

Deuxième partie

TERRITORIALISATION DES ACTIONS DE L'ÉTAT

A. LA FORMATION ADMINISTRATIVE DU TERRITOIRE

*
**

DÉLIMITATION DE L'ESPACE ET DÉVELOPPEMENT

Réflexion sur les découpages administratifs successifs de l'Algérie

par

Jean CABOT*

Le XVIII^e siècle et surtout le XIX^e ont été marqués par le passage des nations-marqueteries aux Etats-nationaux sous la double poussée des nécessités économiques nées de l'industrialisation et de l'internationalisation des marchés et de celle des idéologies nationalistes en plein épanouissement. La centralisation progressive des Etats amorcée depuis le XVII^e siècle laissait encore d'importantes marges à l'organisation régionale. Les provinces françaises avec leurs Etats provinciaux, les principautés allemandes ou italiennes ont conservé une large autonomie économique et politique jusqu'à la fin du dix-huitième siècle pour les unes, jusqu'au milieu du dix-neuvième siècle pour les autres. La nécessité de contrôler et d'élargir les marchés, à la nation d'abord, au monde

* Université de Paris VIII.

ensuite, a favorisé l'osmose progressive entre l'esprit d'entreprise capitaliste et l'idéologie nationaliste unitaire et centralisatrice. La France jacobine, napoléonienne ou républicaine, représente le type le plus élaboré de cette centralisation à travers son maillage départemental et son administration préfectorale.

La conquête de l'Algérie est donc réalisée par les représentants d'un Etat fortement centralisé face à une marqueterie de confédérations et de tribus à peine organisées au sein d'une lointaine dépendance de l'Empire turc. Le sursaut nationaliste qu'elle va provoquer et la tentative d'organisation territoriale de l'Émir Abd-el-Qader n'auront pas le temps d'aboutir à la naissance d'un Etat-nation et pendant cent trente deux ans l'Algérie sera départementalisée à la française. A peu de choses près les trois *beylicks* turcs deviendront départements et ce découpage subsistera jusqu'à la guerre d'indépendance en 1954. L'économie coloniale ne nécessitait pas d'améliorer le maillage administratif. Devant l'insurrection celui-ci sera resserré et l'Algérie indépendante le conservera jusqu'en 1974, le temps d'élaborer un découpage en harmonie avec les projets de développement de la nation dans son ensemble.

I. — DU BEYLICK AU DEPARTEMENT

Sous la domination turque, le découpage de l'Algérie en *beylicks* de direction méridienne tenait compte des complémentarités économiques entraînées par le cloisonnement naturel, de direction parallèle, du relief du Maghreb central. L'espace parcouru par des populations mobiles ne se pliait du reste pas à une étroite délimitation cartographiable avec précision (Lacoste *et al.*, 160, p. 200). La tutelle des *beys* s'exerçait plus sur des hommes que sur des territoires. De nature fiscale, elle devait s'adapter au caractère mobile des groupements et tribus assujettis. A l'exception d'Alger, résidence du *Dey* qui ne gouvernait directement que l'arrière-pays mitidjien, les résidences beylicales étaient toutes à l'intérieur du pays. Le *bey* de l'Est était fixé à Constantine, celui du Titteri à Médéa. Le *beylick* de l'Ouest gouverné de Mazouna, puis de Mascara n'a eu que très tardivement Oran pour capitale, quand le *bey* ne résidait pas à Miliana (*idem*, 147).

Face à la conquête française, l'Émir Abd-el-Qader tente d'organiser un ensemble de territoires de taille plus réduite : les *khalifaliks* eux-mêmes subdivisés en *aghaliks*. En 1839 existaient huit *khalifaliks*, tous situés à l'intérieur du pays : Tlemcen, Mascara, Miliana, Médéa, Nedjana, Kabylie, Ziban et Sahara occidental (*idem*, p. 274). A l'Est, le *bey* Ahmed de Constantine résiste à l'occupation au centre d'un territoire qu'il contrôle bien jusqu'en 1837. La chute de Constantine (1837), la prise de la Zmala d'Abd-el-Kader en 1843 marquent la fin des tentatives d'organisation nationale algérienne face à l'agression coloniale.

Dès 1834 les « possessions du Nord de l'Afrique » sont confiées par le gouvernement royal français à l'autorité d'un gouverneur général relevant, non du ministre de l'intérieur mais, de celui de la guerre. Il faudra attendre 1845 pour que soient distingués les territoires civils des territoires militaires. En 1848 la Constitution de la seconde République déclare français le territoire de l'Algérie.

Les Français établis sur son territoire pourront se doter d'institutions communales élues et élire leurs députés à l'Assemblée législative. Les trois départements d'Alger, Oran et Constantine dirigés par des préfets, eux-mêmes assistés de conseils (nommés et non élus), seront divisés en sous-préfectures dirigées par des sous-préfets nommés eux aussi. A quelques nuances près introduites par les gouvernements successifs du Second Empire puis des Troisième et Quatrième Républiques le substrat administratif de l'« Algérie française » est ainsi mis en place pour plus d'un siècle en ce qui concerne les « citoyens français ». Il suffit pour permettre l'application des lois successives (senatus-consulte de 1863, loi Warnier de 1873) qui permettront la dépossession des tribus par la petite puis la grande colonisation. Les territoires réputés « impropres à la colonisation » au sud des Hautes-Terres seront maintenus dans la mouvance militaire en territoires du Sud (carte 1). Désormais l'organisation coloniale de l'Algérie peut s'opérer : les meilleures terres des plaines de la Mitidja, de Bône, du Chelif, d'Oran, de Sidi-bel-Abbès, du Sebaou, de la Soummam voient s'étendre les plantations : vignobles, arboriculture des agrumes dont le produit est essentiellement destiné à la métropole française. Les ports d'Alger, Oran, Bône deviennent les exutoires de ces produits coloniaux. L'exploitation accélérée des ressources minières renforce le rôle de ces ports destinés à l'exportation des matières premières brutes : Béni-Saf pour la Société Mokta el Hadid, Alger pour les minerais du Zaccar, Bône pour ceux de l'Ouenza puis ceux du Djebel-Onk. Les produits exportables de l'élevage et de la cueillette (alfa) sont eux-mêmes drainés vers la côte à l'état brut par les lignes ferroviaires méridiennes d'Aïn-Sefra à Mostaganem, de Djelfa à Alger ou de Touggourt à Philippeville.

Cependant les conséquences de cette organisation territoriale n'étaient pas sans conséquences pour les populations autochtones. Les sédentaires anciennement fixés sur le pourtour ou dans les plaines livrées à la colonisation n'eurent d'autre ressource que de gravir les pentes des *jebels* encadrants pour y pratiquer leurs cultures et y fixer la pâture de leurs troupeaux. Les conséquences de la déforestation des pentes ont été suffisamment décrites pour n'y rien ajouter.

En ce qui concerne les nomades, les anciennes complémentarités Sahara-Tell se trouvaient rompues par le cloisonnement économique. Déjà sous la domination turque l'achaba avait été partiellement limitée. Désormais elle devenait impossible, elle se trouvait bloquée par l'extension des cultures coloniales céréalieres sur les hautes-plaines du Sersou au Constantinois (R. Couderc, 1979, p. 179).

Ainsi s'est mis en place au fil des ans, à l'intérieur d'un découpage administratif favorable, un espace sélectif et discontinu caractérisé par la polarisation des secteurs d'agriculture moderne autour de pôles urbains côtiers liés à l'économie de marché tournée vers la métropole et le rejet de zones d'économie archaïque vers l'Algérie intérieure sous-équipée, sous-administrée (cf. Bardin, 1973, p. 10).



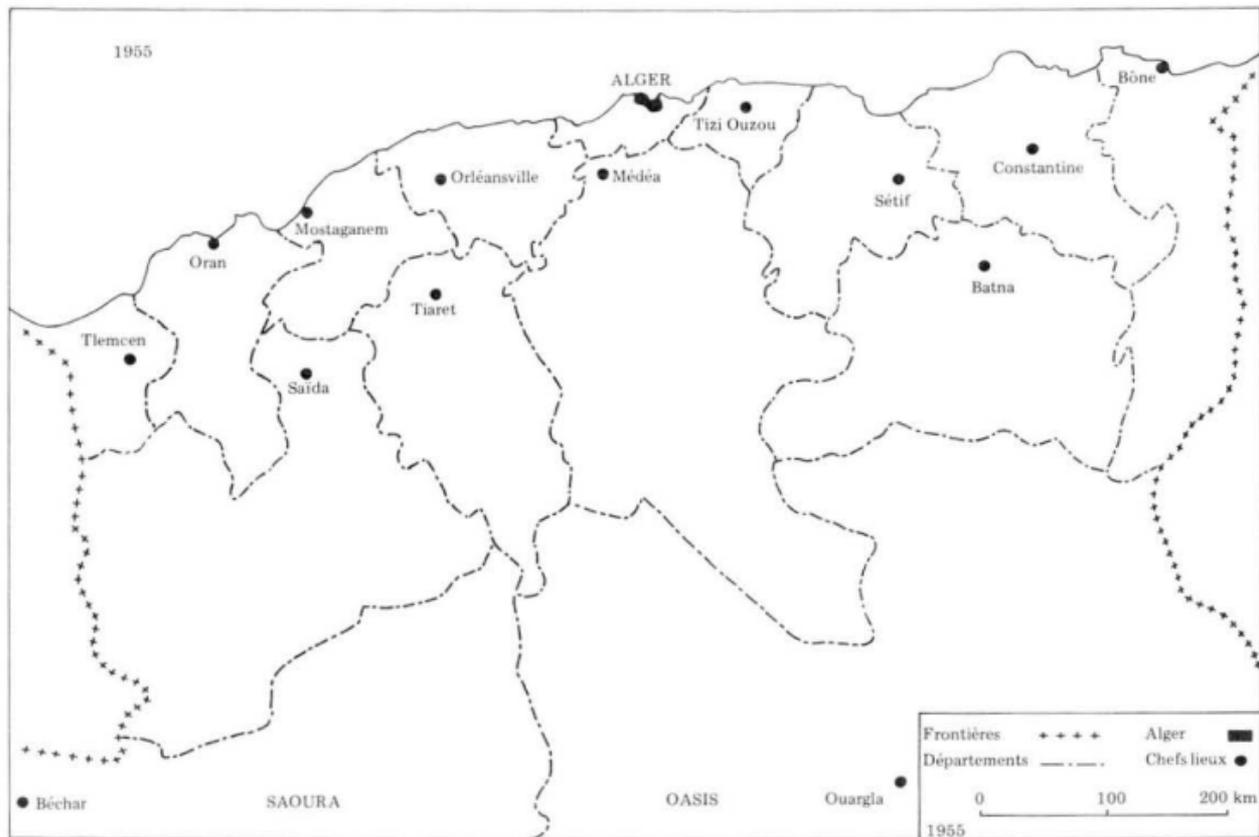
CARTE 1

II. — LA NÉCESSITÉ D'UN ENCADREMENT ADMINISTRATIF PLUS DENSE

Le déclenchement de la guerre de libération nationale en 1954 rend nécessaire le resserrement du maillage administratif, pour des raisons à la fois économiques et politiques. L'adoption du Plan de Constantine vise à redistribuer l'initiative économique à d'autres villes que les métropoles régionales en échelonnant en profondeur les départements sur deux lignes entre la côte et le Sahara. Les nouveaux chefs-lieux bénéficieraient d'une industrialisation légère génératrice d'emplois. Le découpage de 1955 (carte 2) tente donc de mettre fin à la prépondérance administrative des villes telliennes sur l'arrière-pays. Le découpage hérité de la conquête avait deux chefs-lieux côtiers sur trois. La nouvelle organisation départementale donnait encore la priorité du commandement aux villes telliennes : trois (Oran, Tlemcen, Mostaganem) contre deux intérieures (Saïda et Tiaret) dans l'Oranais; Alger, Orléansville, Médéa, Tizi-Ouzou soit quatre sur quatre dans l'Algérois; seul le Constantinois déjà centré sur l'intérieur n'avait qu'un chef-lieu côtier, Bône, contre trois intérieurs (Constantine, Setif et Batna). Le Sahara restait sous-administré avec deux immenses départements : la Saoura (chef-lieu Béchar) et les Oasis (chef-lieu Ouargla).

De toutes les entités administratives ainsi créées c'est le département de Bône qui présentait le maximum de chances d'émergence économique. Les limites départementales avaient été maintenues après l'indépendance et le département de Bône était devenu la wilaya d'Annaba. F. Tomas (1977) a montré comment la réalité d'une région bônoise reconnue dès les années 1950 comme une création coloniale organisée pour la collecte commerciale, loin de dépérir après l'indépendance s'est au contraire spectaculairement renforcée tandis que son contenu changeait de nature. La région commerciale caractéristique d'un pays dominé et sous-développé est devenue une région économique caractéristique d'un pays en voie de développement. Les organismes d'Etat ont fait passer l'exploitation minière d'une simple industrie extractive à une industrie diversifiée grâce aux combinats structurants basés sur le fer et les phosphates et grâce aux usines de traitement des richesses naturelles comme le liège et l'alfa. En outre les investissements massifs consentis dans la formation des hommes (scolarisation, formation professionnelle des adultes, encadrement sanitaire) ont renforcé considérablement les possibilités de développement de l'infrastructure économique de la wilaya.

L'Algérie indépendante de 1962 hérite donc d'un réseau de départements créé par la puissance coloniale sous le poids des nécessités. Comme nous venons de le voir ce cadre a pu être bénéfique dans le cas de la région économique d'Annaba; néanmoins il est généralement inadapté pour stimuler le développement de la nation dans son ensemble. Pourtant les autorités algériennes prendront le temps d'élaborer un nouveau découpage en multipliant les consultations entre la Direction Générale du Plan, le Commissariat National au Recensement de la Population et l'Institut de Géographie de l'Université d'Alger.



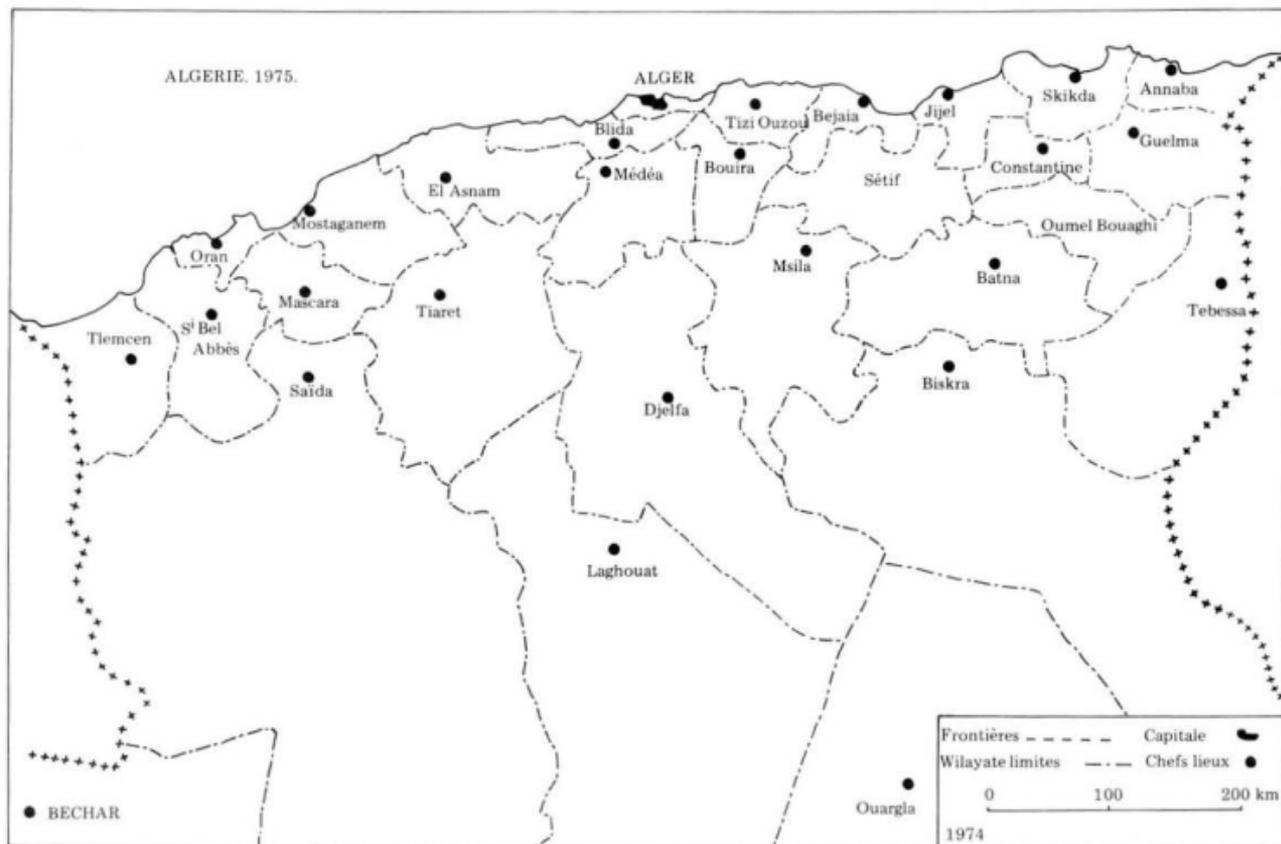
CARTE 2

Les séminaires de Cartographie-Statistique travailleront autour des cartes de l'Atlas économique et démographique réalisé par le CNRP. Le rôle primordial assigné par le Gouvernement à l'industrie comme moteur du développement national oblige à lier très étroitement la régionalisation de l'économie à la répartition territoriale de l'industrie. La nécessité d'implanter les industries de base dans les secteurs côtiers, déjà favorisés, ne constitue qu'une première étape. La deuxième phase d'industrialisation réalisée par les plans quadriennaux est marquée par le développement de l'industrie d'intégration selon un réseau de polarisation intéressant l'ensemble des régions du pays (B.A. Henni, 1969, p. 25). De la région héritée il faut passer à la région dynamique ou prospective. si le sous-développement se mesure au poids de la fraction nationale demeurée en marge de l'intégration il est certain que « développer c'est intégrer », c'est-à-dire faire participer à la vie du pays les domaines restés jusqu'alors marginaux. (M. Benchetrit *et al.*, 1969, p. 19). Néanmoins le gouvernement algérien attendra encore d'avoir mis en place les organismes régionaux et locaux destinés à animer ce développement, c'est-à-dire les assemblées de *wilaya* (département) et de *baladya* (commune), les unes et les autres élues.

III. — LES TRENTE ET UNE WILAYATE DE 1975

Elaborée au cours des années précédentes la nouvelle structure administrative est mise en place en 1975 (carte 3). Elle renforce l'encadrement de l'arrière-pays en faisant accéder les villes de troisième ou quatrième rang au titre de chef-lieu de wilaya. Deux seulement dans l'ouest : Sidi-bel-Abbès et Mascara, détachées de Tlemcen et d'Oran. Dans l'Algérie centrale, Alger ne dirige plus que sa proche banlieue tandis que Blida devient chef-lieu de la Mitidja et du Chenoua, Djelfa s'autonomise par rapport à Médéa et Bouira par rapport à Tizi-Ouzou. Mais ce sont essentiellement l'est et le grand sud qui voient se multiplier les subdivisions : une petite commune du Constantinois, Oum-el-Bouaghi, est promue chef-lieu tout comme Skikda, Bejaia, Jijel, Msila sont détachés de Sétif, Guelma et Tebessa d'Annaba, Biskra de Batna. Enfin Béchar et Adrar se partagent la Saoura tandis que Laghouat et Tamanrasset s'ajoutent à Ouargla comme chefs-lieux des Oasis.

Ainsi la décentralisation des anciennes *wilayate* en nouvelles circonscriptions permet de diffuser l'initiative administrative et économique jusqu'au niveau des anciennes *daïrate*. Cette dernière subdivision (du type de la sous-préfecture) ne dispose d'aucune assemblée délibérante susceptible d'engager des programmes de développement faisant appel aux finances publiques. Seules la *wilaya* et la *baladya* sont dotées d'assemblées populaires élues susceptibles de s'engager sur des dépenses financées par la collectivité. L'initiative des créations et des implantations nouvelles, longtemps détenue par Alger ou par les grandes métropoles régionales est ainsi passée au niveau local. La lecture de la presse quotidienne est de ce point de vue édifiante en raison du grand nombre d'appels d'offres que font insérer wilayate ou baladyate concernant les créations d'entreprises ou de zones industrielles.



CARTE 3

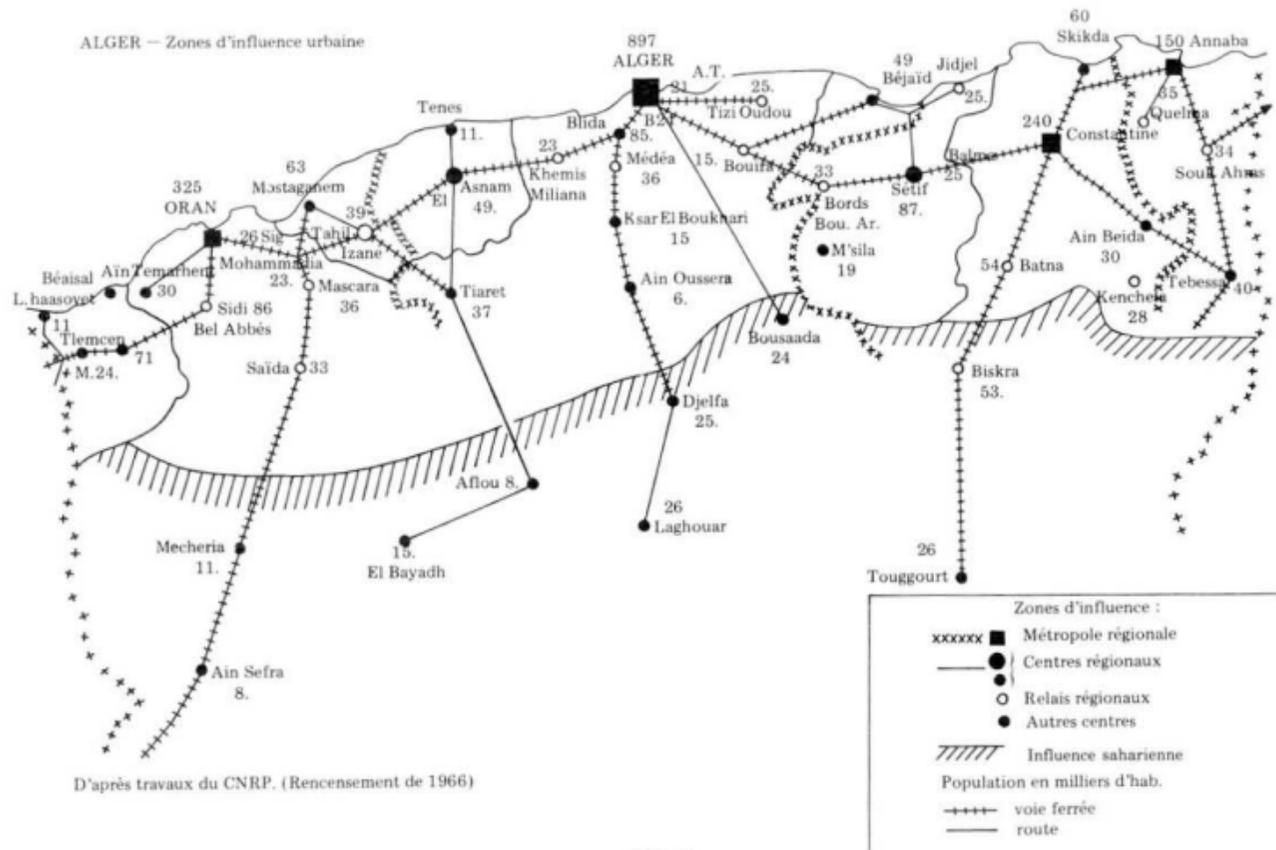
La mécanisation et la petite industrialisation atteignent maintenant les communes après être demeurées longtemps l'apanage des seules métropoles régionales ou des seuls chefs-lieux de département. Comme le fait remarquer J. Le Coz (1976) la wilaya est appelée à renforcer son rôle de cadre régional de l'action de planification, mais il s'agit au-delà de cette décentralisation de faire de la commune la véritable unité de base de la vie économique, sociale, culturelle et politique du pays par l'élaboration de plans communaux. La logique du système conduit à une décentralisation du commandement et sur le plan géographique à la mise en place de structures de régionalisation ascendante, la commune, qui relayée vers le haut par la wilaya, devient l'articulation fondamentale de cette politique d'intégration qui associe étroitement l'économique, le social et le spatial. C'est ce qu'A. Prenant (1978) appelle « une décision centralisée volontaire de décentralisation ». Jusque vers 1972 le rôle moteur de la centralisation commerciale et industrielle, héritée de la colonisation, joint à la volonté de mettre en place des institutions nationales aux plans politique, administratif et économique avait fait d'Alger le centre de convergence de tous les migrants nationaux. L'objectif du second plan quadriennal à partir de 1974 fut d'étendre la compétence des collectivités nationales, régionales et locales à la gestion économique en direction de l'industrialisation et de la révolution agraire par le jeu des programmes spéciaux d'équipement. De même la restructuration des réseaux de distribution commerciale adaptés au nouveau découpage administratif transfère aux chefs-lieux un rôle d'initiative qui était tenu jusque-là par Alger ou les métropoles régionales (A. Benjelid, 1980, p. 16).

Cependant la décentralisation industrielle quelle que soit la part d'initiative des wilayates ou des communes maintient le contrôle étroit du pouvoir central par le biais des sociétés nationales. La fonction productive des villes intérieures se trouve « sous la dépendance directe de la capitale nationale, décideur des investissements (B. Semmoud, 1978, p. 40).

Il n'en reste pas moins que les anciens rapports entre les villes et les campagnes sont profondément modifiés par les nouvelles implantations industrielles. « Ici comme là, dans une ville en création comme Berrouaghia, dans une ville en mutation comme Sidi-bel-Abbès, le trait majeur commun est bien la croissance en nombre et en poids relatif de la population ouvrière. L'effacement relatif des « bourgeoisies » locales, foncière et commerciale, là où elles existaient, l'accroissement de l'activité commerciale intra-urbaine; la diversification fonctionnelle des zones rurales l'accompagnent » (A. Prenant, 1979, p. 263).

CONCLUSION

L'Algérie socialiste s'est donné le cadre administratif nécessaire à une diffusion accélérée du développement. Elle souhaite également que les instances élues des nouveaux pouvoirs locaux prennent le maximum d'initiatives et de responsabilités. Le pouvoir central manifeste son désir de voir fonctionner cette décentralisation volontaire en dépit du maintien des organismes nationaux



D'après travaux du CNRP. (Recensement de 1966)

CARTE 4

volontairement centralisateurs. C'est de l'ajustement le plus souple entre l'ascendante volonté populaire des assemblées et l'autorité descendante des pouvoirs centraux que dépend la réussite de cette expérience socialiste originale.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] BARDINET (Cl.), 1973. — *Structures et localisation de la population des principales villes portuaires de l'Algérie en 1966*. Paris, Univ. Paris VIII, Thèse de 3^e cycle, 346 p. Atlas.
- [2] BENCHETRI (M.), CABOT (J.), COTE (M.), PRENANT (A.), 1969. — « Les problèmes de la régionalisation en Algérie ». Alger, *Bull. Statistiques et Cartographie*, n° 4, Janv. Avr. 1969, p. 1-33.
- [3] BENJELID (A.), 1978. — « Equipements tertiaires étatiques et hiérarchisation urbaine dans l'Est algérien ». Oran, *Cahiers géographiques de l'Ouest*, n° 1, p. 20-25.
- [4] BENJELID (A.), 1980. — « Structures commerciales étatiques et organisation de l'espace en Algérie ». Oran, *Cahiers géographiques de l'Ouest*, n° 4, p. 1-20.
- [5] CHERRAD (F.), 1980. — *Une métropole saturée. Croissance et mobilité des populations de Constantine et de sa wilaya*. Thèse 3^e cycle, Montpellier, Univ. Paul Valéry, 225 p.
- [6] COUDERC (R.), 1979. — *Les hautes steppes oranaises*. Thèse d'Etat, Montpellier, Univ. Paul Valéry, 655 p. et annexes.
- [7] DESPOIS (J.), RAYNAL (R.), 1967. — *Géographie de l'Afrique du Nord-Ouest*. Paris, Payot, 570 p.
- [8] « Espace et planification au Maghreb, 1974 ». — *Intégration, Revue du Centre maghrébin d'études et de recherches administratives*. Alger, n° 2, p. 63-97.
- [9] HENNI (B.A.), 1969. — « Politique de développement régional et d'aménagement du territoire ». Alger, *Bulletin Cartographie-Statistiques* n° 5, p. 24-27.
- [10] LACOSTE (Y.), NOUSCHI (A.), 1960. — *L'Algérie, passé et présent*. Paris, Ed. Sociales, 642 p.
- [11] LE COZ (J.), 1976. — « Agriculture, développement et organisations spatiales. Le modèle algérien ». *Bull. Soc. Languedocienne de Géographie* 99^e année, janv.-mars 1976, p. 3-32.
- [12] MUTIN (G.), 1977. — *La Mitidja*, Paris, C.N.R.S., 607 p.
- [13] PRENANT (A.), 1978. — « Centralisation de la décision à Alger. Décentralisation de l'exécution en Algérie. Les mutations des fonctions capitales d'Alger ». Oran, *Cahiers géographiques de l'Ouest*, n° 1, p. 2-19.
- [14] PRENANT (A.), 1979. — « Industrialisation et urbanisation à Saïda ». Oran, *Cahiers géographiques de l'Ouest*, n° 2-3, p. 69-113.
- [15] PRENANT (A.), 1979. — « Le rôle de l'implantation régionale industrielle régionale dans la mutation d'une « capitale agraire » de l'intérieur de l'Algérie : la base régionale des plastiques de l'Est à Sétif ». *Ibid.*, p. 114-191.
- [16] PRENANT (A.), 1979. — « Industrialisation, urbanisation et migration du travail à Berrouaghia ». *Ibid.*, p. 192-263.
- [17] RAYNAL (R.), 1973. — « Occupation humaine améliorée ou évacuation ? Place de la montagne dans l'aménagement régional au Maghreb ». in *Maghreb et Sahara, Mélanges Despois*, Paris, Soc. Géographie, p. 331-337.
- [18] SEMMOUD (B.), 1978. — « Structures étatiques et rôle régional de la métropole oranaise ». Oran, *Cahiers géographiques de l'Ouest*, n° 1, p. 26-45.
- [19] TOMAS (F.), 1977. — *Annaba et sa région*. Univ. Saint Etienne, 720 p.