

## AJUSTEMENT STRUCTUREL ET DEVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS DANS UNE REGION MONTAGNEUSE: LA WILAYA DE BEJAIA (1987-1997)

A-M. DJENANE\*

L'économie algérienne enregistre depuis plus d'une dizaine d'années déjà des taux de croissance négatifs. La récession, aussitôt apparue au milieu des années quatre-vingt, a été l'occasion de la mise en place d'une politique économique libérale qui rompt avec le système de l'économie étatique qui avait prévalu pendant un quart de siècle. Des réformes structurelles ainsi que des tentatives de rétablissement des équilibres macro-financiers sont amorcées et se soldent par un désengagement total de l'Etat de tous les secteurs d'activité économique et sociale<sup>1</sup>. La réforme du système économique, entendue comme retrait des subventions au secteur économique étatique et réduction croissante des dépenses publiques, se solde par l'émergence de plusieurs phénomènes négatifs confirmant l'installation d'une récession durable. Les indices de cette dernière sont le chômage qui frappe un tiers environ de la population active, la dissolution de centaines d'entreprises publiques<sup>2</sup> ne parvenant pas encore à être remplacées par des entreprises privées et la paupérisation touchant des couches sociales de plus en plus larges, etc.<sup>3</sup>. L'économie nationale semble s'essouffler.

La récession qui caractérise la sphère de production des biens économiques semble cependant épargner, à nous référer au bilan physique de la phase dite des réformes, la sphère de production des services publics<sup>4</sup>. Les statistiques dispo-

\* Maître de conférences à l'Institut des Sciences Economiques Fayçal Yachir. Université Farhat Abbas - Sétif.

<sup>1</sup> Après une phase d'hésitation qui a duré deux années environ (1992 et 1993), les décideurs entament à partir de 1994 la dissolution massive de toutes les entreprises publiques présentant des résultats financiers négatifs (voir A-M. DJENANE: «Réformes économiques et agriculture en Algérie», thèse de doctorat d'Etat, ISE-Sétif, 1997).

<sup>2</sup> De 1994 à 1997, il a été procédé à la liquidation de 827 des 1300 EPL. En 1997, les autorités ont publié la liste de 250 grandes entreprises économiques publiques devant être privatisées en 1998-99.

<sup>3</sup> C'est ce qui ressort du bilan dressé par le FMI dans sa dernière publication sur l'Algérie, rendue publique au mois de novembre 1998 et dans lequel il est relevé une forte chute du PIB/hab.: 2869 US en 1989 et 1477 en 1995: «Algérie: stabilisation et transition à l'économie de marché», FMI, Washington, 1998.

<sup>4</sup> C'est du moins ce qui ressort des premiers bilans élaborés par des chercheurs universitaires. Se référer notamment à: A. Abedou « Les effets du PAS sur le devenir du service public dans les régions défavorisées » et M-Z. Barka : *Les effets du PAS sur les dépenses d'éducation et de santé en Algérie*, in *Bilan du programme d'ajustement structurel et perspectives pour l'économie algérienne*, Colloque CREAD-ANDRU, Alger, 07/98.

nibles font en effet globalement état d'une amélioration de la production de ces services. Il s'agit ici d'une situation quelque peu paradoxale à laquelle nous tenterons d'apporter quelques éléments de réponse en nous référant au cas particulier d'une région rurale du pays, la wilaya de Béjaïa, que nous illustrerons par le cas des principaux services publics.

Le plan de rédaction adopté comporte deux parties :

1. Evolution récente de la production de services publics dans la zone de montagne
2. Quelques éléments d'explication des résultats enregistrés.

## I. EVOLUTION RECENTE DE LA PRODUCTION DE SERVICES PUBLICS EN ZONE DE MONTAGNE :

Au delà du bien être social qu'ils sont sensés induire, les services publics visent en Algérie deux objectifs: réduire l'écart de développement entre la ville et la campagne<sup>5</sup> et fixer sur place les populations rurales. Au lendemain de son indépendance, l'Algérie devait faire face comme aujourd'hui d'ailleurs à plusieurs fléaux dont le chômage qui touchait plus du quart de la population active. La ville ne pouvant offrir du travail pour tous, c'était à la campagne de mobiliser les ressources de son auto-développement: les chantiers populaires furent pendant plus de dix ans le moyen de fixation à grande échelle de la population rurale<sup>6</sup>. Dans les années soixante-dix, gardant toujours le même souci de réduire l'exode rural même si une création massive d'emplois urbains est amorcée, les pouvoirs publics conçoivent, la manne pétrolière aidant, un programme de développement qui aura toujours la charge de réduire les écarts de développement entre la ville et la campagne. Parmi les moyens envisagés, un rôle prépondérant est dévolu au développement des services publics en milieu rural à forte densité démographique. La wilaya de Béjaïa, qui appartient à la zone de montagne du nord du pays à forte densité démographique et dans laquelle l'activité économique est peu développée, se trouve alors ciblée par cette politique. C'est à la présentation des principaux résultats de cette expérience d'un quart de siècle que sera consacré ce paragraphe.

### 1.1. La santé publique: du développement au moindre coût.

Les données recueillies auprès des services spécialisés<sup>7</sup> font état d'une nette amélioration de la santé publique dans la wilaya de Béjaïa. En effet, qu'il

<sup>5</sup> Cela est pratiquement mentionné dans tous les textes doctrinaux de l'Algérie: Charte de Tripoli, Charte d'Alger, Charte nationale de 1976 et Charte nationale de 1986.

<sup>6</sup> Voir à notre texte: « Le développement rural en Algérie », séminaire RAFAC, Ciheam-Iam-Université de Cordoue, avril 1997.

<sup>7</sup> L'analyse présentée ici se fonde sur les données provenant des différents services et administrations de la wilaya de Béjaïa. ces documents sont :

-Annuaire statistique de la wilaya de Béjaïa, Résultats 1997, Edition 1998, DPAT. - La wilaya de Béjaïa par les chiffres, année 1987, DPAT. - Economie de montagne,

s'agisse des infrastructures sanitaires ou de l'encadrement médical et paramédical, on relève, pour la décennie 1987-1997, une évolution positive de la situation générale. Les capacités d'hébergement hospitalier, par exemple, ont été accrues de 20 % environ, le nombre de polycliniques de 25 %, celui des centres de santé de 52 %, des salles de soins de 68 % et des agences pharmaceutiques de 228%. Il s'agit de chiffres qui contredisent quelque peu la pratique de l'Etat en matière de dépenses publiques. A vrai dire, les progrès réalisés doivent être replacés dans leur contexte réel et ne pas être considérés comme le fruit de dépenses importantes supplémentaires qui pourtant s'assèchent. Ainsi, l'augmentation des capacités d'hébergement ne résulte pas de la construction de nouveaux hôpitaux mais seulement de l'accroissement du nombre de lits de chaque hôpital. Il est probable que ceci soit le résultat de l'aménagement d'espaces ayant connu jusque là un autre usage: la rationalisation des moyens est, soulignons le, de règle au niveau de toutes les institutions.

Ensuite, on relèvera que les nouvelles réalisations correspondent globalement à des infrastructures légères implantées particulièrement en milieu rural. La zone de montagne abrite plus de 70 % du nombre total de polycliniques, salles de soins et centres de santé, moins coûteux. Il faut souligner que ces réalisations le sont essentiellement en milieu rural, et cela signifie que les dépenses engagées ne sont jamais supportées par le seul Trésor public.

Bien que les comptables publics ne mentionnent que les dépenses supportées par l'Etat, la participation des populations villageoises, organisées dans les comités de villages, n'est pas négligeable. Celles-ci supportent de plus en plus une partie des coûts de réalisation tels ceux relatifs au foncier et à certains travaux de construction. Les dons ou la cession de la terre (assiette foncière) à l'Etat à des prix modiques ainsi que le travail gratuit imposé par la communauté à ses membres actifs disposant d'un emploi permanent sont la nouvelle forme de participation des populations rurales à l'effort de développement collectif en milieu rural.

Ces facteurs, imperceptibles peut-être en phase de croissance, deviennent des éléments d'explication du développement et de l'expansion du réseau de santé publique et des autres infrastructures collectives rurales en phase de récession aggravée par le désengagement de l'Etat.

Pour revenir donc à la wilaya de Béjaïa où il est également constaté un accroissement de l'effectif du personnel médical et paramédical, on relèvera que le nombre de médecins spécialistes et généralistes ou encore de chirurgiens dentistes, a augmenté de moitié entre 1987 et 1997 (de 94 en 1987, le nombre de médecins spécialistes est porté à 180 en 1997, celui des médecins généralistes passe de 215 à 404, des chirurgiens dentistes de 109 à 216, des pharmaciens de 36 à 118 et du personnel paramédical de 1429 à 1818 ( voir tableau n°2 en

annexe). Ceci s'est soldé par une meilleure couverture médicale puisque le nombre d'habitants par praticien est passé de 2 260 à 1580 pour les médecins de la première à la seconde date, de 6 400 à 4110 pour les chirurgiens dentistes et de 19 380 à 7 520 pour les pharmaciens.

Ainsi, la baisse des dépenses publiques en matière d'infrastructures sociales ne s'est pas soldée par l'atrophie de ce secteur. Les ratios, qu'ils se rapportent aux infrastructures sanitaires ou à l'encadrement médical, se sont améliorés. Ces performances sont à évoquer d'autant que les dépenses totales d'équipement relatives aux infrastructures sociales (infrastructures sanitaires, habitat urbain et rural, urbanisme) ont été divisées par neuf entre 1987 et 1995. Les dépenses par tête d'habitant sont passées de 4653 DA en 1987 à 435 DA seulement en 1997, soit onze fois moins environ.

## **1.2. Education et formation : un choix privilégiant l'avenir au présent.**

### **1.2.1. L'infrastructure éducative : une expansion rapide en milieu rural.**

Les pratiques associatives qui caractérisent le développement de la santé publique en milieu rural prévalent également dans le milieu de l'éducation et de la formation professionnelle. Mais, contrairement au secteur de la santé, le secteur de l'éducation et de la formation a continué à bénéficier des subventions de l'Etat, qui ont augmenté de 15,7 % entre 1987 et 1997, même si par tête d'habitant, elles ont enregistré une légère baisse de 5 %, en passant de 2555 DA en 1987 à 2 425 DA en 1997. Le quasi-maintien du même niveau de dépenses par tête d'habitant est toujours justifié par le souci d'assurer la scolarité obligatoire et gratuite pour l'ensemble des enfants jusqu'à l'âge de seize ans.

La poursuite de ces deux objectifs et par suite l'accroissement du montant des dépenses publiques en matière d'éducation et de formation se sont soldés par la réalisation de nouvelles infrastructures scolaires et par l'augmentation de l'effectif des élèves scolarisés dans tous les cycles.

En matière d'infrastructures scolaires, les efforts déployés pour la construction de nouvelles écoles sont louables: en dix années, l'effectif des écoles s'est accru de 139 et celui des salles de classe de 1346. Le nombre de ces dernières est de 2531 en 1987 et de 3877 en 1997, alors que celui des écoles est respectivement de 428 et de 567.

L'accroissement démographique, c'est-à-dire celui de la population en âge d'être scolarisée (un effectif supplémentaire de 46 390 élèves entre 1987 et 1997) n'a pas altéré le ratio habituel du nombre d'élèves par classe utilisée; il enregistre même une sensible diminution, puisqu'il passe de 48,6 élèves par classe en 1987 à 45,3 en 1997 (sa valeur s'améliore si on prend en compte le nombre de salles de classes existantes: 48,6 en 1987 et 43,7 en 1997 (voir tableau n°3 en annexe).

La zone de montagne n'est pas la moins lotie en matière d'infrastructures scolaires. Elle abrite 56 % de l'effectif total des élèves mais aussi 68 % des écoles et 60 % du nombre total de salles de classe utilisées. Avec ces chiffres, elle a un taux de 42,3 élèves par salle utilisée contre 51 en zone de plaine.

Les efforts déployés en matière d'enseignement secondaire s'améliorent eux-mêmes. L'effectif des élèves comme celui des lycées augmente. Le premier s'est accru de 41 % en 1997-98 par rapport à 1987-88 alors que le second a connu un doublement en passant de 19 en 1987-88 à 37 en 1997-98. L'augmentation de l'effectif des lycées s'est soldée par la diminution de 1/3 environ du nombre d'élèves par établissement entre les dates citées (tableau n°4 en annexe).

Par ailleurs, la zone de montagne qui n'abritait que 4 lycées seulement pour un total de 2778 élèves en 1987/88 voit en 1997-98 le nombre de ses lycées s'élever à 14, fréquentés par 8896 élèves, correspondant à un accroissement de 220 %.

La wilaya de Béjaïa a réalisé d'importants efforts en matière de développement de l'éducation. Bien qu'ils soient à l'origine de l'augmentation des effectifs d'enfants scolarisés, ces efforts sont encore insuffisants en matière de scolarisation de tous les enfants : le taux global de scolarisation est passé de 87.3% en 1987-88 à 90.5 % en 1997-98. Mais on peut constater que la scolarisation des filles s'est développée durant les dix dernières années plus rapidement que celle des garçons. Le taux de scolarisation est de 94 % pour les garçons et de 87 % pour les filles en 1998 contre respectivement 89 et 74.8 % en 1988. Ainsi, plusieurs indices montrent que les tendances traditionnelles qui avantageaient en matière d'éducation la ville et les garçons subissent à présent de profonds changements.

Le développement du système éducatif et son expansion rapide en milieu rural ne se sont pas faits sans bouleversement de la politique financière propre à ce secteur. La wilaya de Béjaïa qui assurait en 1987 la cantine à plus de 16 000 élèves et l'internat au niveau des lycées et collèges à plusieurs autres milliers, ne fait plus apparaître ces statistiques dans ses opusculs; cette prestation ne bénéficie plus qu'à une infime partie des élèves.

### **1.2.2. La formation professionnelle: de la main - d'oeuvre gratuite pour les entreprises !**

La formation professionnelle associée, depuis la décision de libéralisation de la vie économique et politique du pays, les centres de l'Etat, les centres et écoles privés agréés ainsi que les administrations et entreprises. Grâce à ce nouveau système, qui combine formation théorique et apprentissage pratique, les capacités de formation se trouvent considérablement augmentées. Dans le secteur public, où le nombre de centres n'a pas connu de changement depuis 1987 (10 centres), le nombre de places disponibles est passé de 2605 en 1987 à 4020 en 1997, soit une augmentation de 80 % environ. L'accroissement des capacités pédagogiques est dû à la mise en place de la double vacation et dans certains cas, à l'aménagement ou à la construction, lorsque les moyens financiers le permettent, de nouvelles salles; les stages pratiques se déroulent en entreprise et le centre n'assure, selon les spécialités, que la formation théorique. C'est pourquoi les statistiques font ressortir, en l'absence de nouvelles réalisations, un doublement des capacités pédagogiques et du nombre de stagiaires formés (1850 en 1987 et 3410 en 1997).

La formation professionnelle est également assurée depuis 1990 par les écoles et centres de formation privés. Leur nombre, encore modeste, s'est élevé en 1998 à 22, totalisant une capacité de 1431 places alors que l'effectif de stagiaires en formation durant la même année n'était que de 904, soit 2/3 environ des places disponibles. Contrairement au secteur public, la formation est ici payante.

La formation professionnelle est enfin assurée en entreprise. Le stagiaire, percevant une bourse symbolique qui lui est versée par le CFPA, est appelé à suivre sa formation pratique pendant dix-huit mois au niveau de l'entreprise ou de l'administration. C'est autant dire que la formation professionnelle est un moyen qui permet aux opérateurs de disposer d'une main d'oeuvre qualifiée, à bon marché, sinon gratuite.

En 1997, l'effectif de stagiaires en formation dans les entreprises et administrations s'élevait à 3797, se répartissant entre dix-sept branches professionnelles.

En conclusion, l'analyse des données relatives au secteur de l'éducation et de la formation dans la wilaya de Béjaïa montre que des réalisations importantes ont caractérisé ce secteur durant les dix dernières années. Malgré la participation d'opérateurs privés à la formation professionnelle, le secteur public reste dominant et c'est ce qui justifie l'augmentation sensible des crédits qui lui sont alloués. Les améliorations constatées sont le résultat de mutations profondes auxquelles il fait face depuis une dizaine d'années déjà. Ainsi, l'accroissement de l'effectif des infrastructures de formation n'aurait pu se faire sans l'annihilation des dépenses sociales qui ne bénéficient plus qu'à un nombre limité d'élèves, et sans la suppression de la subvention aux manuels scolaires<sup>8</sup>, etc.

### 1.3. L'infrastructure routière et les transports : la ville, un lieu de travail !

Au delà de l'idée de désenclavement des populations rurales et de l'amélioration de leur niveau de vie, l'objectif recherché à travers le développement du réseau routier ainsi que celui des autres voies de communication est d'alléger l'entassement humain au niveau des villes. En Algérie, où les centres urbains sont surpeuplés et les capacités d'hébergement urbaines, insuffisantes, le souci premier est de rapprocher la force de travail rurale de son lieu de travail urbain sans engendrer des coûts pour la ville. C'est peut-être cela qui est à l'origine de la politique de développement prioritaire des infrastructures routières et du transport.

Dans la wilaya de Béjaïa, la rapidité du développement du réseau routier et des transports rend compte de ce souci. La longueur totale du réseau routier s'est

<sup>8</sup> La déréglementation des prix soutenus à la production et à la consommation a été achevée en 1995. La subvention généralisée à la consommation a été remplacée, à partir de 1994, par un dispositif de protection sociale (régime d'assurance-chômage, programme de travaux publics). Le fonds de compensation, après avoir représenté en termes relatifs, 5,6 % du PIB en 1991, est passé à 2,9 % en 1994 et à 0,2 % en 1997.

accrue, malgré le relief difficile, de près de 1200 km de 1987 à 1997 (respectivement 2682 et 3750 km) soit un taux d'accroissement de 40 % environ. Le réseau, qui assemble les routes nationales (RN), les chemins de wilaya (CW) et les chemins communaux (CC), connaît une évolution différente selon ses composantes. Les RN ne connaissent pas de changement depuis 1987 (486 km). Les CW ont subi un quasi-doublement de leur longueur en passant de 262 km en 1987 à 516 km en 1997. Mais ensemble, les RN et CW ne représentent que le quart seulement du réseau routier de la wilaya. En effet, la longueur totale des CC est de 2800 km en 1997 contre 1930 km en 1987, soit un accroissement de 45% (les routes non revêtues, essentiellement les CC, ne représentaient que 38% seulement du réseau routier de la wilaya en 1997 contre 57 % en 1987). Ainsi, l'effort déployé en faveur de l'ouverture de chemins communaux et de wilaya, dont les normes de réalisation sont moins contraignantes, confirme bien là aussi les choix des pouvoirs publics qui s'orientent de plus en plus vers les infrastructures légères, moins coûteuses et permettant un meilleur rendement social et politique.

D'une façon générale, le réseau routier de la wilaya s'est considérablement densifié durant les dix dernières années et des efforts appréciables de désenclavement ont été déployés en direction des zones rurales, même si quelques villages abritant 2,7 % de la population de la wilaya, demeurent encore sans chemin carrossable.

Le développement du réseau routier s'est accompagné par un développement non moins important du transport de personnes. Le nombre de véhicules collectifs (bus et mini-bus) est passé de 241 en 1987 à 1464 en 1997, soit un accroissement de 1200 véhicules correspondant à un taux annuel de 50 %. Le réseau de transport public est désormais entre les mains d'opérateurs privés qui possédaient 9.5 % du parc en 1987 et 91.5 % en 1997.

Enfin, le transport rural (lignes de transport entre les chefs-lieux de communes voisines ou entre ces premiers et leurs villages secondaires), qui était inexistant en 1987, est représenté en 1997 par un effectif total de 791 véhicules (fourgons aménagés) correspondant à 25 % environ de l'effectif total de places disponibles et desservant quelques 247 lignes, soit 1/3 environ du nombre total de lignes ouvertes au niveau de toute la wilaya.

#### 1.4. L'hydraulique : y a-t-il une solution durable ?

Même en appartenant à la zone du littoral et en étant la plus arrosée du pays, la wilaya de Béjaïa n'échappe pas au problème qui caractérise ce secteur au plan national. Que l'on prenne compte des potentialités hydriques que recouvre le territoire de cette wilaya, environ 1000 hm<sup>3</sup>, dont la moitié en eaux superficielles, pour que l'on déduise que les quantités mobilisées sont toujours modestes (20%). Moins importantes encore sont les quantités effectivement utilisées: 10% des quantités disponibles. Ceci donnerait une dotation théorique moyenne de 180 l/j/hab.

L'investissement public hydraulique est, au vu des réalisations physiques, considérable. Les capacités de stockage sont au mois de juin 1998 de 85 000 m<sup>3</sup> et l'effectif de réservoirs s'élevait à 486. Le réseau d'adduction et de distribution s'étend, quant à lui, sur une distance de 1900 km, faisant porter le taux de raccordement des foyers au réseau d'AEP à 88 % en 1998 contre 75 % en 1987 et 10 % seulement en 1977.

Poursuivant l'effort de densification du réseau d'AEP et de mise en place d'un réseau unique pour la wilaya qui sera lui-même plus tard raccordé au réseau national, les responsables de ce secteur semblent accorder un intérêt particulier à l'adduction et à la distribution de l'eau potable, qui a bénéficié de 1993 à 1998 de plus de 80 % des dépenses d'équipement faites dans ce secteur.

Malgré ces efforts de réalisation, le secteur de l'hydraulique continue à enregistrer plusieurs obstacles à son développement, à cause premièrement du difficile arbitrage de distribution de cette ressource entre les différents usagers (AEP: 56 hm<sup>3</sup>, irrigation: 40 hm<sup>3</sup> et industrie: 12 hm<sup>3</sup>) et ensuite de la localisation géographique de la ressource eau qui nécessite des investissements importants aussi bien pour sa mobilisation (forages, retenues collinaires, barrages) que pour son transfert (des conduites de plusieurs dizaines de km devant être réalisées sur des itinéraires hostiles). Mais l'action des pouvoirs publics semble être contrée malgré la priorité accordée à ce secteur (les dépenses d'équipement sont passées de l'indice 100 en 1994 à l'indice 151 en 1995, 624 en 1996, 182 en 1997 et 56 en 1998) par un autre type d'obstacle.

L'eau, distribuée autrefois gratuitement en milieu rural et à un prix symbolique en milieu urbain, acquiert de plus en plus le statut de bien économique dont la gestion est confiée aux collectivités locales (communes) et aux sociétés de gestion et de distribution de l'eau ainsi qu'en milieu rural au profit des coopératives d'irrigation. Désormais, l'eau a un prix quels que soient la strate ou l'utilisateur qui en bénéficient. Le prix payé qui représente, selon les gestionnaires de ce secteur, 20 à 30 % seulement du coût réel du m<sup>3</sup> tend à inclure, selon les usages et les niveaux de consommation, diverses taxes (pour une consommation bimestrielle de 26 m<sup>3</sup> à 3 DA le m<sup>3</sup>, le montant payé par l'utilisateur urbain s'élève à 317 DA, soit 239 DA de taxes ou encore un prix réel de 12 DA le m<sup>3</sup>).

Ces nouvelles mesures sont à la base d'un litige entre l'Etat et les usagers, particulièrement ruraux. C'est pourquoi on assiste à l'émergence de plusieurs pratiques néfastes: détournement de l'AEP à des fins d'irrigation, abandon progressif du système traditionnel d'irrigation, utilisation des eaux usées non épurées dans l'irrigation, etc. Pour contrer, du moins pour réduire ces pratiques, les pouvoirs publics ont procédé depuis 1995 à la refonte du système de gestion de l'eau. La gestion et le développement de l'hydraulique agricole sont désormais rattachés à la direction des services agricoles elle-même. Dans la wilaya de Béjaïa, les montants dépensés au titre de ce chapitre sont passés de l'indice 100 en 1993 à l'indice 4747 en 1995 et 6789 en 1997 (64 millions de DA à cette dernière date).

Cela permet peut être de comprendre pourquoi la question de l'eau reste entière et pourquoi aussi le développement de l'hydraulique agricole dans la wilaya de Béjaïa demeure insuffisant alors que l'Etat cherche à fixer la population rurale au moyen du développement de l'agriculture irriguée (la superficie irriguée n'est que de 6800 ha seulement). Cette situation conflictuelle que l'Etat tente de régler en usant de la force qui est la sienne (mise en place d'une loi, désengagement au profit d'autres opérateurs, institution d'un prix de l'eau en augmentation continue, etc.) ne peut trouver sa solution que dans un vaste programme de travaux publics ruraux (entretien des réseaux, captage de nouvelles sources) impliquant directement et massivement la population.

### 1.5. L'électrification : la fin de la contradiction ville-campagne ?

L'électrification, un service public autrefois limité à la ville, obéit, depuis le lancement dans les années soixante-dix des plans et programmes de développement nationaux et régionaux, au principe de l'industrialisation rurale.

La wilaya de Béjaïa, un réservoir de main-d'oeuvre abritant une population rurale sans agriculture, a bénéficié dans le cadre de ces programmes de quelques unités de transformation industrielle implantées à proximité des centres urbains (une quinzaine environ). Ainsi, le réseau d'électrification a commencé à prendre localement forme et la proportion des foyers raccordés à ce réseau en 1977 s'élevait à 29 %. Dix années plus tard, ce taux est porté à 86 % et au mois de juin 1998, seuls 0.3 % des habitations ne sont pas encore raccordés au réseau (la wilaya comptait à cette dernière date quelque 895 centres urbains et villages).

L'électrification rurale, ce service public entraînant, est également à l'origine depuis 1991, à la suite du nouveau découpage administratif, de l'implantation et de l'extension des infrastructures et services administratifs (mairie, agences postales, etc.). Les agences postales, réservées auparavant au monde urbain et aux chefs-lieux de communes font désormais leur apparition au niveau des principaux villages de la zone de montagne: le nombre d'utilisateurs par établissement postal en service passe de 7580 environ en 1987 à 7100 en 1997 (8850 en zone de plaine et 6120 seulement en zone de montagne). Dans le même sens d'amélioration de la prestation publique, la wilaya a bénéficié durant cette période de quelque 19 000 nouveaux postes téléphoniques, soit 53 habitants en moyenne par poste en 1987 et 28 en 1997 (ce rapport est toutefois de 103 en zone de montagne et de 15 en zone de plaine).

### 1.6. L'environnement : se soucie-t-on réellement de sa dégradation ?

Au moment où on assiste à des progrès dans le développement des services publics dans la wilaya de Béjaïa, comparativement à une vingtaine ou même à une dizaine d'années auparavant, l'environnement se trouve dans un état de dégradation avancée et ne bénéficie que d'une protection insuffisante.

En matière d'assainissement et d'épuration des eaux usées, les investissements réalisés sont encore insuffisants. Bien que le taux de raccordement au réseau d'égout se situe aux alentours de 60-65 % en 1998, contre 55 % en 1987

et 28 % seulement en 1977, le rejet des eaux usées ne semble pas trop inquiéter les pouvoirs publics. Qu'elles soient ménagères ou industrielles, les eaux ne sont pas épurées avant d'être rejetées dans les ravins et oueds: une enquête effectuée au milieu de l'année 1998 auprès d'un échantillon de 440 villes et villages de la wilaya relève que 40 % de ces sources de pollution rejettent leurs eaux directement dans les oueds, 37 % en pleine nature, 14 % dans des fosses septiques et le reste, 9 % seulement, dans des bassins de décantation ou stations d'épuration. C'est dire que les risques de développement des maladies à transmission hydrique sont importants.

S'agissant de la défense et de la restauration des sols, le relief montagneux (95% de la superficie du territoire ont leur pente supérieure à 25 %) est naturellement exposé à une forte érosion pluviale, favorisée par l'urbanisation rapide des campagnes (ouverture de pistes, constructions de nouvelles infrastructures) et par les feux de forêts devenus fréquents. Enfin, on ne saurait clore ce chapitre relatif à la défense des sols, sans évoquer le problème de terres agricoles. Région montagneuse, la wilaya de Béjaïa a longtemps été considérée comme n'ayant pas de vocation agricole. Ce statut a causé des préjudices évidents tant pour ses terres agricoles, notamment celles de la plaine côtière, livrées à l'urbanisation, qu'à sa spécialisation naturelle, oléicole. Aujourd'hui, les efforts déployés par l'Etat pour créer des aires d'irrigation et pour régénérer les vergers oléicoles sont coûteux et les moyens financiers insuffisants pour en faire bénéficier l'ensemble, du moins une grande partie des agriculteurs.

Pour faire face à cette situation de dégradation de l'environnement, les pouvoirs publics ne disposent plus de moyens et le programme national de lutte contre le chômage est peu suffisant pour représenter une véritable stratégie de protection de l'environnement (ce programme emploie au niveau de la wilaya de Béjaïa un millier de jeunes à mi-temps, soit 500 équivalents permanents! En 1997, l'emploi temporaire d'initiative locale s'élevait à 571 dans le Btp-hydraulique et à 570 dans l'entretien forêts-agriculture).

Dans la wilaya de Béjaïa comme dans le reste de l'Algérie, la question de la protection de l'environnement ne peut être résolue dans le seul cadre du programme évoqué plus haut: une mobilisation plus importante de moyens humains, matériels et financiers est nécessaire.

## II. ELEMENTS D'EXPLICATION DES RESULTATS ENREGISTRES.

L'analyse des données relatives aux services publics traditionnels d'une région montagneuse montre que des progrès caractérisent ce champ public. Bien que l'observation ne concerne que la dernière décade, les résultats enregistrés sont, quant à eux, ceux d'une expérience plus longue caractérisée à ses débuts par une politique de développement volontariste. Le chemin parcouru a permis l'émergence de quelques tendances qui nous paraissent explicatives de l'évolution présentée ci-dessus. Elle se situe à trois niveaux.

## 2.1. Au niveau des structures rurales : la fixation de la population, un pari gagné.

a - La politique de désengagement de l'Etat au niveau local s'est soldée globalement par de nouvelles formes d'intervention de ce même Etat en matière de services publics. La rapidité d'extension du service public en milieu rural où des performances sont réalisées s'explique par la nature et la taille des infrastructures mises en place. Faisant face à la politique d'austérité mise en place, l'Etat adopte en milieu rural comme en milieu urbain une politique d'investissement qui privilégie la multiplication de l'infrastructure légère, peu coûteuse en termes financiers. Au total, la politique d'austérité imposée par l'Etat semble conduire à une rationalisation des moyens (économies d'échelle) et à la fixation de la population rurale dont la part relative dans la population totale est, pour l'exemple étudié, de 78.3 % en 1977, de 68,4 % en 1987 et de 68 % en 1997. C'est dire que le pari de fixer la population rurale est gagné (voir tableau n°5 et 6 en annexe).

b - Cependant les performances enregistrées ne se sont pas soldées par la résorption du phénomène du chômage alors que ce dernier trouve traditionnellement sa solution dans la politique des grands travaux publics. En Algérie, les choix opérés en matière d'investissement public dans le cadre de la politique d'ajustement structurel différent de ceux faits antérieurement et privilégient la baisse des coûts à celle du chômage qui s'amplifie. Malgré la baisse importante du taux de croissance naturel de la population qui est passé de 4.15 % en 1986 à 2.04 % en 1992 et à 1.36 % en 1997 (le taux de mortalité est de 0.46 en 1992 et de 0.43 % en 1997), la population de la wilaya de Béjaïa est fortement éprouvée par le phénomène du chômage dont le taux est passé de 21% en 1987 à 38 % en 1997 (la zone de montagne est plus éprouvée que la zone de plaine: respectivement, 43.1 % et 32,3 %). Ainsi, on retiendra que développement du chômage et absence d'exode rural sont deux phénomènes contradictoires qui caractérisent la nouvelle économie locale (voir tableau n°7 en annexe). Cette situation paradoxale trouve son explication dans la relative standardisation des modes de vie urbain et rural mais aussi dans la politique économique locale, favorable au développement des secteurs ruraux.

## 2.2. Au niveau de la politique agricole locale: agriculture de montagne ou d'appoint ?

En matière de politique économique locale, il paraît normal d'accorder la priorité au monde rural qui totalise 2/3 de la population de la wilaya. Ainsi, au moment où on assiste à une baisse du niveau général des dépenses publiques, on observe l'émergence d'un arbitrage favorable au monde rural.

a- Le désengagement de l'Etat est austérité: pour une unité monétaire ayant fait l'objet d'une autorisation de programme et effectivement dépensée en 1987, on n'en dépense plus que 0.65 à 0.69 unité monétaire, respectivement en 1994 et en 1995 (voir tableau n°8 en annexe).

b- Le désengagement de l'Etat met fin aux subventions à caractère social et impose une austérité aux institutions publiques. Le secteur des infrastructures sociales, économiques et administratives et des moyens de réalisation voient leurs dépenses passer de l'indice 100 en 1987 à l'indice 42 en 1995 alors que le secteur de l'agriculture, de la pêche et de l'hydraulique ainsi que le secteur de l'éducation et de la formation voient les montants augmenter en 1995 de 44 % par rapport à 1987.

c- Les autorisations de programmes en faveur du secteur agricole ont presque triplé entre 1994 (indice 100) et 1997 (indice 275.6) (voir tableau n°9 en annexe). Mais il faut relever aussi qu'en matière de choix prioritaires dans le secteur agricole et rural, la volonté des décideurs locaux semble se focaliser sur trois chapitres particuliers qui totalisent à eux seuls 78,1 % des crédits autorisés dans le cadre des programmes de développement agricole local. Il s'agit de l'ouverture des pistes agricoles, (extension des espaces agricoles existants), de la reconstitution et du rajeunissement du verger (maintien de la spécialisation oléicole de cette région) et de l'irrigation (création de nouveaux emplois).

Cette nouvelle politique permet-elle de voir le secteur agricole se développer enfin rapidement et durablement?. En ayant une politique sélective en matière de subvention dans le secteur agricole (quatre produits seulement bénéficient du soutien de l'Etat: le lait, les céréales, la pomme de terre, l'olivier, et les conditions d'éligibilité à ces subventions ne profitent qu'aux grands propriétaires terriens<sup>9</sup>), les pouvoirs publics parviendront-ils effectivement à transformer l'agriculture d'appoint, séculairement dominée par la micro-exploitation en une agriculture de montagne, moderne et concurrentielle ?.

### 2.3. Au niveau des modes de gestion : les économies d'échelle.

Les performances réalisées dans le domaine des Services publics sont aussi le résultat de l'évolution du mode de gestion.

a- Contrairement à la décennie soixante-dix, la phase actuelle se caractérise par l'existence d'une infrastructure économique et sociale dense, ce qui permet donc la réalisation des économies d'échelle externes. La nouvelle infrastructure vient se greffer dans un environnement n'engendrant plus de coûts indirects tels ceux relatifs à l'ouverture de voies d'accès, à l'alimentation en énergie, en eau, etc. C'est pourquoi, les coûts de réalisation sont bas, comparativement à ceux obtenus dans les années soixante-dix: construire une nouvelle classe n'est pas la même chose que construire une école, de même que construire une école est

9 Les pouvoirs publics pensent parvenir à cet objectif en apportant leur soutien aux agriculteurs; Mais il faut noter que le soutien public à l'agriculture ne concerne qu'un nombre fort limité de cultures (céréales, lait, pomme de terre et oléiculture). Dans la wilaya de Béjaia, peu d'agriculteurs seront en mesure de bénéficier de la subvention. S'agissant de l'oléiculture, il est exigé une superficie minimale de 3 ha comportant au moins cent oliviers en rapport. En matière de pomme de terre, une superficie de 3 ha au moins est également exigé pour bénéficier de la subvention

différent de réaliser l'ensemble des infrastructures d'accompagnement. Ce sont donc les économies d'échelle qui permettent au gestionnaire du secteur public de faire face et avec succès à la baisse graduelle de l'enveloppe financière.

b- La récession qui caractérise l'économie algérienne et par suite la paupérisation sociale semblent pousser la population à une plus grande participation à la gestion du patrimoine public. La société civile se caractérise, contrairement à l'idée répandue, par son implication directe dans la gestion de la chose publique. Le comité de village ou de quartier<sup>10</sup>, institué à l'origine par les pouvoirs publics, décide de la vie publique du village. C'est à lui que revient désormais la tâche de définir les voies et moyens qui permettent d'accroître, du moins de faciliter l'action publique en milieu rural. Dans ce sens, il contribue à réunir les moyens matériels et humains nécessaires à la réalisation des différentes infrastructures dont l'usage profite directement au village (école, centre de santé, agence postal, assainissement, adduction au réseau d'AEP). Les formes de contribution du village à la densification du service public en milieu rural sont nombreuses. La première consiste dans la formulation du projet, c'est-à-dire du besoin social en infrastructure publique (cette tâche était dévolue aux élus locaux). La seconde, plus technique, consiste dans la définition de la forme de contribution des citoyens à la réalisation matérielle du projet. Celle-ci se présente sous forme de choix d'emplacement de l'infrastructure, de don ou de vente de la terre (elle est ici entièrement melk) devant service d'assiette foncière à l'infrastructure et sous forme de travail gratuit à la réalisation des infrastructures. Ajoutons enfin que c'est au comité de village que revient la décision d'affectation des postes d'emploi aux chômeurs qui ne bénéficient, comme déjà souligné, que de la moitié du salaire minimum. Ainsi la participation de la population rurale à la gestion et à la réalisation des Services publics se solde par la diminution conséquente des coûts, autrement dit par la possibilité d'accroître, à partir d'un même projet initial, le réseau des infrastructures publiques.

c- Dans le cadre du système de planification centralisé, le gestionnaire du secteur public était doté d'un pouvoir de décision exclusif. Bien que les assemblées élues participaient à la définition des programmes, celles-ci n'avaient pas le pouvoir de contrôle effectif à cause de la nature même de l'investissement qui nécessitait souvent des compétences techniques que n'avaient pas les élus. Aujourd'hui, les choses se passent différemment. D'une part, les projets à réaliser sont de petite taille et leur exécution ne nécessite pas un savoir-faire particulier et d'autre part, même si cela est le cas, le problème ne semble plus se poser avec le profil actuel des élus qui ont accumulé un savoir-

<sup>10</sup> La wilaya de Béjaia comptait au mois de juillet 1998 quelques 2579 associations civiles agréées par l'Etat. Ce sont dans l'ordre décroissant du nombre: les comités de village ou associations de quartier (904), des parents d'élèves (617), religieuses (298), sportives (296), culture et art (191), professionnelles (68), humanitaires (55), de jeunesse (28), scientifiques (19), environnement (7) handicapés (5), féminines (5), enfance (4) et diverses (82).

faire et une expérience de gestion importante dans l'ancien secteur public, soumis hélas à un ajustement structurel qui ne cesse de réduire sa taille.

### CONCLUSION.

La conclusion qui s'impose au terme de cet exposé ne se rapporte pas à l'évolution de la production des Services publics dans la wilaya de Béjaïa en particulier et en Algérie d'une façon plus globale - celle-ci connaît une évolution positive- mais à l'opportunité même des infrastructures existantes. Le service public a pour caractéristique d'être un complément de revenu. Or dans le cas de l'Algérie, la politique d'ajustement structurel observée jusque là se distingue par la suppression des subventions et l'élévation des prix dans un système économique qui paupérise de plus en plus les couches sociales et où le chômage est grandissant. Ainsi, en procédant à la suppression des subventions, sous prétexte qu'elles profitaient plus aux couches sociales à haut revenu qu'aux couches démunies, la politique d'ajustement structurel actuelle réserve en fait ces services aux premières couches et en exclue les secondes. Le développement est-il alors possible dans une situation de paupérisation de la population ou encore est-il opportun de continuer à produire des services publics qui ne profiteraient qu'aux riches?.

Tableau n°1: Répartition de l'infrastructure sanitaire de la wilaya de Béjaïa par nature et par zone géographique : situation au 31/12/1997.

Infrastructure	Hôpitaux		Polycliniques		Centres de santé		S. de Soins	Agences pharm.
	Effect.	Nombre de lits	Effect.	Nombre de lits	Effect.	Nombre de lits	Effect.	Effect.
Zones								
Massif de l'Akfadou-Gouraya	0	0	6	24	3	16	28	6
Massif de Chellata - Djurdjura	0	0	1	8	2	16	14	3
Massif de Barbacha - Biban	0	0	3	24	11	32	31	13
Massif de Thakoucht - Babor	1	102	2	8	9	40	36	7
Total zone de montagne	1	102	12	64	25	104	109	29
Plaine côtière	3	395	4	24	4	-	25	52
Vallée de la soummam	3	660	4	8	9	16	22	37
Total zone de Plaine	6	1055	8	32	13	16	47	89
Total wilaya de Béjaïa en 1997	7	1157	20	96	38	120	156	118
Total wilaya de Béjaïa en 1987	7	973	16	-	25	0	107	36
Taux d'accroissement (%)	0	18.9	25	-	52	-	68.6	227.8

Tableau n°2: répartition du personnel médical et paramédical de la wilaya de Béjaïa par statut et secteur sanitaire au 31/12/1997.

Zones	Médecins spécialistes	Médecins généralistes	Chirurgiens dentistes	Pharmaciens	Personnel paramédical
Béjaïa	112	122	92	50	599
Sidi-Aïch	17	64	37	14	298
Amizour	19	66	28	18	267
Akbou	27	99	38	25	380
Kherrata	05	53	21	11	274
Total wilaya en 1997	180	404	216	118	1818
Total wilaya en 1987	94	215	109	36	1429
Taux d'accroissement en %		52.2	87.9	98.2	227.8

Tableau n°3 : Répartition des infrastructures scolaires des 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> cycles de la wilaya de Béjaïa selon les zones géographiques : année 1997-1998.

Désignation	Nombre d'élèves	Nombre d'écoles	Nombre de salles existantes	Nombre de salles utilisées	Nombre d'élèves par classe utilisée	Nombre d'élèves par classe existante
Massif de l'Akfadou - Giouraya	18676	81	532	500	37.4	35.1
Massif de Chellata - Djurdjura	10567	51	295	288	36.7	35.8
Massif de Barbacha - Biban	37395	143	867	838	44.6	43.1
Massif de Thakoucht - Babor	28509	111	642	622	45.8	44.4
Total zone de montagne	95147	386	2336	2248	42.3	40.7
Plaine côtière	38641	88	782	761	51	49.4
Vallée de la soummam	35709	93	759	735	48.6	47
Total zone de plaine	74350	181	1541	1496	49.7	48.2
Total wilaya de Béjaïa en 97	169497	567	3877	3744	45.3	43.7
Total wilaya de Béjaïa en 87	123111	428	2531	2531	48.6	48.6
Taux d'accroissement (%)	37,7	32,5	53,2	47,9	-6,8	-10

Tableau n°4 : Répartition des élèves et des lycées de la wilaya de Béjaïa selon les zones géographiques en 1987-88 et en 1997-98.

Désignation	1987-1988			1997-1998			Taux d'acr. lycées en %
	Nombre d'élèves	Nombre de lycées	Elèves/ lycée	Nombre d'élèves	Nombre de lycées	Elèves/ lycée	
Massif de l'Akfadou - Giouraya	0	0	0	1247	2	624	-
Massif de Chellata - Djurdjura	0	0	0	920	1	920	-
Massif de Barbacha - Biban	1678	3	560	4003	7	572	133.3
Massif de Thakoucht - Babor	1100	1	1100	2726	4	682	300
Total zone de montagne	2778	4	695	8896	14	635	250
Plaine côtière	8477	7	1211	10789	11	981	57.1
Vallée de la soummam	7831	8	979	7208	12	601	50
Total zone de plaine	16308	15	1087	17997	23	782	53.3
Total wilaya de Béjaïa	19086	19	1005	26893	37	727	94.7

Tableau n°5: Répartition de la population de la wilaya de Béjaïa selon les zones géographiques.

Zone géographique	Population				Taux d'accroissement global	Superf. km <sup>2</sup>	densité hab./km <sup>2</sup>
	en 1987		en 1997				
	Effectif	en %	Effectif	en %			
Akfadou-Gouraya	81135	11.6	102472	11.5	26.3	694.93	147.5
Chellata-Djurdjura	46319	06.6	58474	06.6	26.2	195.91	298.5
Barbacha-Biban	150507	21.6	190372	21.4	26.5	936.17	203.4
Babor	108777	15.6	138224	15.6	27.0	627.49	220.3
Total Zone de montagne	386738	55.4	489542	55.1	26.6	2454.50	199.4
Plaine côtière	165538	23.7	213519	24.1	29.0	317.33	673.1
Vallée de la Soummam	145390	20.8	184691	20.8	27.0	489.93	377.0
Total Zone de Plaine	310928	44.5	398210	44.9	28.1	807.26	493.4
Total Wilaya	697666	100	887752	100	27.3	3261.76	272.2

Tableau n°6: Répartition de la population de la wilaya de Béjaïa selon les strates en 1977, 1987 et 1997.

Zone géographique	Population rurale		Urbaine	Totale
	Effectif	%	Effectif	Effectif
Akfadou-Gouraya	92293	90,1	10179	102472
Chellata-Djurdjura	43891	75,1	14583	58474
Barbacha-Biban	161897	85,0	28475	190372
Babor	130892	94,7	7332	138224
Total Zone de Montagne	428973	87,6	60569	489542
Plaine côtière	58349	27,3	155170	213519
Vallée de la Soummam	116347	63,0	68344	184691
Total Zone de Plaine	174696	43,9	223514	398210
Total Wilaya 1997	603669	68,0	284083	887752
Année 1987	-	68,4	-	-
Année 1977	-	78,3	-	-

Tableau n°7: Population active, population occupée de la wilaya de Béjaïa en 1997; répartition selon les zones géographiques.

Zone géographique	Population active	Population occupée	Effectif de chômeurs	Taux de chômage
Akfadou-Gouraya	24316	13261	11055	45.5
Chellata-Djurdjura	13046	8271	4775	36.6
Barbacha-Bibans	47654	27794	19860	41.7
Babor	31208	16862	14346	46.0
Total Zone de Montagne	116224	66188	50036	43.1
Plaine côtière	51578	36058	15520	30.1
Vallée de la Soummam	47195	30828	16367	34.7
Total Zone de Plaine	98773	66886	31887	32.3
Total Wilaya en 1997	214997	133074	81923	38.1
Total Wilaya en 1987	134727	105883	28844	21.4

Tableau n°8: Evolution indiciaire et structure des dépenses publiques locales de la wilaya de Béjaïa.

Secteur d'activité	1987		1994		1995	
	Indice	%	Indice	%	Indice	%
Agriculture, pêche et hydraulique	100	5.8	223.2	20.0	245.1	20.6
Infrastructures économiques et administratives	100	31.3	77.3	37.2	74.6	33.6
Infrastructures sociales	100	38.3	13.5	8.0	11.4	6.3
Education-formation	100	21.0	94.3	30.5	115.7	35.1
Moyens de réalisation	100	3.6	79.3	4.3	85.8	4.4
Ensemble	100	100	65.0	100	69.3	100

Tableau n°9: Evolution des autorisations de programmes au profit du secteur agricole de la wilaya de Béjaia (Unité: milliers de DA)

Désignation	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1988
Ouvertures de pistes agricoles	27500	27500	18500	18500	18500	6000	-
Irrigation	64500	56000	45100	6100	0	0	4175
Reconstitution et rajeunissement du verger	10000	10000	10000	10215	-	62859	60361
Appui à la production en zone de montagne	5000	5000	5000	5000	5000	-	2652
Rénovation et équipement des infrastructures agricoles	16000	16000	9000	9000	9750	750	9366
Appui au développement agricole et rural	3335	3335	3335	1000	-	15000	-
Amélioration foncière	-	2244	2244	6244	2244	2244	3276
Total	126335	120079	93179	45844	45709	86853	79830
Indice (100 = 1994)	275.6	261.9	203.3	100	99.7	189.5	174.1