuvre de ces projets. Ainsi, il est fait état d'un certain nombre d'effets négatifs prévisibles, tant sur la place de l'environnement naturel (détérioration de l'environnement à travers la pollution des eaux et de l'air, l'érosion etc...) que sur le plan de l'environnement socio-économique.

3 - Les villes nouvelles de la troisième et de la quatrième couronnes

3.1 La troisième couronne

Le document présente un examen critique de la situation qui prévoit au niveau des Hauts Plateaux et des impacts prévisibles des villes nouvelles qui y sont projetées.

Désignée par «troisième couronne» dans le projet relatif aux villes nouvelles, la région des hauts plateaux se distingue d'une part, par la diversité de ces conditions physiques et naturelles :

- Grands territoires agricoles (Hauts Plateaux du constantinois, Plateaux du Sersou, région de Saïda etc...) ;

- Paysages pastoraux et pré-sahariens affectés par la désertification, et d'autre part, par la grande fragilité de ses éco-systèmes, et son faible niveau de développement socio-économique, en dépit des innombrables potentialités qu'elle recèle.

Il est spécifié, également, que compte tenu des facilités de circulation qu'offre ces espaces, il existe des opportunités appréciables aussi bien pour l'expansion économique que pour l'urbanisation équilibrée ancrée sur une reconquête du territoire.

A cet égard, face à un espace Nord encore polarisateur des investissements, les réseaux urbains et ruraux des hauts plateaux sont contraints de se hisser davantage, en s'appuyant sur les principaux pôles existants (en particulier les chefs-lieux de wilayas actuels) et en consolidant toute la gamme prédisposée de moyennes et petites villes.

Il est indiqué que l'option «villes nouvelles» constitue un des leviers à mettre au service pour l'infléchissement des tendances actuelles afin de stimuler l'attractivité de cette partie du territoire national qui devra nécessairement s'effectuer par le biais des exigences concomitantes suivantes :

- la valorisation des potentialités locales (terres, sols, tourisme, etc...) ;
- et la promotion d'agglomérations urbaines supplémentaires (expansion des activités liées au secteur secondaire).

Dans les hauts plateaux, douze (12) sites de villes nouvelles ont été retenus. La mission primordiale dévolue à ces projets structurants est de diffuser le développement dans cette région et d'équilibrer, par conséquent, l'implantation des populations urbaines sur les axes de développement préférentiels Est-Ouest et Nord-Sud. Les villes nouvelles retenues sont :

- **Hauts Plateaux Est** : Negrine, Bir El Ater et Boukhadra (wilaya de Tébessa)
- **Hauts Plateaux Centre** : Boughzoul (wilaya de Médéa - Djelfa)
- **Hauts Plateaux Ouest** : El Aricha (wilaya de Tlemcen), Redjem Demmouche (wilaya de Sidi Bel Abbès), Mekmène Ben Amar et Khalfallah (wilaya de Saïda) Aïn Deheb et Ksar Chellala (wilaya de Tiaret).

3.2 La quatrième couronne

Les villes nouvelles de la quatrième couronne concernent l'ensemble saharien du territoire national, espace qui se caractérise à la fois par son étendue (près de 87 % de la superficie du pays) et aussi par les conditions difficiles au plan physique et naturel. Ces spécificités territoriales limitent évidemment l'activité humaine et lui impose des mesures bien particulières.

La très faible densité du réseau urbain dans ces vastes espaces fait de l'option «ville nouvelle» une action bénéfique au service de la gestion de l'espace.

Tels que rapportés dans le document, les objectifs tracés dans cette option sont double :

- d'une part, rompre l'isolement de l'espace saharien en constituant des pôles autour desquels s'articulent le développement aussi bien régional que frontalier ;
- et d'autre part, répondre aux problèmes locaux soulevés pour desserrer la pression urbaine sur Ghardaïa et la vallée du M'Zab.

En guise de réponse à ces objectifs, les options de localisation de villes nouvelles suivantes sont projetées :

- Oued Bellil (wilaya de Laghouat) dont la fonction économique reposera sur les ressources en hydrocarbures ;
- El Mansoura (wilaya de Ghardaïa), conçue pour être un nœud essentiel au sein de l'armature de la région ;
- Site au Nord-Est d'El Meniaa (wilaya de Ghardaïa) ;
- Oued Nachou et Metlili El Djedida (wilaya de Ghardaïa) ;
- Aïn El Hadjadj et Hassi Khenig (Aïn Salah wilaya de Tamenghasset) dont les fonctions économiques seraient liées au développement de l'agriculture ;
- Arak et Sidi Moulay El Hassen (In Amguel, wilaya de Tamenghasset) ayant pour vocation principale le tourisme ;
- In Iker (In Amguel), site touristique et minier ;
- In Amguel, site touristique ;
- Laouni, site minier situé entre Tamenghasset et In Guezzam ;
- In Guezzam, site frontalier, propice au développement des services et de l'agriculture.

4 - La ville nouvelle de Boughzoul

Le site de Boughzoul, en dépit du fait qu'il se situe dans une zone peu urbanisée, jouit d'une position privilégiée compte tenu de sa proximité par rapport à la capitale (170 km) et au carrefour des axes de transports structurants existants Nord-Sud (RN 1 Alger-Laghouat) et Est Ouest (RN 40 - M'sila-Tiaret).

Les fonctions assignées sont liées essentiellement au tertiaire supérieur et plus particulièrement à la formation universitaire ainsi que certaines activités agro-industrielles, peu consommatrices d'eau liées à la recherche scientifique.

Au regard de cette spécialisation fonctionnelle de la position stratégique du site et de sa bonne accessibilité, il est attendu à ce que Boughzoul freine progressivement les effets attractifs de la capitale en drainant certaines activités de services, de formation et de recherche actuellement concentrées à Alger.

Pour couvrir les exigences en eau de la ville nouvelle et des activités qui y seront implantées, il sera fait appel aux ressources souterraines reconnues de la région et au barrage de koudiat Acerdoune qui est également destiné à mettre en valeur 50.000 ha de terres agricoles.

Les objectifs de peuplement de la ville nouvelle de Boughzoul se situent autour de 100.000 habitants, et sont, comme le précise le document, subordonnés à la création de quelques 27.500 postes de travail à échéance finale ; ceci en intégrant la réalisation d'un programme de plus de 24.000 logements avec les équipements sociaux et éducatifs correspondants puis en recevant l'implantation de plusieurs organismes universitaires et scientifiques.

Le document précise que la réalisation du projet Boughzoul dont la conduite est actuellement confiée à un établissement public implanté sur le site, sera assurée par un financement mixte : un financement public qui prend en charge les grands travaux d'aménagement et la maîtrise d'ouvrage et le recours au marché financier et la participation du privé dans le développement de la ville nouvelle, notamment les activités de la petite et moyenne industrie (PMI), la mise en valeur agricole, la promotion immobilière, les services, les commerces et la formation.

Enfin, pour ce qui est du programme immédiat de la mise en œuvre de la ville nouvelle, celui-ci comprend principalement des actions liées à l'acquisition de réserves foncières, les voies de communications, l'aménagement du site et le lancement de programmes de logements (2500 au total) ainsi que des études concernant la protection de l'environnement (station d'épuration et de traitement) et de développement rural.

5 - L'encadrement législatif et réglementaire

Dans le domaine législatif et réglementaire, le document annonce la mise en œuvre d'une série de textes en projet concernant :

- La création de villes nouvelles ;
- L'aménagement et la gestion des sites des villes nouvelles ;
- La concertation et la cohérence intersectorielle.

Le «projet d'ordonnance relative aux dispositions spécifiques de création de villes nouvelles» et de leur aménagement, précise pour la ville nouvelle les objectifs qui permettent de l'assimiler à un centre d'équilibre social, économique et humain. Il indique également les moyens et les mécanismes de la gestion spatiale et foncière qui concernent son périmètre d'aménagement et le rôle des collectivités locales dans sa mise en place.

Le «projet de création de l'établissement d'aménagement de villes nouvelles - EPAN - » désigne, quant à lui, l'établissement public qui aura à sa charge, la gestion, le suivi et le contrôle de l'action de l'Etat dans la mise en œuvre de chaque ville nouvelle. L'action de l'établissement dont il est question (placé sous la tutelle du ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire) concerne les opérations d'infrastructures et d'équipements structurants.

S'agissant de la concertation et de la cohérence intersectorielle entrant dans le cadre de la mise en œuvre des villes nouvelles, le «Projet de création d'un comité d'animation des villes nouvelles» fixe les missions du comité interministériel qui a pour rôle d'initier et d'arrêter tous actes et mesures liés à la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans le domaine de l'aménagement et la réalisation des villes nouvelles. Ce «comité pour les villes nouvelles», placé sous l'autorité du ministère chargé de l'aménagement du territoire, regrouperait d'une façon permanente les représentants des secteurs des finances, des collectivités locales, de l'urbanisme, de l'équipement, de l'agriculture, de l'habitat et de l'industrie.

II - APPRECIATIONS SUR LES DOCUMENTS PRESENTES

1 - Le rapport général

Ce rapport privilégie dans la dimension aménagement du territoire, les aspects liés à la problématique urbaine et le contexte démographique au détriment des relations entre les politiques des villes nouvelles et les aspects socio-culturels et historiques. C'est ainsi qu'il n'est fait, à aucun moment allusion à l'implication du citoyen qui constitue l'acteur par excellence de toute politique d'aménagement du territoire.

L'impression générale qui se dégage, à travers le document est qu'il suffit de vouloir que des populations se déplacent pour qu'effectivement celles-ci se mettent à modifier spontanément leurs comportements.

En effet, la création des conditions d'habitat, quand bien même elles seraient réunies, et qui constituerait *a priori*, une première réussite dans l'action des pouvoirs publics, s'avère être une condition nécessaire mais non suffisante. En effet, au delà des conditions d'habitat et de logement, d'autres facteurs doivent être pris en considération ; il s'agit notamment des niveaux de services équivalents ou supérieurs à ceux des pôles attractifs, des avantages fiscaux, du cadre de vie identique aux centres existants, des conditions de transports satisfaisantes, des types d'activités supérieurs en relation avec les populations à déplacer ou à maintenir et de la capacité des collectivités locales à prendre en charge ces villes nouvelles.

Le rapport confère aux villes nouvelles une mention «d'excellence», en ce sens qu'elles seraient édifiées selon des approches en rupture avec les pratiques du passé, en particulier les démarches urbanistiques; le rapport réduit, cependant les villes nouvelles à des réceptacles destinés à recevoir les «décharges» de population des pôles attractifs à travers des actions volontaristes de l'Etat. Par conséquent, il y a lieu de s'interroger, à la fois, sur la nature des populations qui vont résider et activer dans ces villes nouvelles et aussi sur les garanties et les assurances pour que ces projets structurants ne subissent, à l'instar des autres agglomérations, le même type de développement qui annihilerait cette mention d'excellence déclarée.

L'ampleur des mesures à prendre pour contrer les effets indésirables qui sont indiquées dans le document, permet d'une certaine manière d'apprécier la «lourdeur» des actions d'aménagement qu'il y a lieu d'impliquer dans la mise en œuvre de ces villes nouvelles (protection des ressources naturelles exceptionnelles, notamment en eaux, les surcoûts dus à la nature géologique et la sismicité des sites, besoins en AEP...).

Le dossier soumis ne présente qu'une alternative unique :

- soit, laisser faire les tendances spontanées dites négatives actuelles ;
- soit, créer des villes nouvelles en guise de réponse à la problématique posée.

Les villes nouvelles constituent un processus d'urbanisation de longue haleine qui doit théoriquement aboutir à un renversement de la tendance actuelle des flux migratoires. Pour cela, les effets attendus doivent s'inscrire logiquement dans une perspective temporelle de l'ordre de 20 ans; or, le document n'envisage, à aucun moment, d'autres alternatives pour la population estimée à cinquante (50) millions d'habitants en l'an 2025. En effet, cet ensemble d'appréciations évoquées ci-dessus renvoie à la problématique globale de l'ensemble du dossier «aménagement du territoire et villes nouvelles».

Ainsi, tous les scénarios alternatifs sont évacués et les politiques complémentaires aux villes nouvelles occultées. Pourtant, au vu de l'objectivité de la problématique posée, il était attendu à ce que les orientations qui seraient formulées, aboutissent à un large éventail d'alternatives, où l'option «ville nouvelle», serait inscrite dans une vision globale d'organisation de l'espace, prenant en charge en priorité le développement des systèmes urbains et ruraux et l'articulation des réseaux existants.

Ce point est très perceptible dans l'analyse des documents examinés où la relation ville nouvelle-armature urbaine existante n'apparaît nullement à un point tel que les métropoles régionales Oran, Constantine et Annaba sont totalement évacuées.

L'expérience des villes nouvelles dans d'autres pays, comme l'évoque le document, montre que l'option en faveur de ces types d'agglomérations n'est généralement appréhendée que pour la maîtrise du développement urbain des métropoles. L'approche telle qu'esquissée dans le rapport général sur les villes nouvelles, est non seulement différente en ce sens qu'elle cible un autre objectif, celui de la reconquête du territoire national ; elle est aussi en contradiction au regard des objectifs d'infléchissement de la tendance des mouvements migratoires qui prévaut. Les développements ci-après précisent davantage l'ambiguïté de cette approche.

2 - Rapports sur les villes nouvelles de la 1^{ère}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} couronnes

L'examen des rapports a permis de formuler les appréciations suivantes :

L'intitulé des documents «villes nouvelles de la 1^{ère} et 2^{ème} couronnes» et «villes nouvelles de la 3^{ème} et 4^{ème} couronnes» renvoie à l'organisation d'un réseau de villes nouvelles centralisé autour d'Alger et ne fait pas allusion, par conséquent, à la réalité de l'existence de métropoles autres qu'Alger. Ceci dénote, comme cela a été évoqué précédemment, l'absence d'intégration des villes nouvelles au système urbain existant. Aussi, les métropoles d'Oran, de Constantine et d'Annaba qui connaissent des phénomènes d'hypertrophie et de détérioration de l'environnement, semblables à ceux d'Alger, sont totalement ignorées. Sur la démarche, il aurait été plus logique de se conformer aux objectifs visés des villes nouvelles qui intéressent surtout :

- l'urbanisation des aires métropolitaines ;
- la reconquête, la maîtrise de l'espace et le traitement des «couronnes» d'Alger, d'Oran, de Constantine et d'Annaba ainsi que les espaces des Hauts Plateaux, les zones frontalières, le Sud et le Grand Sud.

Le choix des sites des villes nouvelles proposées semble résulter d'une recherche rapide et sommaire de terres urbanisables et non de considérations d'équilibre régional.

Aussi, il est souligné que le choix des sites en question, du moins en ce qui concerne les villes nouvelles de la 1^{ère} et 2^{ème} couronnes, a été guidé par l'aisance de la mise en œuvre offerte par les sites et non par des considérations d'équilibre régional ou de restructuration d'un espace.

De plus, compte-tenu de l'ampleur des impacts négatifs qui vont sans nul doute «alourdir» considérablement la mise en œuvre des villes nouvelles proposées, il y a lieu également de s'interroger sur la fiabilité de cet argument.

A ce propos, le choix aurait dû surtout obéir à une optique d'aménagement du territoire qui constitue la voie par excellence à même de guider un choix judicieux de sites propices à l'implantation des villes nouvelles.

Les schémas proposés peuvent apparaître comme une construction «artificielle», trop volontariste, sans attache à la réalité nationale.

Les villes nouvelles proposées, notamment celles ex-nihilo ne se sont pas appuyées sur un élément attractif de départ suffisamment puissant pour constituer une base de critère pour la création des villes nouvelles, mais sont, au contraire, fondées uniquement sur une volonté centrale de créer des villes nouvelles.

Il est important de souligner qu'à aucun moment le mot «Dinar» n'apparaît ; de plus, les capacités structurelles, administratives, humaines, des collectivités locales qui sont évidemment, fortement impliquées dans le processus de création et «mise en vie» des villes nouvelles ne sont pas abordées.

De même, aucune échéance, ni échéancier de réalisation de ces projets structurants ne sont précisés. *A priori*, tout demeure encore dans le domaine du volontarisme étatique, sans référence aux capacités réelles de l'Etat pour faire face à de tels défis. Dès lors, il semble difficile aux décideurs de pouvoir se prononcer sur un de ces projets si l'ensemble des conditions de mise en œuvre ne sont pas réunies, ou du moins, connues et évaluées.

S'agissant des villes nouvelles de la 1^{ère} et 2^{ème} couronne, en particulier, l'ensemble des impacts négatifs énumérés dans le document, générés par les villes de Mahelma, Bouinan, El Affroun et Naciria, interpelle sérieusement sur la pertinence du choix des sites retenus.

Par ailleurs, selon la vision des objectifs affichés, les localisations des villes nouvelles proposées auraient dû intéresser, en premier lieu, les sous-espaces déprimés Est et Ouest de l'aire métropolitaine (Ouest de la wilaya de Tipaza et l'Est de la wilaya de Boumerdès) conformément aux aspirations de l'aménagement du territoire. Pour ces zones, qui sont en effet, en partie, à l'origine des problèmes de l'aire métropolitaine algéroise en raison de leur répulsivité, des projets aussi importants que les villes nouvelles, représentent des atouts extrêmement appréciables pour la structuration et l'organisation de tout leur espace.

Aussi, les fonctions préférentielles attribuées à chacune des villes nouvelles laissent supposer un renforcement de la tendance qui a prévalu. L'attractivité, du moins celle liée à la «spécialisation», va certainement se traduire par la venue de populations de la 2^{ème} couronne de la région Nord-Centre et d'ailleurs, et non pas uniquement un transfert d'une catégorie de la population du Grand-Alger.

En ce qui concerne les villes nouvelles de la 3^{ème} couronne, le document précise, qu'au sein des Hautes Plaines et des Hauts Plateaux, douze (12) sites de villes nouvelles ont été identifiés, toutefois, il ne donne aucune indication ou motivation sur les raisons d'un tel choix, ce qui rend difficile toute évaluation sur l'opportunité ou la faisabilité des projets en question.

Néanmoins, il est important de souligner que les sites proposés ne se réfèrent pas à «l'option zones frontalières» et ne sont à aucun moment, inscrits dans leur contexte d'origine qui est «l'option Hauts Plateaux».

S'agissant de la ville nouvelle de Boughzoul, plus spécialement, le choix de cette ville nouvelle comme la première du genre entrée en réalisation semble théoriquement consacrer l'option Hauts Plateaux, qu'il y a lieu, par ailleurs, d'afficher expressément, avec les préalables suivants :

- réactualisation du dossier, au regard des mutations multiformes que connaît le pays sur le plan économique et social, par des études d'impact socio-économique des actions projetées dans le cadre de la réalisation de cette option ;
- la mise en place d'un cadre légal et d'un support financier accompagnant toute action de structuration de l'espace notamment pour Boughzoul ;
- l'identification des activités adaptées aux spécificités régionales d'une part, et aux objectifs arrêtés d'autre part.

En ce qui concerne Boughzoul et au vu de sa position géographique, il semble opportun de renforcer et de développer des activités liées à la formation supérieure et à la recherche scientifique technique, à même d'assurer l'attractivité de cette ville et lui permettre d'acquérir le rayonnement régional souhaité.

Enfin, en ce qui concerne les Villes Nouvelles de la 4^{ème} couronne, sans remettre en cause l'opportunité des Villes Nouvelles proposées, il semble que des espaces extrêmement importants, à savoir le Sud-Ouest et le Sud-Est ont été occultés

- * Axe Béchar - Tindouf ;
- * Région frontalière, Illizi - Djanet ;
- * Zone centre de la wilaya d'Adrar où d'importantes potentialités sur le plan hydro-agricole sont à valoriser.

Les deux villes nouvelles retenues Mansoura et Oued Bellil ne sont pas de nature à constituer un élément important de restructuration de l'espace Sud Algérien.

III - AVIS PORTANT SUR LE DOSSIER «VILLES NOUVELLES»

- Pour mieux asseoir le concept «ville nouvelle» dans sa dimension spatiale et aussi pour se démarquer de la vision ponctuelle qui fait de ce concept une préoccupation wilayale, chaque wali souhaitant créer une ville nouvelle, il est vivement recommandé de réexaminer la démarche des villes nouvelles en la concevant dans les contextes particuliers :

- d'une armature urbaine globale ;
- d'une prise en charge de l'option des Hauts Plateaux ;
- de sous-systèmes urbains d'aires métropolitaines ;
- d'une prise en charge de l'option des zones frontalières ;
- et d'une prise en charge des sous-systèmes du Grand-Sud.
- La proposition d'affecter le sceau de «zone d'expansion économique» aux villes nouvelles, qui apparaît comme intéressante pour les villes de la 3^{ème} et 4^{ème} couronnes, ne semble pas opportune, encore moins justifiée pour ce qui est des villes de la 1^{ère} et 2^{ème} couronnes (celles proposées évidemment).

En effet, l'application d'une telle mesure va certainement favoriser la mise en œuvre rapide de ces villes, avec cependant des risques certains d'un attrait de populations des wilayas hors métropole ce qui est contraire à l'objectif initial.

- **Au plan de la mise en œuvre** des villes nouvelles de la première et deuxième couronnes, aucun dispositif juridique ou législatif n'a été mis en place, pour encadrer ces projets structurants, pour lesquels des options sérieuses ont été prises.

- **Au plan du choix des sites**, l'absence de considérations effectives des options de l'aménagement du territoire telles que, «Zone Frontalière», «Grand-Sud», pose le problème de l'opportunité des villes nouvelles proposées pour la structuration de l'espace.

- Il y a lieu de relever également, l'absence de caractère d'opérationnalité : dans la mesure où aucune échéance de mise en œuvre, ni d'évaluation financière et encore moins d'informations sur les sources de financement ne sont mises en évidence.

Pour ce qui est de la Ville Nouvelle de Boughzoul : le contenu du document relatif à cette ville nouvelle ne constitue pas, à vrai dire, un dossier de présentation classique. Ce document ne fait que dresser très sommairement certains grands traits du projet (présentation du site, financement et programme immédiat de mise en œuvre) et ne comporte, en effet, qu'un ensemble de comptes rendus de réunions, de concertation et de projets de textes législatifs.

Loin de vouloir discuter de l'opportunité du projet ou même de la fiabilité des aménagements ou l'approche exposée dans le rapport présenté, il a été jugé utile de reconduire les interrogations déjà exprimées par la Commission, du moment qu'aucune suite ne leur a été accordée, à savoir :

* Est-ce que l'idée qui a prévalu au départ de la création de cette ville nouvelle dans le cadre de l'option «Hauts Plateaux» n'a pas été altérée par le développement des Hauts Plateaux de la région centre.

* Pourquoi le dossier de cette Ville Nouvelle qui avait à l'époque connu un très grand engagement a-t-il été délaissé ?

* A-t-on aujourd'hui, face au changement politico-économique que connaît le pays, pris toutes les garanties pour assurer la faisabilité d'un tel projet ?

* A-t-on suffisamment pris de recul pour dire que ce projet continue de bénéficier des mêmes garanties et dispositions (matérielles entre autres) pour sa réussite ?

- Il convient de s'interroger sur l'absence d'une quelconque relation entre les réseaux des Villes Nouvelles et ceux des Grands Travaux. Une conjugaison harmonieuse entre ces deux éléments structurants de l'espace devra se traduire certainement par les effets positifs pour leur mise en œuvre.

- Enfin, l'absence d'éléments détaillés qui traitent des impacts attendus (exceptés les sommaires éléments exposés dans le cas des villes nouvelles de l'aire métropolitaine algéroise), rend difficile toute appréciation objective aussi bien sur l'opportunité et la faisabilité de ces projets que sur leurs rôles dans la réorganisation du territoire.

Le présent Avis portant sur le dossier «**Villes Nouvelles**» a été adopté lors de la réunion plénière de la Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement réunie les 29 et 30 Juillet 1995.