

## Genèse et évolution du maillage territorial en Algérie. Le cas de l'Est Algérien.

### Résumé

Partant de l'acceptation que tout espace aménagé est une création des sociétés humaines, le présent article insiste sur le poids de l'histoire et des contextes politico-économiques dans la formation, l'étendue, la structuration, le fonctionnement, le mode d'appropriation et la dynamique des territoires quelle que soit l'échelle spatiale considérée. D'ailleurs, un grand nombre de toponymes sont des témoins de l'histoire par leur enregistrement des différentes phases de migrations, de conquêtes, de colonisation, de décolonisation, de dominations politiques. Dès lors, la structure, le contenu et la dynamique de toute trame administrative sont le reflet plus ou moins fidèle de l'articulation entre culture, économie et politique, ou encore entre la géographie et l'histoire. Dans un souci de ne pas rester trop général, il est proposé, ici, un éclairage sur cette articulation géographie/histoire en prenant l'exemple de l'Est Algérien, une région géographiquement riche en contrastes, historiquement riche en repères et démographiquement fortement peuplée.

L'approche historique a été privilégiée. En effet, la prise en compte des événements historiques et des contextes politico-économiques a été jugée nécessaire pour une meilleure compréhension des caractéristiques du maillage actuel, résultat des différentes réorganisations territoriales qu'a connu l'Algérie.

### D. RAHAM

Département d'Aménagement  
Faculté des Sciences de la Terre  
de la Géographie et de  
l'Aménagement du Territoire  
Université Mentouri  
Constantine, Algérie

### ملخص

انطلاقاً من أن كل مجال مهياً هو نتاج للمجتمعات البشرية فإن هذا المقال يركز على أهمية العامل التاريخي والإطار السياسي الاقتصادي في تكوين وهيكله وتطور وديناميكية المجال مهما كان المستوى المجالي المعني. لهذا عدد كبير من التسميات هي الشاهد على التاريخ عن طريق تسجيل حقب للهجرة والاكتشاف والاستغلال والاستعمار وكذا الهيمنة السياسية. من ثم الهيكلية والمحتوى وديناميكية كل شبكة إدارية هم صورة نوعاً ما وفيه للتداخل بين الثقافة والاقتصاد والسياسة أو كذلك بين الجغرافيا والتاريخ.

L'Algérie a subi des réorganisations territoriales très fréquentes répondant à des impératifs d'ordre historique, économique ou politique. Avant l'indépendance, les différentes recompositions territoriales ont obéi à des exigences diverses; qu'elles soient d'ordre colonial ou répondent à des impératifs expansionnistes, elles ont eu souvent pour but l'exploitation des ressources du territoire. Au lendemain de l'indépendance, les pouvoirs publics ont multiplié leurs efforts dans le souci de réduire les disparités économiques et spatiales émanant des systèmes politiques antérieurs. C'est une tâche qui paraît difficile si l'on connaît la segmentation topographique du pays et l'hétérogénéité du peuplement.

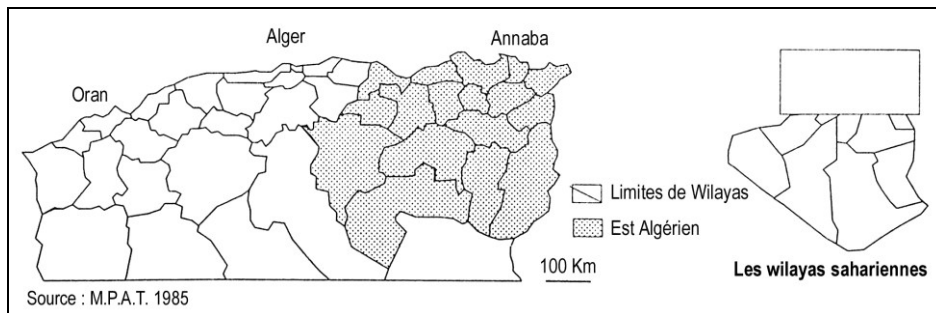
Historiquement, d'innombrables bouleversements ont affecté le territoire algérien, et ceci déjà à l'aube de l'époque romaine (les civilisations Caspienne, berbère, phénicienne). Mais ce n'est qu'à

لتفادي العموميات يقترح هذا المقال توضيح هذه العلاقة جغرافيا / تاريخ مع أخذ الشرق الجزائري كنموذج لمنطقة ثرية بالتنابنات الجغرافيا والمعالم التاريخية وكثافة الاستيطان من الناحية الديموغرافية. وتم الاعتماد على المقارنة التاريخية لان العوامل التاريخية والأطر السياسية الاقتصادية اعتبرت ضرورية لفهم أحسن خصائص التقسيم الإداري الحالي الذي يعتبر نتيجة لعدة تقسيمات قطرية التي عرفتها الجزائر.

partir de cette dernière que l'Algérie a connu les premières organisations administratives, organisations consolidées durant la période coloniale. Durant la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, quatre remaniements territoriaux furent entrepris dont trois après l'indépendance; le but escompté était souvent un équilibre régional plus harmonieux et une décentralisation plus poussée.

De la relation géographie-histoire, il ressort que l'Algérie fut beaucoup plus un pays d'accueil qu'un pays d'émigration. Aussi, il est pertinent de se questionner sur les raisons d'une telle attraction. On se demande si l'organisation physique latitudinale de l'Algérie n'a pas joué un rôle important dans la diffusion des différentes civilisations; la forme de couloir qu'offrent les Hautes Plaines n'a-t-elle pas

été un facteur déterminant de la mobilité des différents conquérants depuis l'aube des temps? La position littorale de l'Afrique du Nord en face de l'Europe n'a-t-elle pas ouvert les appétits des grands conquérants? La continuité naturelle de la région par rapport à l'Orient n'a-t-elle pas inspiré les Arabes, "l'île de l'Occident?" [1]. Toutes ces spécificités du cadre naturel du pays n'ont-elles pas constituées des conditions favorables à une forte immigration? "A l'intérieur de ce cadre spatial se sont successivement constitués des États importants et qui se sont nettement détachés au-dessus d'organismes politiques plus modestes et plus morcelés" [2] (Fig. 1).

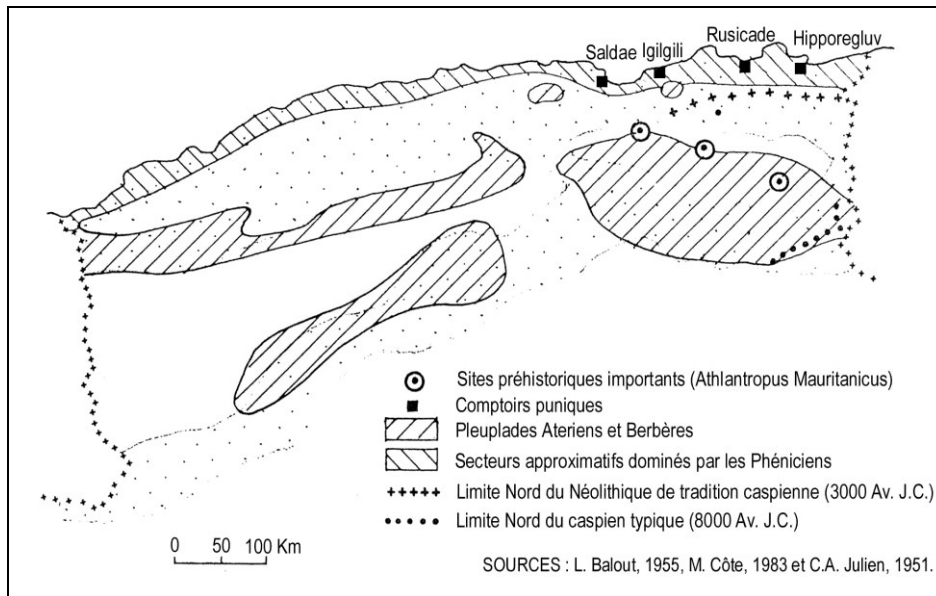


**Figure 1:** Algérie du Nord. Les limites de Wilayas 1984.

## L'EPOQUE PRE-COLONIALE

Elle s'étendait sur plusieurs millénaires et correspondait à une succession de civilisations très différenciées ayant chacune instauré des divisions territoriales à même de répondre à leurs logiques propres. La plupart de ces civilisations était d'origine étrangère (les Romains, les Arabes, les Ottomans, les Vandales, Byzantins et les Phéniciens). En effet, de la longue et complexe histoire de la région, on peut retenir l'influence et la marque étrangères; c'est dire que la trace n'était que très peu significative.

Certains auteurs s'intéressant à la préhistoire, dont L. Balout [3] et C.A. Julien [4], ont démontré dans leurs travaux que l'homme a existé dans la région depuis l'aube des temps. Par exemple, sur le site de Aïn Hanech près d'El Eulma dans les régions d'Aïn M'lila et d'Aïn Beïda, on a recensé des gisements comportant des traces de présence humaines datant de plus d'un million d'années. Les restes (*Athlantropus Mauritanicus*) qui ont été retrouvés datent du début du quaternaire (début du Villafranchien supérieur). Ils correspondent à des galets taillés dans un milieu sédimentaire et de mandibules *Atlantropes* qui caractérisent le paléolithique africain. De même, des traces de l'Acheuléen du paléolithique inférieur ont été localisées dans la région d'Elma Labiod au sud de Tébessa (Fig. 2).



**Figure 2:** Sites préhistoriques, vestiges et peuplements du Maghreb Central.

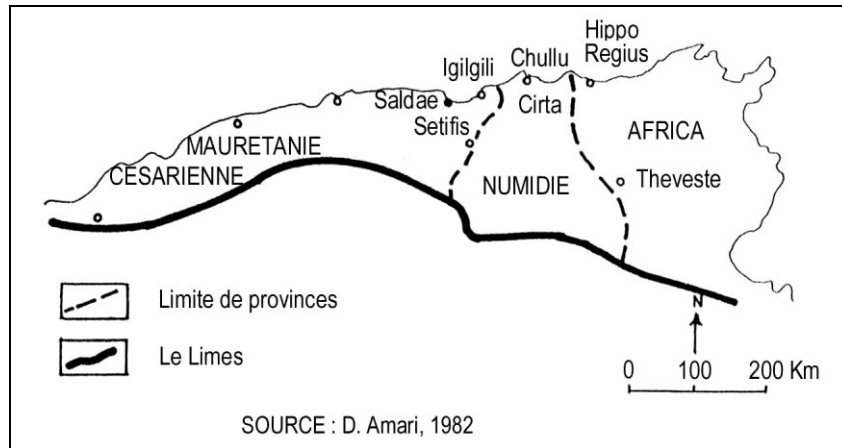
### Les Numides

C'est une civilisation dont l'histoire est très complexe et ne fut connue que par des historiens étrangers et plus particulièrement les romains. "L'apparition des principaux caractères de la civilisation berbère antique paraissent procéder à la fois de l'évolution sur place endogène, des techniques et des coutumes d'influences égyptiennes, sahariennes (où la civilisation néolithique fut très brillante) et de l'arrivée de populations venues d'Orient et de race point trop différente de celles des vieux autochtones" [2] (fig. 2).

### La période romaine: l'apparition de la première organisation administrative

L'ère romaine dura plus de cinq siècles. Elle débuta à l'an 42 avant J.C. et subsista jusqu'à l'aube du V<sup>ème</sup> siècle. Elle devint effective à partir de l'an 145 avec la chute de

la capitale punique, Carthage. La Numidie, un territoire militaire, devint province du grand Empire romain de l'époque, une fois annexée en l'an 193. L'Est Algérien, qui s'appelait alors l'Afrique, était divisée en deux parties; la première, *l'Africa Vetus* (l'Afrique ancienne) correspondit à la partie orientale de l'Afrique du Nord et la seconde, *l'Africa Nova* (l'Afrique nouvelle) coïncida avec l'aire s'étendant depuis Hippo Regius (Annaba) jusqu'à la région de Sétif (Fig. 3).



**Figure 3:** Les provinces romaines.

Les romains mirent en place quatre types de communes :

- en premier lieu les colonies (*coloniae*) romaines qui étaient fondées par des citoyens romains. La population résidante bénéficiaient des mêmes droits et devoirs que celles des circonscriptions romaines d'Italie;
- les municipes romaines (*municipia*) qui n'avaient pas les mêmes privilèges que les communes maîtresses, mais les habitants étaient tous des citoyens romains.
- le troisième type de commune avait un statut intermédiaire entre le fait d'être citoyen et celui d'être étranger.
- la dernière catégorie, *pérégrine* ou *stipendiaire*, était habitée essentiellement par les autochtones considérés comme des sujets de l'Empire romain.

La chute de Rome survint au moment de l'invasion des Vandales. En l'an 456, les nouveaux conquérants occupent la totalité de l'Afrique jusqu'en 533, date de l'arrivée des Byzantins.

### Les Arabes et la naissance du "Grand Maghreb"

Il s'agit d'une civilisation qui a laissé durablement son empreinte sur la région suite à un brassage soutenu des peuples et des cultures. Elle s'étendit à toute l'Afrique du Nord, à certaines parties de l'Afrique noire dont le Mali et le Niger, et même à l'Andalousie située au-delà de la rive nord de la mer Méditerranée. Une telle expansion spatiale valut à la région l'appellation de "Grand Maghreb".

A partir du VII<sup>ème</sup> siècle, le Maghreb connut une époque de relative stabilité et l'émergence de nombreux États (les Aghlabides, les Hammadides, les Mouwahiddouns, les Hafçides...). "La période allant du milieu du VII<sup>ème</sup> siècle au début du XVI<sup>ème</sup> siècle représente l'âge d'or de l'histoire de l'Algérie. On hésite même à la qualifier de médiévale, tant elle a été une période de grandeur et de civilisation durant laquelle la rencontre Berbères-Arabs-Islam a été à l'origine d'un renouveau culturel, civilisationnel et politique"[5].

L'autonomie de l'Est Algérien fut un événement rare; il fut rattaché à des Royaumes ou des Dynasties dont les limites dépassèrent souvent les siennes pour intégrer des espaces de la Tunisie ou du Maroc.

Ainsi, après plusieurs siècles de désordre et de dépendance, la région devint, vers l'an 711, une province de l'Empire arabe de Damas; et l'autonomie du Maghreb fut acquise vers l'an 740 mais endossée d'un schisme islamique dominé par un Kharidjisme contestataire. C'est dans ce cadre politico-géographique que plusieurs États succédés (Tab. 1). Vers la fin du XV<sup>ème</sup> siècle, la région était devenue la proie de convoitises étrangères et notamment hispaniques, ce qui accéléra l'arrivée des Ottomans dans la région.

**Tableau 1-** Dynasties de l'Afrique du Nord du IX<sup>ème</sup> au XVI<sup>ème</sup> siècle.

DYNASTIES OU ROYAUMES	Période	Capitale	Aire géographique
<b>Aghlabides</b>	800-909	Kairouan	Tunisie plus Est Algérien jusqu'au massif des Aurès côté sud.
<b>Fatimides</b>	910-1010	Béjaïa	Presque tout l'Est Algérien.
<b>Zirides</b>	973-1121	Achir	Presque toute la partie orientale du Maghreb central.
<b>Hammadides</b>	1010-1163	Qalâa puis Béjaïa	Est et Centre algérien.
<b>Almohades</b>	1130-1276	Marrakech	Tout le Maghreb.
<b>Hafçides</b>	1236-1574	Béjaïa et Constantine	Très variable mais ne dépasse pas le cadre oriental du Maghreb.

Source : Lacoste, Côte, Kaddache.

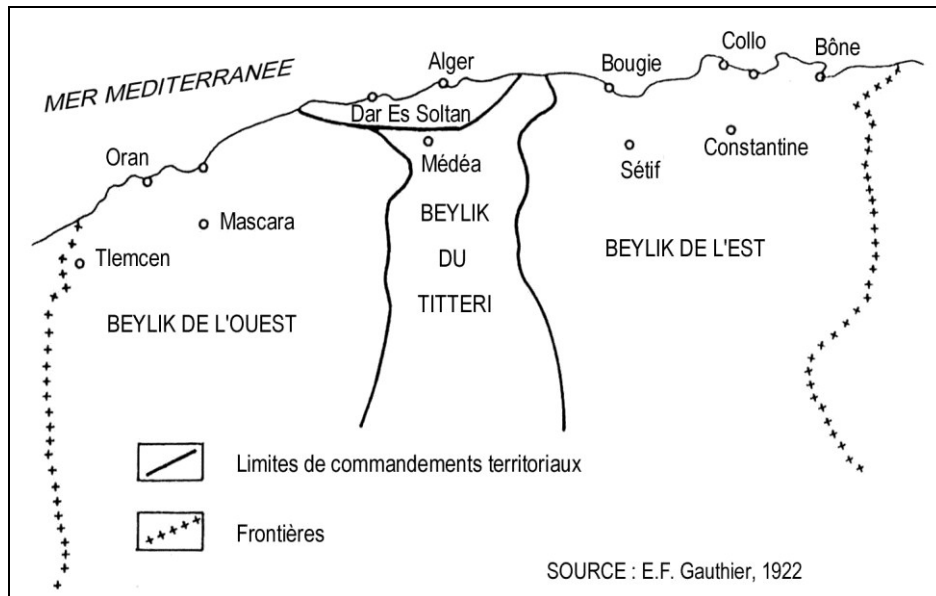
### La région sous l'Empire ottoman ou la régence turque

Vers la fin du XV<sup>ème</sup> siècle, le Maghreb fut, une fois de plus, la proie de convoitises étrangères, et surtout Ibériques suite à un morcellement pré- féodal matérialisé par l'existence de plusieurs entités autonomes et rivales. A cette période historique, la Méditerranée occidentale fut le théâtre d'une âpre lutte entre les grands Empires mondiaux de l'époque, et notamment ottoman et espagnol. En 1518, la région fut assiégée par les Espagnols d'Oran. Kheïr Eddine, frère de Arroudj (Barberousse), envoyé par le Sultan ottoman, reprit aux Espagnols le Nord-Est Algérien, puis le centre. Les limites frontalières orientales et occidentales de l'Algérie datent de l'époque turque.

L'organisation territoriale turque s'est faite de façon à ce que chaque province administrative ou "*Beylik*", comporte presque tous les traits topographiques et naturels du pays; il s'agit déjà d'un premier équilibre naturel entre les principales provinces. Le

pays était divisé en trois provinces à l'exception de la proche région d'Alger qui était sous l'autorité directe du Dey qui s'appelait "*Dar Es Soltan*" (Fig. 4):

- le Beylik de l'est qui avait pour capitale Constantine;
- le Beylik du centre qui avait pour capitale Médéa;
- et le Beylik de l'ouest dont la capitale était Oran.



**Figure 4:** L'Algérie sous la domination Turque.

Ce qui est remarquable, c'est que la structure tribale n'a pas été disloquée malgré une domination turque de plus de trois siècles. Parmi les explications, on pourrait en retenir deux principales. D'une part, la faiblesse du pouvoir central a laissé subsister dans les campagnes un ordre territorial tribal fondé sur une relation à base ethnique entre la société et l'espace. D'autre part, l'occupation turque s'est limitée aux villes les plus importantes.

A partir de 1815, la Régence commença à connaître les débuts des ingérences des deux grandes puissances coloniales étrangères de l'époque, la France napoléonienne et la Grande Bretagne. Suite à l'instauration du régime napoléonien en France pendant cette période, l'État algérien avait rompu ses relations économiques et commerciales avec cette dernière et renoué avec la Grande Bretagne, grande rivale coloniale de la France; c'est le début de l'époque coloniale.

## L'EPOQUE COLONIALE

La période de la colonisation française est sans doute à comparer à celles des Vandales ou à celle des Byzantins sur le plan temporel; mais sur le plan de l'impact sur l'organisation sociale et sur la structuration de l'espace, elle s'en différencie beaucoup. Elle est une époque qui dura plus de cent trente années et qui entraîna de profonds

bouleversements socio-spatiaux dont les effets et les influences restent encore perceptibles aujourd'hui.

### Le système tribal: une solidarité sociale à affaiblir

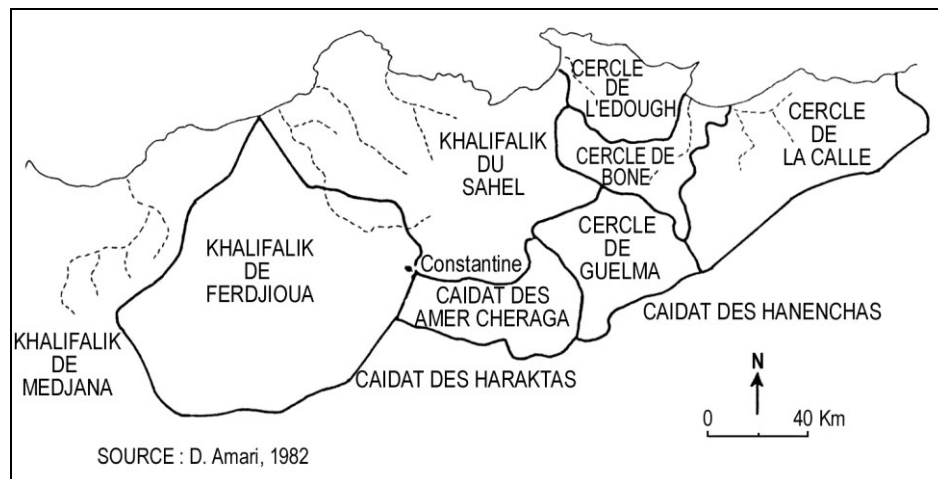
Bien que l'État algérien sous l'égide des Turcs, paraissait très faible et impuissant devant les deux grandes puissances coloniales européennes, la société traditionnelle algérienne était renfermée sur elle-même dans une sorte d'équilibre primaire mais fonctionnel basé sur l'unité et la solidarité du groupe social qu'est la tribu. La vie de la tribu était intimement liée à son territoire qui constituait non seulement son espace politique mais aussi sa principale ressource économique. Chaque tribu se reconnaissait par rapport à un territoire bien délimité dans l'espace. Les frontières entre les tribus n'étaient pas matérialisées mais admises par reconnaissance tacite et mutuelle. "Cette structure présente une grande souplesse, une adaptation à la configuration topographique accidentée, une possibilité d'échapper aux contrôles extérieurs. Le pouvoir turc ou français a eu malaisément prise sur ces éléments multiples, autonomes entre eux et mouvants dans l'espace " [6].

### La première organisation politico-administrative: le cas de l'Est Algérien

Les réorganisations territoriales marquantes furent précédées par des modifications mineures. Dans un premier temps, l'administration coloniale tenta de conserver plus ou moins l'organisation territoriale turque. Ainsi, à partir de 1845, la région fut subdivisée en deux provinces autour des deux principales villes [7] (Fig. 5):

1. *La province de Constantine* qui fut partagée en trois *Khalifaliks*<sup>1</sup> et trois *Caïdats*.

2. *La région de Bône (Annaba)* était divisée en quatre cercles administratifs dont chacun avait à sa tête un officier français.



**Figure 5:** Est Algérien. Division en Khalifaliks, caïdats et cercles en 1845.

<sup>1</sup> Khalifalik : l'équivalent d'un Outhan (pays) de l'époque de la Régence turque.

Si l'occupation de l'Algérie par la France s'est effectuée sans difficultés avec le pouvoir central Turc, celle-ci se heurta avec violence aux tribus traditionnelles très attachées à leur terre. Afin d'y mettre fin, il fallait d'abord briser le système en place et proclamer le 22 juillet 1834 par une ordonnance royale que "l'Algérie est une possession française". L'inaliénabilité des terres des tribus était un obstacle majeur devant l'extension et la prospérité de la colonisation du fait du régime juridique foncier en droit traditionnel local pour lequel l'incessibilité des terres est une des raisons d'être du système tribal. Pour lever cette contrainte, il avait fallu recourir à l'application du Sénatus Consulte du 22.04.1863<sup>2</sup>. Le nouvel instrument juridique a pour but l'éclatement des tribus en douars aux limites et attributions désormais fixes et mieux contrôlables. Les répercussions spatiales et économiques de la colonisation s'avèrent catastrophiques. Les douars, amplement réduits se retrouvèrent devant un finage incomplet et souvent fragmenté par des villages et des périmètres de colonisation. Les déplacements saisonniers et parfois quotidiens des troupeaux devinrent presque impossibles pour les paysans, ce qui réduisit leurs ressources économiques. De 1863 à 1881, les 2/5 des tribus algériennes furent touchées (Tab. 2).

**Tableau 2-** Douars issus de l'opération du Sénatus Consulte de 1863.

	<b>TRIBUS</b>	<b>DOUARS</b>	<b>RAPPORT</b>
<b>ALGERIE</b>	650	1600	2,5
<b>EST ALGERIEN</b>	264	596	2,3

Si, en moyenne, une tribu a été restructurée en un peu plus de deux douars, la réalité est tout autre selon les régions. Les vastes tribus des Hautes Plaines ont été les plus affectées: par exemple la seule tribu des Haractas avait été divisée en 32 douars. Suite à l'application du Sénatus Consulte, sur les 6 885 000 hectares dénombrés au niveau de l'Algérie, 35 % furent spoliés par les colons.

### **L'organisation territoriale coloniale: une politique dualiste**

L'organisation territoriale de l'Algérie coloniale s'est accomplie lentement. Le pouvoir colonial mit au point un système politique binaire persista jusqu'à la fin de la colonisation. En 1834, un essai de mise en place d'un régime communal fut tenté dans les grandes villes, mais très vite, il échoua. Une autre tentative entreprise en 1847 pour organiser les municipalités algériennes sur le modèle des communes métropolitaines échoua à son tour. Finalement l'organisation administrative de l'Algérie retenue fut celle du partage de l'Algérie en trois départements. De ce fait, la création des départements fut antérieure à celle des communes. La subdivision des départements en communes n'eut pris fait qu'à partir de 1866 avec l'avènement de la commune de plein exercice analogue à la commune métropolitaine française.

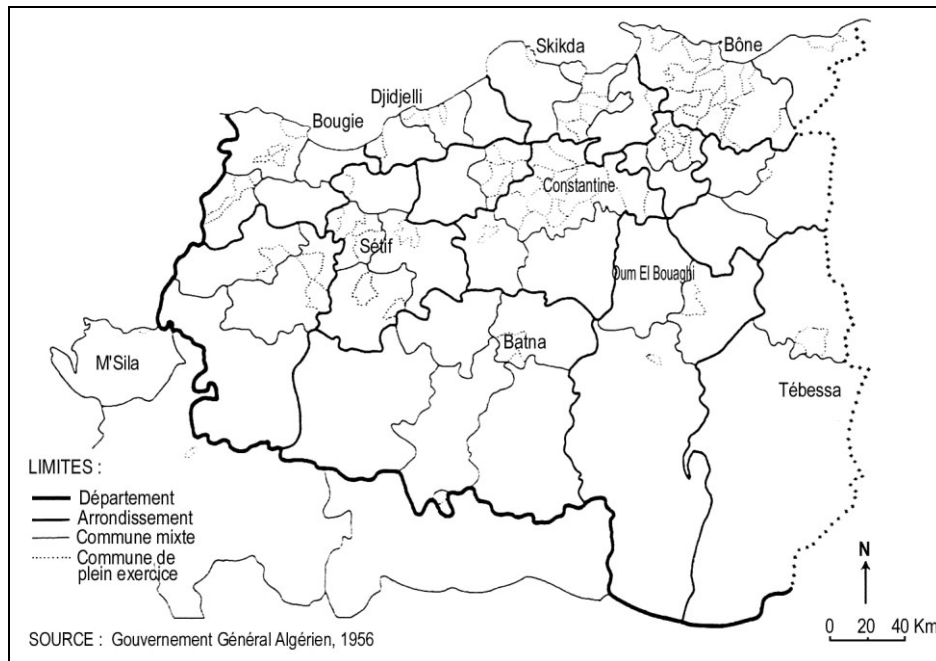
#### ➤ **Le département**

Ce premier partage du pays fut inspiré des trois Beyliks de l'époque turque. L'article

<sup>2</sup> Senatus Consulte: acte voté par le Sénat pendant le consulat, durant le premier et le second empire, et ayant la valeur de loi. Le sénat règle, par un Senatus Consulte, la constitution des colonies.



Il de l'ordonnance du 15.04.1845 confirme le partage de l'Algérie en trois provinces. Il s'agit des départements d'Oran, d'Alger et de Constantine. Le département de Constantine (Fig. 6) était le plus peuplé avec 40 % de la population locale (évaluée à plus de 3 000 000 d'habitants) et le plus vaste (87 547 km<sup>2</sup>).



**Figure 6:** Est Algérien. Découpage administratif, 1956.

➤ **Les communes. Une dichotomie commune mixte/commune de plein exercice**

L'organisation territoriale de l'Algérie en communes s'est réalisée au rythme du processus de désintégration du système tribal. "L'histoire de l'organisation communale algérienne se présente donc à nous sous la forme revêche d'une succession de décrets et d'arrêtés" [8]. En Algérie, la commune fut l'œuvre du législateur plus que de la nature et de l'histoire. Selon la répartition et l'importance des populations européennes et locales, des communes de statut différent furent instituées. La notion de commune ne correspondit pas à une entité homogène sur les plans spatial, social et économique; la commune fut, parmi les circonscriptions administratives, celle qui a le plus d'individualité et de vie réelle. Les villes de Constantine, de Bône et de Philippeville furent organisées dès 1848 en municipalités. Mais le régime communal global basé sur les principes du régime municipal métropolitain ne fut mis en place qu'à partir de 1866.

*La Commune de Plein Exercice (C.P.E)*

Créée en 1866 sur les territoires civils où l'élément européen était relativement important, la commune de plein exercice bénéficia des mêmes statuts que la commune française. Elle était dirigée par un maire et une assemblée élue composée

exclusivement d'Européens. L'aire communale intégrait un périmètre de colonisation et un village colonial doté des services et les équipements de base vitaux. L'Algérie comptait 75 communes de plein exercice dont 24 au niveau de l'Est (Fig. 6).

En terme de localisation géographique, ce type de commune se rencontrait surtout dans les plaines fertiles littorales et les vallées, dans les bassins intérieurs comme Mila et Guelma, dans le nord des Hautes Plaines favorables à la céréaliculture et près de grandes villes (Tab. 3).

**Tableau 3-** Populations et densités de quelques C.P.E de l'Est Algérien en 1954.

CPE	Superficie (km <sup>2</sup> )	Musulmans		Européens		Population totale	Densités hab/km <sup>2</sup>
		Nombre	%	Nombre	%		
Aïn Abid	172,68	6278	97,87	136	02,13	6414	34,14
Bugeaud (Seraïdi)	140,27	4987	93,70	335	06,30	5322	37,94
Clauzel (A. Hassania)	131,23	6241	98,11	120	01,89	6361	48,47
Collo	24,11	6406	92,16	545	07,84	6951	128,46
Souk Ahras	46,38	18302	80,40	4459	19,60	22761	490,75
Ampère (A. Oulmène)	71,68	3468	96,28	135	03,72	3603	71,68
Skikda	231,73	40065	56,91	30341	43,09	70406	303,82

Source : Recensement 1954.

#### *La Commune Mixte (C.M)*

Contrairement à la commune de plein exercice qui fut vite adoptée, la constitution de communes mixtes fut un acte difficile et maintes fois remis en cause. A son origine, elle devait être une commune subdivisionnaire, une fédération de douars au niveau de chaque subdivision militaire; et elle devait se situer sur les territoires militaires. Cette conception fut abandonnée en 1874. Par la suite, il fut décidé que la commune mixte se composerait de tribus et de douars où la population européenne était quasi-insignifiante pour donner plus tard naissance à une commune de plein exercice quand les conditions le permettraient. S'étendant sur de très vastes surfaces enclavées et peu fertiles, et regroupant une population majoritairement autochtone (Tab. 4), elle était administrée par une commission municipale et gérée par un officier supérieur de l'armée. Son chef-lieu se situait dans la commune de plein exercice dont elle dépend. Ainsi, elle était créée par Arrêté du Gouverneur Général qui pouvait aussi la dissoudre (Fig. 6). Enclavée, sous-administrée et sous-équipées, elle devint vite une zone de départ. En 1927, il était dénombré 34 communes mixtes au niveau de l'Est Algérien.

En 1931, les communes de plein exercice regroupaient au niveau national 2 361 798 habitants<sup>3</sup> sur une superficie de 2 730 383 hectares alors que les communes mixtes étaient peuplées de 3 540 221 habitants sur une superficie de 18 138 594 hectares.

Le découpage administratif de l'Algérie en communes de plein exercice et en communes mixtes s'est fait progressivement et de façon improvisée répondant à des conditions dictées par les intérêts de l'ordre colonial. La dichotomie administrative était d'ordre politique et coloniale; il s'agissait de récupérer et d'aménager les terres à haut potentiel agro-pédologique pour la population européenne et de cantonner les autochtones dans des communes mixtes caractérisées par l'enclavement et le sous-

<sup>3</sup> Recensement 1931.

développement. La dualité commune mixte / commune de plein exercice fut maintenue jusqu'en 1956 avec l'avènement de la guerre de libération. Progressivement, des ensembles de communes furent regroupés en arrondissements, une maille administrative intermédiaire entre la commune et le département (Tab. 5).

L'avènement de la guerre de libération allait provoquer beaucoup de changements dans la politique coloniale mais de portée très limitée.

**Tableau 4-** Populations et densités de quelques C.M. de l'Est Algérien en 1954.

COMMUNES MIXTES	Superficie (km <sup>2</sup> )	Musulmans		Européens		Population totale	Densités (hab/km <sup>2</sup> )
		Nombre	%	Nombre	%		
811,82		85 316	99,80	171	00,20	85 487	105,30
Edough	2 079,53	47 302	99,07	443	00,93	47 745	22,96
Oued Cherf	711,06	32 922	99,60	125	00,40	33 047	46,48
Jemmapes (Azzaba)	1 235,58	45 113	98,94	483	01,06	45 596	36,90
M'sila	3624,21	70 972	99,06	675	00,94	71 627	19,76
Maadid	1 942,97	58 783	99,28	428	00,72	59 211	30,47
Khenchela	9 448,59	90 497	99,91	80	00,09	90 577	09,59
Tébessa	11 232,97	105 454	99,96	37	00,04	105 491	09,39

Source : Recensement de 1954.

**Tableau 5-** Les arrondissements de l'Est Algérien.

ARRONDISSEMENTS	Dates de création	Nombre de C.P.E	Nombre de C.M	Total C.P.E + C.M	Superficies (km <sup>2</sup> )
Constantine	01.04.1865	23	09	32	30 054
Bône	01.04.1865	13	02	15	5 225
Philippeville	01.04.1865	10	02	12	4 021
Sétif	01.04.1865	09	06	15	13 409
Bougie	27.07.1875	09	06	15	5 506
Guelma	27.07.1875	10	02	12	4 473
Batna	01.02.1885	06	04	10	24 891
<b>TOTAL</b>	—	80	31	111	87 879

Source : Documents divers.

### **L'ultime réorganisation de la trame administrative de 1956**

En 1955, l'Algérie était structurée en 03 départements, 20 arrondissements, 330 communes de plein exercice et 78 communes mixtes. A partir de 1956, il fut procédé à une autre réorganisation administrative dont le fondement fut la densification du maillage administratif, et donc le resserrement des mailles d'encadrement. Par ailleurs, on assista à la disparition des communes mixtes.

De cette manière, le nombre de départements passa de trois avant 1956 à 15 en 1957 au niveau de l'Algérie du Nord. La réforme territoriale s'était intensifiée en 1958 avec la promotion de beaucoup de douars et de centres municipaux au rang de commune sous sa nouvelle forme. L'Algérie comptait alors 1 525 communes dont 42 % dans l'Est Algérien (Tab. 6).

**Tableau 6-** Communes et arrondissements de l'Est en 1958.

DEPARTEMENTS	Arrondissements	Communes
Constantine	07	166
Bône	05	124
Sétif	05	96
Batna	06	121
Bougie	06	129
<b>TOTAL</b>	29	636

Source: divers documents.

Cette redéfinition territoriale avait été accompagnée par des projets de réformes socio-économiques susceptibles d'apaiser la révolte de la population locale longtemps marginalisée. Cet intérêt soudain pour une plus grande intégration de la population locale aurait pu être attribué à la découverte dans le Sahara algérien de gisements d'hydrocarbures.

Parmi les mesures les plus importantes, on note l'abrogation de la loi du 05 avril 1884 relative à la commune mixte. Désormais un seul statut régit toutes les communes. De plus, les autorités coloniales avaient mis en oeuvre un vaste programme d'expansion économique et sociale, de progrès et de réformes. Les nouvelles mesures, d'ordre économique et social, contenues dans le Plan de Constantine de 1958 qui semblait annoncer la volonté de bâtir une Algérie nouvelle viennent tardivement.

## L'EPOQUE POST-INDEPENDANCE

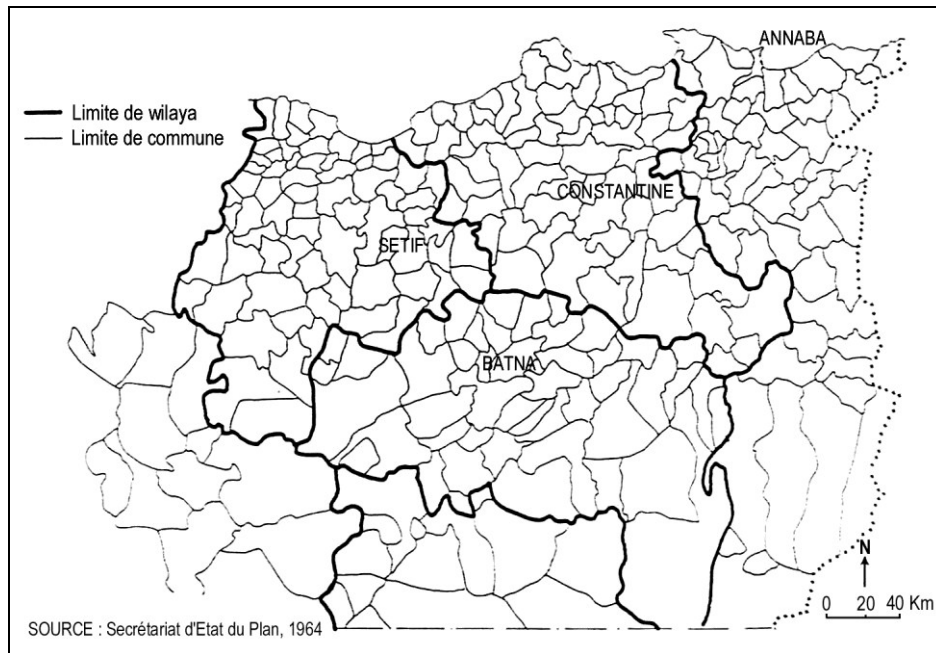
### Les regroupements de 1963

A cette date historique, le remodelage de la trame administrative s'est effectué dans une conjoncture où l'urgence de contrôle du territoire l'avait emporté sur une réorganisation territoriale à la recherche d'un rééquilibrage spatial. En 1963, les communes allaient bénéficier d'une législation unique et uniforme et furent réorganisées par le Décret n° 63-189 du 16.05.1963 et les ordonnances n° 63-421 et 63-466.

La nouvelle commune algérienne est régie par l'Ordonnance du 18 01 1963 qui stipule que "la commune est la collectivité territoriale politique, administrative, économique et sociale de base". On retrouve dans cette définition une analogie avec la commune du système administratif socialiste où celle-ci possède une grande autonomie. Ce premier fondement est accompagné de principes empruntés au modèle français pour lequel toutes les communes adoptent un statut uniforme et sont soumises au contrôle de la tutelle administrative de l'État, ce qui réduit, en quelques sortes, l'autonomie des collectivités; ceci est annoncé plus tard dans la charte de la commune pour qui "la commune n'est point une république autonome ayant le pouvoir de légiférer dans certaines matières qui lui seraient réservées et qui se démarqueraient par rapport au pouvoir central". La nouvelle commune algérienne est ainsi un brassage de deux systèmes administratifs opposés sur le plan idéologique.

La réforme administrative de 1963 avait porté sur la réduction et le regroupement des communes visant essentiellement à pallier aux nombreuses difficultés financières et d'encadrement léguées par l'administration coloniale suite au départ massif des

Européens. Le nombre de départements (Fig. 7) et d'arrondissements avait été conservé alors que le nombre de communes est désormais divisé par trois (en 1963, le nombre de communes s'élevait à 676 en 1963 dont 250 pour l'Est Algérien). La gestion des nouvelles circonscriptions était assurée par des commissions pluridisciplinaires nommées par l'État. Il s'agissait en fait d'assurer le fonctionnement et la mise en marche des différentes institutions avec les moyens existants. Il était beaucoup plus question d'un rééquilibrage économique, financier et technique entre les nouvelles circonscriptions, dans une conjoncture difficile que d'une réorganisation territoriale effective. C'est ainsi que les communes pauvres avaient été rattachées aux communes les plus riches, et que les communes allaient correspondre à un ou deux périmètres de colonisation et à quelques douars démunis. A titre d'exemple, la commune d'Ouled Rahmoun fut rattachée à la commune d'El Khroub qui bénéficiait d'une rente hebdomadaire permanente assurée par son grand souk.



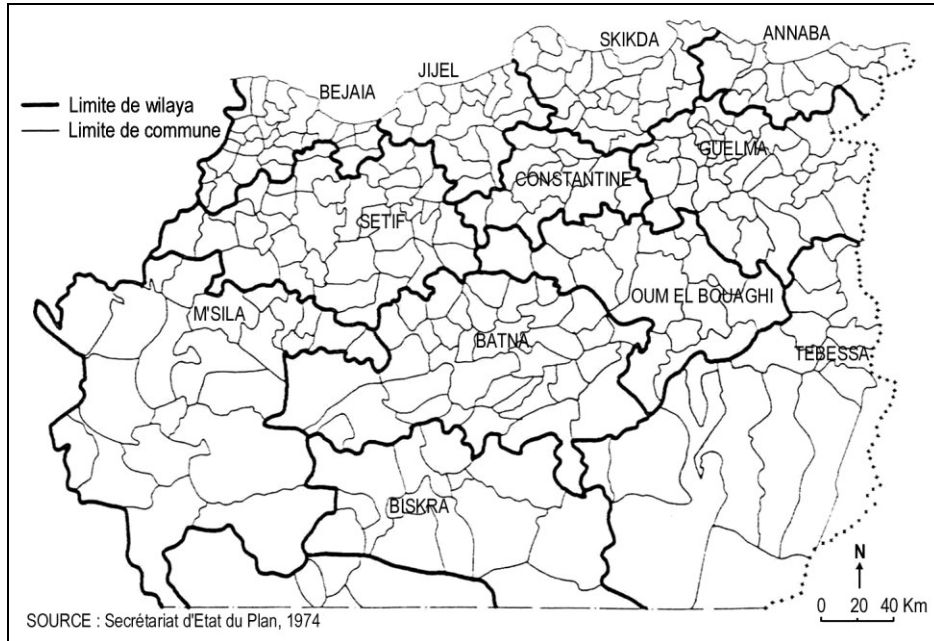
**Figure 7:** Est Algérien. Découpage administratif, 1963.

### **Le découpage de 1974**

Parce que le découpage de 1963 ne répondait plus aux aspirations d'un développement rapide des collectivités locales et régionales, un remodelage de la trame administrative avait été entrepris en 1974 (Fig. 8 et Tab. 7). Dans ce sens, la charte nationale a spécifié que "la décentralisation doit conférer aux wilayas et aux communes la pleine compétence sur tous les problèmes d'intérêt local ou régional qu'elles peuvent assumer. Elle doit s'étendre à tous les domaines économique, social et culturel". Le but recherché est la diffusion des moyens de développement en Algérie profonde par la

promotion des régions les plus défavorisées (Tab. 7).

Cette évolution, très significative, répondait au souci d'encadrer le plus de territoire possible dans le cadre d'un développement plus harmonieux et plus global. Les nouvelles créations, surtout dans le cas des wilayas, englobent les zones les plus marginales. Au début des années 1980, une réflexion sur l'échelon local semble engagée.



**Figure 8:** Est Algérien. Découpage administratif, 1974.

**Tableau 7-** Les nouvelles unités administratives du découpage de 1974.

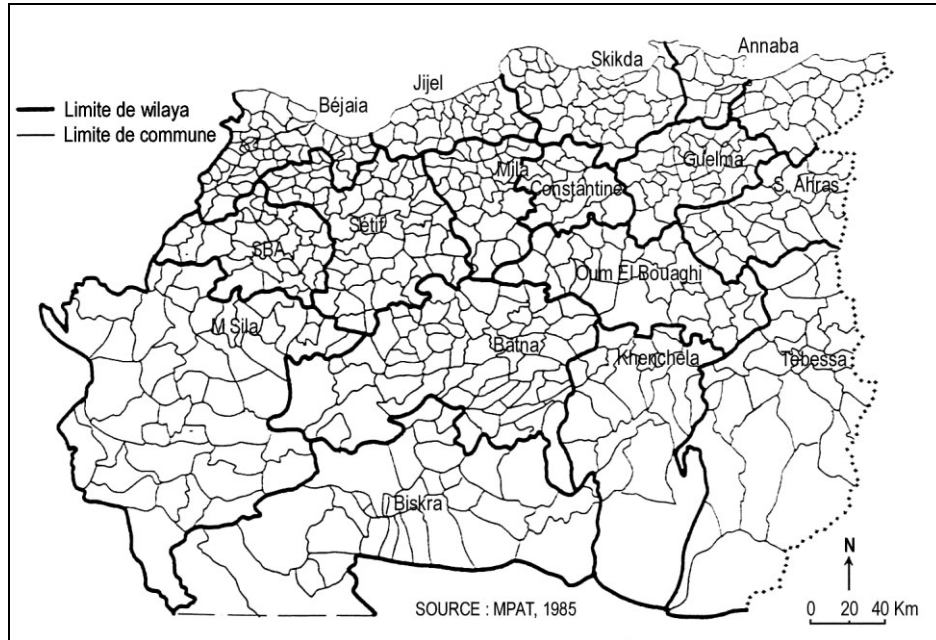
ALGERIE	Communes		Daïras		Wilayas	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
ALGERIE	704	100 %	160	100 %	31	100 %
EST ALGERIEN	277	39 %	59	37 %	12	39 %

### La réforme administrative de 1984: une prise en compte du local

Cette énième réorganisation territoriale reflète une prise de conscience du problème local. Elle traduit la volonté d'aller vers des unités plus fines, plus homogènes et moins disparates; une volonté des autorités d'aller plus loin dans les domaines de la déconcentration et de la décentralisation. Cette volonté s'est matérialisée par la promotion d'un certain nombre de communes au rang de chef-lieu de wilaya et la multiplication du nombre de communes. Au niveau national, on recense 571 communes, soit le double du nombre de 1974.

Concernant l'Est Algérien, le nombre de wilayas est passé de 12 à 17, alors que

celui des communes s'est accru de plus de 106 %. (Fig. 9). Les nouvelles promotions ont touché surtout les régions montagneuses (wilaya de Bejaia avec 25 nouvelles communes), le sud des Hautes Plaines, les bordures de l'Atlas Saharien et la région steppique (Batna, Sétif et M'sila avec respectivement 27, 26 et 24 nouvelles communes) ainsi que les régions frontalières où les promotions sont nombreuses. Pour plus d'effets dans les nouvelles entités administratives les plus enclavées et les plus éloignées des grands ensembles, les actions territoriales étaient souvent appuyées par des actions socio-économiques.



**Figure 9:** Est Algérien. Découpage administratif, 1984.

La recherche de la cohésion spatiale et sociale au niveau local est confirmée par l'intervention du facteur sociologique. En effet, beaucoup d'anciens douars furent promus au rang de commune dans le but de renouer avec les anciennes solidarités de l'Algérie traditionnelle. On sait qu'avant l'occupation française, l'Algérie était dominée par le système tribal fondé sur un équilibre, bien que fragile et archaïque, entre l'homme et le milieu et sur une forte solidarité sociologique de la communauté. Il semble évident qu'en plus d'un équilibre démographique et territorial, l'Algérie est entrain de rechercher un équilibre social où la cohésion du groupe peut jouer un rôle important dans la politique de développement local. Parmi les faits marquants, on note l'émergence d'unités rurales dans les régions les plus défavorisées. Parfois, en l'absence de véritables centres chefs-lieux, des hameaux isolés ont été désignés pour exercer la fonction de premier centre, tandis que certaines communes, exposées à de grandes difficultés, ont vu leur population fortement diminuer (Tab. 8).

En effet sur les 295 nouvelles communes promues en 1984, 132 étaient d'anciens douars, soit 45 % environ. La promotion de douars au rang de commune est surtout caractéristique des Hautes Plaines et de la steppe (Nememcha et Hodna). On se retrouve devant réorganisation territoriale basée sur une logique sociétale (Tab. 9). Il y a une sorte de retour vers le terroir social ou ethnique qui peut être une nouvelle forme d'espace fonctionnel où la solidarité du groupe pourrait être l'élément moteur. La correspondance semble évidente mais l'efficacité ne peut être souvent effective qu'à des échelles plus importantes comme le cas des territoires-nations. A l'échelle locale, il faut être prudent car le système traditionnel n'était pas hiérarchisé et chaque groupe social était autonome et indépendant et que l'histoire des tribus est pleine de bons voisinages mais aussi de conflits.

**Tableau 8-** Croît annuel de certaines localités rurales chefs-lieux.

LOCALITES	Fonction	Population 1987	Population 1998	Croît annuel (%)	Wilaya mère
<b>Kheirane</b>	ACL	557	616	-0.89	Khenchela
<b>O. Djellila</b>	HCL	612	573	-0.58	O.E.Bouaghi
<b>El Bellala</b>	ACL	662	416	-4.04	O.E.Bouaghi
<b>S. Benziada</b>	HCL	465	247	-5.47	Jijel
<b>Nakla</b>	HCL	619	270	-7.11	Batna
<b>El Allig</b>	HCL	985	453	-6.67	M'sila

Source: recensements 1987 et 1998. \*HCL : Hameau Chef-Lieu.

**Tableau 9-** Les douars promus communes en 1984.

WILAYAS	Communes 1974	Communes 1984	Communes douars	(%)
<b>Bejaia</b>	28	52	13	25,0
<b>Jijel</b>	17	28	03	10,7
<b>Skikda</b>	22	38	04	10,5
<b>El Tarf</b>	--	24	06	25,0
<b>Guelma</b>	35	34	02	05,9
<b>Mila</b>	--	32	08	25,0
<b>Souk Ahras</b>	--	26	10	38,5
<b>B.B.Arreridj</b>	--	34	09	26,5
<b>Sétif</b>	34	60	15	25,5
<b>O. E. Bouaghi</b>	18	29	13	44,8
<b>Tebessa</b>	18	28	03	10,7
<b>Batna</b>	34	61	18	29,5
<b>Khenchela</b>	--	21	08	38,1
<b>M'sila</b>	23	47	20	42,6
<b>EST ALGERIEN</b>	<b>229</b>	<b>571</b>	<b>132</b>	<b>23,1</b>

Sources : différents recensements.

La classification des wilayas du nord au sud montre que le nombre de communes d'origine douars s'accroît du nord au sud. Au niveau des grands pôles urbains, où la colonisation a été fortement implantée, ces communes sont peu représentées (cas de



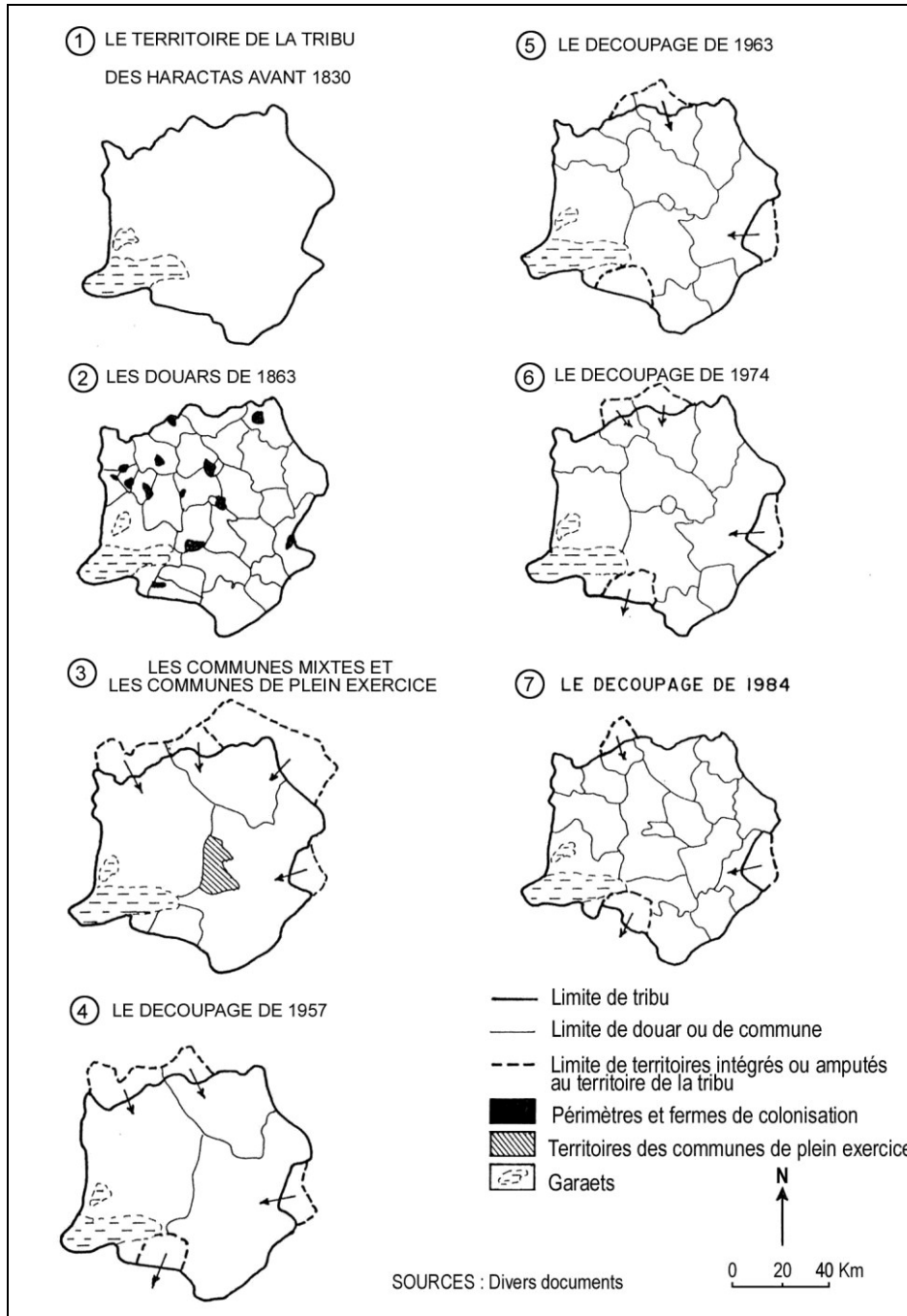
Constantine, Annaba, Skikda et Guelma). Les wilayas steppiques (M'sila, Batna, Khenchela) sont celles où le nombre de ces communes est significatif.

La promotion administrative des terroirs sociaux n'est pas nouvelle en Algérie; en 1974 des territoires de tribus ou de douars furent promus au rang de communes. Sur les 59 communes qui avaient gardé les mêmes limites entre 1974 et 1984, quatre correspondaient à d'anciennes tribus et neuf étaient d'anciens douars; les limites actuelles des communes d'El Kala (El Tarf), Oum Toub et Béni Oulbène (Skikda) et Ouzellaguen (Béjaïa) correspondent respectivement aux anciennes limites des petites tribus de Brartia, d'Ouled El Hadj, de Beni Oulbène et d'Ouzellaguen. Ce cas de figure n'existe pas du tout au niveau des Hautes Plaines où les tribus étaient très vastes et pratiquaient le nomadisme et le semi-nomadisme.

Le remaniement territorial de 1984 est intervenu à un moment où le pays a été marqué par de profondes transformations démographiques, urbaines et économiques. Le but recherché est de réduire les écarts entre les différentes régions du pays dus à la politique coloniale puis à la politique économique des deux premières décennies de l'indépendance où l'accent a été mis sur le littoral et les grands pôles urbains. Dans le but d'illustrer les différentes transformations territoriales que l'Algérie avait connu depuis 1830, et qui, à chaque fois perturbe l'espace sans l'achever, voici les étapes de remaniement territorial à travers le territoire de l'ancienne tribu des Haractas dans la partie orientale des Hautes Plaines (Fig. 10). Avant l'occupation française, le territoire de la tribu était l'un des plus vastes du pays. Le territoire était composé essentiellement de terrains de parcours, des Garaet<sup>4</sup> de Guellif et d'Ettarf au Sud-Ouest et de quelques sommets boisés avec un climat plus doux (Djebel Sidi Gheriss, 1 635 m). L'organisation de l'espace était traditionnelle et se faisait par la complémentarité des terroirs entre les différents milieux biogéographiques de l'espace tribal. Après l'occupation française et dans le cadre de la "douarisation" des tribus, le territoire tribal fut scindé en 32 douars et 16 fermes ou centres coloniaux. Dans le cadre de la première organisation administrative dualiste de l'espace, le territoire des Haractas fut réuni en trois communes mixtes de Oum El Bouaghi, de Sedrata et de Meskiana et d'une minuscule commune de plein exercice correspondant à la ville d'Aïn Beïda. Lors de la première organisation territoriale algérienne de 1963, l'essentiel du territoire de la tribu avait été conservé dans le cadre de la nouvelle daïra d'Aïn Beïda mais diminué de sa partie nord-est qui fait désormais partie de la daïra d'El Aouinet, wilaya d'Annaba. A partir de 1974, l'essentiel du territoire de la tribu fait partie de la nouvelle wilaya d'Oum El Bouaghi mais divisé entre les daïras d'Aïn Beïda, d'Oum El Bouaghi et les trois communes de la partie sud (Dalaa, Aïn Touila et M'toussa) font partie de la daïra de Khenchela. La partie nord-est reste à l'extérieur et fait partie de la daïra de Sedrata, wilaya de Guelma. A partir de 1984, le territoire de la tribu constitue désormais la grande moitié orientale de la wilaya d'Oum El Bouaghi mais diminué du nord-est, revenant à la wilaya de Souk Ahras. Le Sud dépend de la wilaya Khenchela. Il faut signaler cependant que 13 des 32 douars de 1863 de la tribu des Haractas furent promus au rang de communes en 1984.

---

<sup>4</sup> Garaet : lac salé en Algérie.



**Figure 10:** Evolution du territoire de l'ancienne tribu des Haractas.

## **CONCLUSION**

Depuis l'époque romaine, l'Algérie a connu environ une douzaine de redéfinitions territoriales dont six pendant le 20<sup>ème</sup> siècle ayant à chaque fois des motivations différentes. Il s'agit, en fait, d'une succession de changements brusques qui ont fait que l'espace algérien est resté inachevé et plein d'écarts et d'incohérences. Avec l'accession à l'indépendance, les legs de la colonisation ont laissé apparaître d'énormes disparités sur tous les plans où deux Algéries opposées cohabitent. La première, héritée de la colonisation, correspond aux zones septentrionales animées par de grands centres urbains, bien desservies par les réseaux de communication et où l'industrialisation s'est relativement bien implantée. Ces régions étaient les plus favorisées, les plus exploitées et les mieux loties parce qu'elles constituaient les espaces vitaux de l'Algérie coloniale. La seconde correspond à l'Algérie médiane où les racines sociologiques pré-coloniales sont fortement implantées et où les bases communautaires sont fortes. Elle correspond aussi à l'Algérie profonde où l'agro-pastoralisme domine. Il s'agit de l'Algérie des territoires militaires et plus tard des communes mixtes. Il s'agit d'espaces délaissés, isolés, déshérités qui manquaient de tout parce qu'improductifs et infructueux pour le pouvoir colonial et qui n'avaient par conséquent pas eu le privilège de l'essor qu'avaient connu les autres régions.

La refonte territoriale de 1984 semble aller dans un sens positif en recherchant une cohésion plus fine et plus étudiée des nouvelles mailles. Désormais, il serait temps de chercher à stabiliser la trame administrative et de mettre l'accent sur les méthodes et les moyens de développement à mettre en œuvre pour réduire les déséquilibres spatiaux et économiques les plus importants. L'essentiel n'est plus de confectionner des modèles de développement et de les expérimenter de la même manière sur toutes les nouvelles localités en s'appuyant sur un volontarisme sans limites. Il y a des spécificités locales qu'il faut désormais prendre en considération. Il faut laisser l'initiative aux collectivités, dans un cadre micro-régional, et d'identifier les facteurs capables d'engendrer un développement en aval. Dans cette perspective, il y a lieu de créer pour chaque groupe de localités des équipes de travail pluridisciplinaires afin de rechercher les aptitudes de chaque région et de les optimiser pour que les municipalités parviennent à réduire graduellement leur dépendance vis à vis de l'aide de l'État. Il est évident que de telles propositions ne pourraient se concrétiser sans le recours à la rigueur, le contrôle et le suivi de toutes les actions entreprises.

La conception de territoire est entrain de retrouver son sens primitif ou peut être son sens "biologique". Il y a une sorte de retour vers le terroir social qui peut être une nouvelle forme d'espace fonctionnel où la solidarité du groupe pourrait être l'élément moteur. Mais au terme de cette étude, il faut faire remarquer que l'intervention sur l'étendue et le nombre des unités administratives ne peut constituer une condition suffisante pour la mise en place d'un système administratif équilibré. La réduction de la dimension spatiale des unités administratives risque d'atténuer grandement le rôle régional des grandes villes, du fait même de la rétraction de leur aire de contrôle administratif. De cette manière, le système administratif algérien permettrait certes une plus grande déconcentration mais renforcerait la centralisation des décisions au niveau de la métropole nationale.

Ainsi, toute réorganisation administrative est un outil spatial qui doit prendre en considération toutes les données spatiales, sociales et économiques. Ce n'est que de

cette façon que la redéfinition administrative d'un territoire donné peut fonctionner d'une manière équilibrée.

### Références bibliographiques

1. Raham D., "Les structures spatiales de l'Est algérien. Les maillages territoriaux, urbains et routiers", Thèse de Doctorat d'Etat. Université Mentouri-Constantine, (2001).
2. Lacoste Y., Nouschi A. et Prenant A., "l'Algérie passé et présent. Le cadre et les étapes de la constitution de l'Algérie actuelle", Editions sociales. Paris, (1960).
3. Balout, L., "Algérie préhistorique", Arts et Métiers. Paris, (1958).
4. Julien C.A., "Histoire de l'Afrique du Nord", SNED, Alger (réédition), (1978).
5. Kaddache M., "L'Algérie médiévale", ENAL. Alger, (1992).
6. Côte M., "l'Algérie où l'espace retourné", Média-plus, Constantine, (1993).
7. Aimeur-Amari D., "Limites administratives et aménagement du territoire. Le cas de l'Est algérien", Thèse de III<sup>ème</sup> cycle, Tours, (1982).
8. Larcher E. et Rectanwald G., "Traité élémentaire de législation algérienne. Organisation politique et administrative de l'Algérie", Librairie Rousseau. Paris, (1923). □