

TERRITOIRES, ET AMÉNAGEMENT

Par Marc COTE
professeur émérite
Université Aix Marseille 1

مقدمة:

تتواجد الجزائر إلى حد ما في الطليعة في مجال التهيئة العمرانية , منذ إنشاء الجامعات الجزائرية , خصص جزء من التعليم الجغرافي نحو التطبيق و قد تم وضع فروع للتهيئة . تم إنشاء أمانة الدولة ومن بعدها وزارة للتخطيط و التهيئة العمرانية . مخططات فضائية قد تم إعدادها تدريجيا ومن ثم تنسيقها على مجال التراب الوطني , PUD, POS, بالنسبة للمدن , PAW بالنسبة للولايات , SRA بالنسبة للأقاليم والكل مغطى بمخطط وطني للتهيئة العمرانية , وفي النهاية تم إقرار قانون للتهيئة العمرانية.

إذن فإن مواضيع التراب الوطني وتهيئته قد كانت من ضمن اهتمامات المسؤولين, في لغة المواطنين هل بإمكاننا تحديد المداخل والمخارج.

INTRODUCTION :

L'Algérie se trouve relativement en pointe dans le domaine de l'Aménagement. Dès la constitution des universités algériennes, une partie des enseignements géographiques a été orientée vers l'application, des filières d'aménagement ont été mises en place. Un Secrétariat d'Etat, puis un Ministère de la Planification et de l'Aménagement du territoire ont été créés. Des plans spatiaux ont été progressivement élaborés, puis systématisés à l'ensemble du pays, PUD, POS ou PDAU pour les villes, PAW pour les wilayate, SRA pour les régions, le tout coiffé par un Schéma National d'Aménagement du Territoire. Enfin une loi d'aménagement du territoire a été votée. Les thèmes du territoire et de son aménagement sont donc des thèmes qui sont passés dans les préoccupations des responsables, dans le langage des citoyens.

Peut-on en préciser les tenants et aboutissants ?

INTRODUCTION :

Algeria is relatively in the forefront in the field of planning.

From the constitution of Algerian university, a part of geographical teachings was directed towards application, subjects of planning were organized .

a junior minister office, and then a ministry of planification and planning were created. Space plans have gradually been worked out and then systematized to the whole of the country PUD, POS, or PDAU, for towns, PAW for wilayates, SRA for regions, the all whole covered by a national diagram of towns planning finally a law of planning was voted.

Themes of the territory and of its planning are this themes which passed in the concerns of the persons in charge in the language of the citizens, can we precise the ins and the outs ?

Qu'est-ce que l'aménagement ?

Est-ce une mode récente copiée sur d'autres pays? Aménager, c'est organiser son espace, organiser le territoire sur lequel on vit.

Le paysan des montagnes du Tell qui défriche une clairière, construit sa maison au centre, délimite des parcelles autour, a aménagé son espace. La collectivité villageoise des Aurès qui a construit des terrasses avec murettes de pierres sèches, et découpé tout un versant en un véritable escalier, a aménagé son terroir. L'Etat colonial qui a créé un réseau routier et un maillage de villages de colonisation, aménagé son espace de domination.

On peut dire que c'est à partir du moment où il est approprié, nommé, aménagé, que l'espace devient territoire. Ce sont là des aménagements implicites, de fait. On tend aujourd'hui à donner au mot aménagement un sens d'action volontaire et planifiée. Donc une action traduisant un projet explicite sur l'espace.

Pour le forestier, le mot "aménagement" a un sens très précis. Aménager une forêt, c'est, après étude, établir un plan très précis d'exploitation de la forêt, permettant à celle-ci de se reconstituer tout en produisant le maximum de produits bruts. Donc un plan, très contraignant, prenant en compte l'espace et le temps, et devant régir cette forêt sur une longue période (60, voire 80 ans par exemple).

Aujourd'hui, le mot aménagement est utilisé en de nombreux pays avec une double connotation: action réfléchie et volontariste d'organisation / action portant sur un espace donné, quelle que soit son échelle. C'est cela que l'on appelle l'Aménagement du territoire. Pour R. Brunet: "aménagement = action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire, au niveau local, régional ou national" (in " Les mots de la Géographie"). D'où les notions d'aménagement local, aménagement régional, aménagement du territoire.

Lorsqu'il y a ... déménagement du territoire

Quel que soit le mode d'intervention des hommes (matériel, économique, social...), il se traduit toujours sur un espace donné. Mais n'étant souvent pas pensé en fonction de cet espace, il peut s'y traduire à contresens. Le défrichement d'un versant montagnard, la construction d'une ville en plaine inondable, la réalisation d'un port sur un littoral soumis à houle, peuvent être des actions utiles en elles-mêmes, mais en contradiction avec l'espace sur lequel elles se posent.

Aménager, c'est réconcilier l'action et le support.

Nous sommes à l'ère du développement. Or on se rend compte qu'une entreprise qui s'installe dans une région fait des dégâts, (elle en fait plus encore lorsqu'elle fait faillite et ferme ses portes).

L'on se rend compte que les politiques de développement, voulues pour le bien être des populations, peuvent être en porte à faux avec le territoire sur lequel elles se déroulent: drainage massif des populations attirées par les hauts salaires, concentration sur quelques points au détriment des espaces marginaux, rabattement ou pollution des nappes surexploitées, phénomène de littoralisation, hypertrophie de la capitale... C'est tout cela que l'on pu appeler le "déménagement du territoire". En de nombreux pays, les politiques de développement économique ont entraîné des déménagements du territoire très préjudiciables.

Dans l'histoire de la construction de nombreux pays, du Nord comme du Sud, l'on constate qu'ils ont commencé par mettre en place une planification économique. Puis, devant les effets spatiaux de celle-ci, souvent dommageables, ils ont été conduits, avec quelques décennies de décalage, à mettre en place une politique de planification spatiale. Cela a été vrai pour la France, cela l'a été également pour l'Algérie.

L'aménagement constitue le cadre spatial de la planification économique. Il la complète et la corrige. Le train du développement a besoin des rails de l'aménagement. Sinon, bonjour les dégâts! "Le géographe pourrait facilement apparaître comme la mauvaise conscience de l'économiste. Il lui rappelle en effet en permanence que les phénomènes ou les actes économiques s'incarnent ou se concrétisent non seulement dans des prix ou des durées, mais également dans des lieux. Il le remet toujours en présence d'un espace désespérément non neutre, non isotrope" (J.P. de Gaudemar, 1992).

L'Aménagement est à la fois une dimension, et un complément indispensable, du développement. Pas de développement véritable sans dimension territoriale.

L'Aménagement, recette ou politique ?

Tous les jeunes aménageurs cherchent des recettes, des règles, des lois à appliquer.

Ils sont déçus de n'en pas trouver. S'ils croient en trouver, cela est dangereux, car une recette ne tient jamais lieu de politique.

La première question que l'aménageur doit se poser est celle-ci : "Aménager, pour quoi faire?. L'aménagement correspond à un projet de société, on aménage un territoire pour aménager une société.

Il faut donc savoir au préalable quel est ce projet de société. Ainsi, les responsables peuvent se trouver devant le territoire face à l'alternative suivante: le soutien aux espaces en difficulté, dans un souci de meilleure justice sociale; ou le soutien aux espaces performants, ceux-ci apportant leur contribution économique à l'ensemble de la collectivité.

Donc, préoccupation essentiellement sociale, ou préoccupation d'abord économique ? Priorité à l'égalisation, ou à l'efficacité? Ou conciliation des deux ? C'est aux responsables de définir au départ leur choix. Les responsables peuvent avoir à réfléchir et trancher sur d'autres alternatives: accent mis sur les campagnes porteuses de tradition, ou sur les villes lieux d'innovation?

Le lieu commun des 10%

En système libéral, la richesse attire la richesse, l'évolution spontanée va toujours dans le sens de l'aggravation des inégalités.

Un des objectifs majeurs de l'aménagement du territoire, en beaucoup de pays, est donc le rééquilibrage du territoire national, afin de contrebalancer les phénomènes de littoralisation, hypertrophie de la capitale, opposition centre-périphérie. Mais attention aux mirages des mots! Tout aménageur qui travaille sur le territoire algérien se croit obligé de commencer son discours en déplorant le fait que 90% de la population se concentrent sur 10% du territoire national, et 90% de la superficie ne portent que 10% des habitants.

Comme si l'on pouvait rayer d'un trait de plume le désert le plus vaste et le plus rigoureux de la planète! Comme s'il existait une règle qui définisse que la terre doit porter partout la même densité de population!

Face à un espace tel que le territoire saharien, l'on peut poser le problème en deux termes:

- d'une part, il apparaît utile de corriger quelque peu les déséquilibres quantitatifs (en masse économiques et démographiques) qui existent, en promouvant dans le Sud certains activités, et en encourageant vers le Sud un certain glissement de population (alors que le mouvement a longtemps été inverse). La limite se manifestera progressivement (ressources en eau...), et le Sud portera toujours des densités bien plus faibles que le Nord.
- d'autre part, il apparaît indispensable de réaliser les équilibres qualitatifs (niveau socio-économique), afin d'assurer aux populations qui y vivent un niveau de vie et d'équipement du même ordre de grandeur que ceux du reste du pays. La justice sociale passe par la justice spatiale. Dès aujourd'hui, le niveau socio-économique saharien se révèle d'ailleurs en progression, et dépasse celui des zones steppiques.

Aménager, c'est l'art de proposer des solutions audacieuses afin de mieux organiser le territoire, en tenant compte des potentialités et contraintes du milieu, des résistances et réactions des populations, des coûts, et des moyens de la collectivité nationale.

Structures et instruments de l'Aménagement.

S'il n'est pas une science, l'Aménagement est une discipline, un art, une pratique, concernant les territoires. De là découlent quelques données simples, que l'on retrouve plus ou moins dans tous les pays. Il concerne tous les aspects de la vie. Il se présente donc sous forme d' aménagement sectoriels: aménagement rural, aménagement urbain, aménagement contre les risques naturels, carte sanitaire, carte scolaire,La vision synthétique, qui, sur le même espace, prend en compte l'ensemble de ces branches est au sens propre du terme l'aménagement du territoire.

Il concerne aussi tous les niveaux d'espace. Ce sont les aménagement multi-scalaires (à des échelles différentes): aménagement local, aménagement régional, aménagement national.

Ils s'emboîtent les uns dans les autres, ceux du haut devant tenir compte de ceux du bas et vice versa. Il peut être utile de prendre en compte les grandes différenciations de l'espace, et de procéder par des aménagement par grandes zones homogènes. Les territoires maghrébins suscitent bien ce genre d'approche: aménagement du littoral, des montagnes, des espaces steppiques, des zones sahariennes. Cette approche permet de mieux cibler un type d'aménagement spécifique à un Milieu spécifique.

Quel que soit le terrain d'application, l'Aménagement a besoin d'instruments institutionnels: ce sont les "plans", qui définissent - de façon coercitive ou incitative - l'avenir d'un espace donné pour un temps donné. Depuis le POS pour un quartier, jusqu'au Schéma National pour l'ensemble du pays. Ces plans sont complétés par des institutions (Ministère, ...) et des lois. Quel que soit le terrain d'application, l'Aménagement a besoin également de leviers d'intervention. C'est-à-dire de moyens matériels d'action sur le territoire, sur lesquels il a plus facilement prise, et qui interagissent ensuite sur l'ensemble. Ils sont variables suivant les cas: promotion administrative, création industrielle, création d'équipements, politique de régionalisation, villes nouvelles, déplacement de la capitale, création d'infrastructures,.... Toutes données "structurantes" d'un espace donné.

Ce sont ces divers éléments qui doivent être mis en jeu pour aboutir à une politique cohérente d'aménagement du territoire.

Quels sont les acteurs de l'Aménagement ?

Un responsable écologiste de Greenpeace disait : "Lorsque j'entends les mots aménagement ou urbanisme, je sors mon fusil!".

Cela, parce que l'aménagement - et l'urbanisme- ont été trop longtemps conçus comme des opérations planifiées d'en haut, que l'on imposait à une population au nom de la "rationalité".

Or, dans les bureaux de la capitale, ou sur les tables à dessin des bureaux d'étude, une planification conçue comme telle présente deux faiblesses:

- elle risque d'être inadaptée au territoire sur lequel elle porte, parce que la distance est grande entre la capitale et le lieu, et que la diversité est grande entre les lieux.

- même bien adaptée au lieu, cette planification sera mal acceptée, si elle est imposée à une population "pour son bien", sans dialogue ni concertation.

L'Aménagement doit donc, par essence, mettre en relation les politiques, les techniciens de l'aménagement, les populations concernées.

L'aménagement autoritaire cède la place à l'aménagement concerté, plus long à mettre en place, plus délicat, mais finalement plus efficace, parce qu'il est le résultat d'un consensus. Cela, par un mouvement de va et vient entre base et sommet.

Le débat démocratique est - pour peu qu'on en ait la volonté - très réalisable au niveau de l'aménagement local. Car le village, le quartier, la petite région, constituent des domaines concrets de vie, les populations locales en ont une vision précise, et peuvent s'impliquer dans leur aménagement.

Par contre, la corrélation Aménagement/démocratie est plus difficile au niveau du territoire national. Le rééquilibrage spatial au niveau national implique péréquation des richesses de certaines régions au profit d'autres, et donc peut se heurter aux égoïsmes régionaux. L'Italie du N, voulant faire sécession parce que ne voulant plus porter les régions pauvres du Mezzogiorno, en est une bonne illustration. L'on a pu dire d'une façon générale que les aménagements nationaux les plus efficaces avaient été menés par des dictatures! Il y a là un gros problème, sur lequel il est important de réfléchir: comment sensibiliser la conscience collective nationale, de façon à ce qu'un consensus se fasse au profit des régions les plus pauvres?

La formation à l'Aménagement

De ce qui a été dit ci-dessus ressort que ce ne sont pas les aménageurs qui font l'aménagement. Ils préparent le terrain pour les décideurs. Ils analysent les données de base, établissent un diagnostic, présentent les alternatives possibles, mettent en exergue les implications de chaque scénario.

C'est à la population en un premier temps, aux élus politiques en un second temps, à prendre ensuite les décisions. Et à les faire appliquer.

Quel doit être le profil de ces aménageurs, hommes à tout faire du territoire? Leur domaine d'application étant le territoire, tout naturellement les géographes s'y retrouvent à l'aise. Mais il n'existe pas de chasse gardée. L'étude du territoire n'est pas plus le monopole du géographe que l'urbanisme n'est monopole de l'architecte.

L'aménagement, comme l'urbanisme, impliquent la complémentarité de nombreuses disciplines, pour les faire converger vers le territoire (national ou urbain). Il est donc logique que les bureaux d'études d'aménagement ou d'urbanisme comportent des équipes pluridisciplinaires (géographes, architectes, économistes, sociologues, juristes,...). Et il est à regretter que les Post-graduations définies par le Ministère de l'Enseignement Supérieur, qui prévoyaient dans les textes un recrutement pluridisciplinaires, se voient dans la pratique réduites à un recrutement uniquement géographique pour les Post graduations d'aménagement, uniquement architectural pour les Post graduations d'urbanisme. Repli corporatif qui se fait au détriment d'un aménagement et d'un urbanisme véritables.

Conclusion

Les pays du Maghreb, et l'Algérie en particulier, commencent à avoir une expérience intéressante dans le domaine de l'aménagement (et de l'urbanisme). A l'heure où la libéralisation et le désengagement de l'Etat, posent en termes nouveaux la planification spatiale, il apparaît intéressant d'analyser un certain nombre de ces expériences d'aménagement, de réfléchir dessus, afin d'en tirer des leçons pour un aménagement à la fois plus démocratique et plus efficace.