

# La production de l'urbain en Algérie : entre planification et pratiques

SALAH BOUCHEMAL, laboratoire RNAMS, centre universitaire Larbi Ben M'hidi, Algérie

LOIN DE FORMER CHACUNE UN CORPS D'INSTITUTIONS PERMANENTES, les politiques de l'espace, en Algérie, se sont, jusqu'à un passé récent, exprimées par des directives de circonstances dont l'amalgame a évolué sans cesse. C'était à l'époque de l'État-entrepreneur. Non pas que la planification urbaine n'existât point, celle-ci avait présenté de tout temps des carences marquées le plus souvent par une césure entre politiques prônées et pratiques urbaines souvent prédatrices. Mais même si aujourd'hui, on croit pouvoir mettre un terme au développement anarchique de l'urbain en déployant des moyens financiers conséquents et des instruments de gestion foncière potentiellement efficaces, les dysfonctionnements demeurent.

Notre propos se veut un regard critique sur la façon de penser et de produire l'urbain, avec l'idée évidemment de présenter les différentes étapes qui ont rythmé la planification urbaine dans le pays, puis, grâce à des exemples de pratiques urbaines locales, tenter de mesurer l'apport efficient ou non des documents et instruments d'urbanisme dans la maîtrise du développement urbain.

## APERÇU DES POLITIQUES URBAINES

Après R. SIDI BOUMEDINE, M. TAÏEB<sup>1</sup> et autres, il nous paraît utile de rappeler qu'en Algérie les politiques urbaines ont toujours été moulées par la philosophie des doctrines ayant inspiré le modèle de son développement. Elles traduisent une évolution marquée par des mutations qui ont entretenu une crise urbaine patente.

Lors de la première décennie de l'après-indépendance, la question urbaine était évacuée des préoccupations du nouvel État algérien, même si Alger avait semblé, à un moment, susciter quelques velléités pour organiser sa croissance, par l'institution d'un comité inter-ministériel, le COMEDOR<sup>2</sup> qui impulsa une première étude d'aménagement, mais dont les activités furent gelées, après un laps de temps très court, et sans que, par la suite, sa dissolution ait été prononcée.

Les regards étaient portés essentiellement sur le secteur industriel, surtout à partir de 1967, parce que jugé prioritaire, en tant que base d'une économie autocentrée. L'agriculture aussi n'avait pas suscité une attention particulière à son développement, car il fallait d'abord prendre le soin de rassembler les moyens matériels et financiers pour être en mesure d'engager toute action dans ce secteur. Mais Cela a pu se faire dès la nationalisation des hydrocarbures en 1971.

Cette période correspond pourtant à une forte urbanisation des pôles concernés par cette industrialisation et au rush migratoire que connurent la plupart des villes. C'est également celle où les services et l'administration ont continué à être gérés par des textes issus de la colonisation. En effet, pour des raisons de continuité de fonctionnement, une loi de décembre 1962 a prorogé toutes celles élaborées par l'État français, quand leurs dispositions n'allaient pas à l'encontre de la souveraineté nationale. Les textes relatifs aux plans d'urbanisme rentraient dans ce cadre, puisqu'un décret, pris en 1960, a permis l'application du décret 58-1463 du 31 décembre 1958, concernant les Plans d'urbanisme directeurs et les plans d'urbanisme de détail. Cela devait perdurer normalement jusqu'au mois de juin 1975, date limitant la validité des textes d'origine coloniales dont la substitution a été rendue indispensable par les dispositions d'une ordonnance de 1973. Car, paradoxalement, en 1974, et par l'artifice d'une simple circulaire prise par le ministère des travaux publics, chargé de l'urbanisme, circulaire relative à la conférence inter-services chargée de l'examen technique des documents du PUD, les dispositions d'origine coloniale sont prorogées de

<sup>1</sup> Cf. La recherche urbaine en Algérie : un état de la question, *Pratiques urbaines* n° 14, Groupement de recherche INTERURBA (CNRS/Paris) et URBAMA (université de Tours), juillet 1994.

<sup>2</sup> Il s'agit du Comité permanent d'études d'aménagement et d'organisation de l'agglomération d'Alger.

fait. Elles ne seront remises en cause que bien plus tard, en 1990, date d'adoption d'une loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme.

Dans les programmes de développement, les prémices d'une préoccupation urbaine sont amorcées dans le préambule du plan quadriennal 1970-1973, qui est en fait le premier de la série des plans nationaux, car le triennal 1967-69 est destiné à préparer les conditions d'élaboration d'un véritable plan, en même temps que le code communal (1967) et le code de la wilaya (1969). Parmi les moyens de la mise en œuvre de ce plan, il est question des mesures relatives à « la décentralisation et à l'aménagement du territoire ». Dans le domaine de l'urbanisme, on envisageait de préparer les « travaux de programmation urbaine pour les grandes villes ».

Mais quelle que soit la portée des mesures énoncées par la série des plans nationaux, il reste que leur substance ne reproduit pas le foisonnement des textes ayant marqué l'ensemble de la période qui va de 1970 à 1976, comme la Charte de la Gestion Socialiste des Entreprises (1971), les ordonnances portant constitution des réserves foncières (1974), ainsi que celle relative aux coopératives immobilières (1976) et l'autre concernant les permis de construire et de lotir (1975).

Cette période correspond également à la mise en service des unités de liquéfaction du gaz à Arzew et Skikda et du complexe sidérurgique d'El Hadjar à Annaba, projet déjà annoncé par le Plan de Constantine en 1958, mais non pas avec la même envergure. Entre temps, la croissance urbaine atteint des taux très importants, et c'est dans ce contexte, d'ailleurs, que sont lancées les études de plans d'urbanisme qui ont couvert, d'abord, les grandes métropoles, puis toutes les villes d'une taille supérieure à 10 000 habitants, ensuite, celles de 5 000. Enfin, pour mener à bien les actions sectorielles et les prescriptions des plans d'urbanisme, on initia une nouvelle procédure grâce la mise en œuvre des Plans Communaux de Développement et, pour les grandes villes, des Plans de Modernisation Urbaine. Ces plans doivent permettre le passage de la simple nomenclature d'investissements isolés à un programme cohérent tenant compte des actions décidées aux niveaux central et régional.

Mais parmi tous les programmes de développement, ce n'est qu'avec le deuxième plan quadriennal (1974-1977) que l'État exprime sa grande préoccupation en matière d'urbanisme, en lançant une politique de production de masse des logements, par la création des Zones d'Habitation Urbaine Nouvelles (ZHUN), mais qui, à l'usage, se révèlent, très anonymes. Ces zones constituent, le plus souvent, soit des agrégats à la périphérie des villes, soit des enclaves sans lien organique ou fonctionnel avec leur contexte. D'ailleurs, leur dénomination, sous le rapport du volume (cité des 300 ou 1 500 logements...), ou sur celui du constructeur (cité SONATIBA, cité SICED...) est là pour comprendre comment elles sont vécues.

L'ère des ZHUN est quasi exclusive, elle démarre précisément en 1975, et l'ouverture des chantiers n'épargne même la capitale, malgré la structure spécifique d'aménagement dont elle a bénéficié et l'approbation de son Plan d'Orientation Générale (POG) qui eut lieu la même année. Parallèlement, on créa également un autre type de zone spécialisée, les zones industrielles (ZI) dont la mise en œuvre obéit à des concepts purement classiques (proximité des grandes infrastructures, éloignement des centres...), mais aussi à un véritable rapport de forces exercé entre secteurs au niveau central. Car très souvent, on assiste à une implantation de zones industrielles, non pas en vertu des cohérences supposées des plans spatiaux, mais là où le tout puissant ministère de l'industrie juge utile d'implanter telle ou telle industrie, en se référant à des critères qu'il établit tout seul.

Mais le projet urbain pâtissait parfois du manque de terrain pour sa concrétisation, ce qui annonça un tournant décisif dans la politique concernant les transactions foncières en zone urbaine. En effet, devant les difficultés que rencontraient les municipalités à localiser et réaliser les équipements publics, parce que faisant face à des procédures lourdes et des budgets limités, un monopole sur les transactions foncières en zone urbaine leur a été dévolu. Tous les terrains, de toutes natures juridiques, étaient systématiquement versés à un fonds que constitue les Réserves foncières communales.

L'ordonnance y afférente a été publiée en 1974, et, en 1975, les circulaires d'application émanant du ministère des Travaux publics, chargé de l'urbanisme, précisèrent, que ces réserves foncières étaient constituées soit à l'intérieur du périmètre défini par le PUD, soit, en son absence, à l'intérieur d'un Périmètre d'urbanisation provisoire (PUP). Elles ont, en outre, mis l'accent sur les lotissements résidentiels, une formule ayant prévalu sous l'injonction du type social d'une demande venant de ceux qui ont le mieux réussi (cadres supérieurs et moyens, personnes exerçant des activités libérales, commerçants ou autres).

Dans les Petites et moyennes localités (PML), la construction a pu se développer surtout à la faveur d'une circulaire prise par le ministère de l'Intérieur, en 1979, pour sommer les municipalités de mettre en vente 200 lots par an et par commune. C'est ainsi qu'on a vu des villages passer d'un effectif de 1 000 à 5 000 habitants en moins de 8 ans, alors que des taux de croissance de plus de 10 % ont été observés autour des grandes villes, notamment lorsque le zoning des prix n'atteignait pas 20 DA le m<sup>2</sup> pour les agglomérations dites secondaires<sup>3</sup>.

La décennie quatre-vingts s'annonce, d'emblée, par l'accélération de la production du logement et son essor considérable. Mais ces actions sont très vite estompées par la stratégie globale adoptée par la nouvelle équipe au pouvoir, et on voit se renforcer, en même temps, des pratiques qui n'expurgent pas les maux les plus honnis, tels le clientélisme et les spéculations sur les terrains et l'immobilier. En fait, c'est le moment où l'on commence à parler de crise à tous les niveaux, un signe avant-coureur d'une politique qui reposera désormais sur une nouvelle attitude de l'État par rapport à son rôle de responsable centralisateur de tout ce qui a trait à la gestion de l'économie. En matière d'habitat, la politique annoncée est celle de la préparation du désengagement de l'État.

En fait, ce désengagement ne pût être total, parce qu'il n'était pas question de laisser choir la catégorie des démunis, la responsabilité de l'État allait alors vers elle, mais on invoqua la nécessité de responsabiliser des acteurs sociaux qu'on traita de rentiers et de dilapidateurs de biens publics. C'est comme cela, d'ailleurs, qu'on expliqua la limitation du volume des programmes sociaux et le choix dans les attributions. Dès lors, on cessa les grandes opérations d'habitat, sous prétexte qu'il fallait d'abord achever le reliquat des programmes non entamés ou en cours, mais c'est en 1982, déjà, que des programmes sociaux ont été transférés du social au promotionnel.

En 1986, on autorisa la promotion immobilière privée, et on se met à vanter les vertus du secteur privé en le qualifiant de secteur national. Dans ce cadre, le texte sur les réserves foncières allait devenir une contrainte pour la concrétisation des nouvelles orientations qui traduisirent, de fait, l'ascension frénétique de nouveaux parvenus. Mais c'est le moment aussi où l'État prit une série de décisions, notamment celle qui a consisté à réduire son aide à la viabilisation ou celle qui somma les municipalités de mettre fin aux contentieux envers les propriétaires.

Celles-ci, quant à elles, se mirent à liquider tout ce qui relevait du domaine public, en lotissant des terrains frappés de servitudes et concédant des parties de trottoir pour la création de kiosques ou d'autres commerces. Ces pratiques de désordre dans l'urbain, et qui perdurent aujourd'hui, s'inscrivent dans un contexte de rapports de force entretenus par des couches ancrées dans les sphères de la décision et une population se sentant malmenée par le système qui l'administre. Mais le plus inquiétant encore, ce sont les frustrations de ceux qui sont restés bloqués dans leur promotion sociale, notamment après le retrait progressif de l'État de la production du logement, au profit du lotissement individuel et de la promotion immobilière privée. La crise économique ne fait que hâter ce mouvement, et les événements d'octobre 1988 sont l'occasion pour annoncer, sans ambages, les intentions qui consistent à marquer un net coup d'arrêt dans le cheminement du socialisme doctrinal, pour permettre le passage à l'économie libérale.

En effet, la Constitution de 1989, qui consacra le multipartisme, donna le branle à une série de lois importantes, notamment celles intéressant le foncier, l'aménagement et l'urbanisme. En

3 cf. SIDI BOUMEDINE R. et TAÏEB M., *op. cit.*.

1990, la loi d'orientation foncière abroge le dispositif des réserves foncières et libère les transactions foncières que l'on confie, désormais, à des agences spécialisées dans ce domaine. Une autre loi fut prise à l'égard de l'aménagement et de l'urbanisme, celle-ci institua deux outils : le Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU), qui se substitue au PUD et au PUP, et le Plan d'occupation des sols (POS).

Parmi les autres lois, on citera également celle qui assujettit les droits à construire sur ceux de la propriété, mais aussi les dispositions relatives à la commune et à la wilaya<sup>4</sup>, qui demeure, à juste titre, la seule collectivité ayant un plan, des objectifs et des engagements, en comparaison aux niveaux national et régional où il est surtout question d'orientation et de schémas.

Or, tout cela n'a pas suffi à endiguer la crise à laquelle font face les villes algériennes. Cette crise est encore exacerbée par plusieurs facteurs, et les maîtres maux en sont : l'anarchie dans la production du cadre bâti, la réduction des moyens financiers, les zones d'exclusion sociale, la montée du chômage et l'angoisse des individus vis-à-vis d'organismes urbains faiblement soudés dans la logique de fonctionnement. Pour y mettre fin, d'une manière définitive, les pouvoirs publics, semblent avoir opter pour une option qui consiste à reconsidérer le traitement envisagé auparavant, grâce à de nouvelles orientations dans le choix d'une économie de marché régulée et une stratégie d'encadrement incluant, d'abord, la mission d'aménagement du territoire dans la création d'un ministère et plus récemment dans celle d'un autre, le ministère délégué à la ville.

Les préoccupations ne sont plus uniquement polarisées sur l'habitat dit illicite, ni sur l'importance du lotissement individuel, elles sont marquées par les tares qui caractérisent les villes, à travers l'entassement et les conditions de vie dans les quartiers marginalisés, le mauvais entretien des quartiers anciens, les spéculations sur les loyers et les terrains, en plus des problèmes liés à la gestion urbaine. D'importantes opérations de réhabilitation et de réalisation de logements sont initiées, notamment pour la résorption de l'habitat précaire (RHP). La réhabilitation consiste à régulariser progressivement la situation foncière des occupants d'habitat informel et à doter leurs quartiers d'infrastructures et d'équipements, nécessaires à un cadre de vie décent. L'État a, par ailleurs, instauré à travers l'ensemble du pays un organisme, la caisse nationale du logement (CNL), dans le but est de permettre aux moins fortunés d'acquérir des habitations, grâce à une participation financière substantielle de sa part.

Aujourd'hui, on voit bien la reconstruction redémarrer, mais des incertitudes demeurent, parce qu'il n'est pas sûr que les catégories populaires y trouvent leur compte, ni que l'éclatement urbain soit résorbé. Les demandes en logements croissent de plus en plus, elles sont pour la plupart insatisfaites, et on estime à plus d'un million le déficit de logements à combler, le nombre existant s'élevant à 5 millions (secteurs urbain et rural confondus).

Entre les recensements de 1987 et 1998, le mouvement d'urbanisation a pu maintenir son rythme croissant, mais en s'orientant principalement vers le développement et la multiplication des petites villes, restées profondément enracinées dans la gangue rurale. La plupart d'entre elles ont reçu le statut de chef-lieu de daïra<sup>5</sup>, parce qu'on a voulu « miniaturiser » l'espace, afin de mieux le maîtriser et de mieux coller aux réalités locales. Les grandes métropoles, par contre, affirmèrent un accueil sélectif par rapport au nouveaux venus, et l'urbanisation qu'elles ne pouvaient pas accueillir s'est alors reportée sur les petites villes limitrophes et surtout sur les milieux ruraux de leur périphérie.

Le nombre d'agglomérations passe ainsi de 3 467 à 4 057, c'est-à-dire une augmentation de 590, soit 17 %. Durant cette période, la population agglomérée a crû de 46,40 %, soit une progression de 7 411 917 habitants. Elle était de 16 286 902 habitants en 1987 et elle a pu atteindre 23 698 819 habitants en 1998, soit 70,69 % et 81,49 % de la population totale pour l'une et l'autre année. Par rapport au recensement de 1966, on constate que le nombre d'agglomérations a augmenté

---

4 Département.

5 Arrondissement.

de 227 %. Les agglomérations dépassant 50 000 habitants sont celles qui ont enregistré les taux de croissance les plus élevés, avec 750 % pour celles de 100 000 habitants et 510 % pour celles qui sont comprises entre 50 000 et 100 000 habitants, alors que les moins de 5 000 habitants ont connu la plus faible évolution. Par contre, l'accélération inter-censitaire la plus significative a eu lieu entre les recensements de 1977 et 1987, avec 1 234 nouvelles agglomérations, soit un accroissement de 55,30 %<sup>6</sup>.

### QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DES INSTRUMENTS D'URBANISME

Parmi tous les dispositifs territoriaux, le PUD est celui dont l'histoire est sans doute la plus révélatrice. Il a joué un rôle très important, même s'il a été grandement critiqué pour sa supposée inefficacité. En tant qu'instrument, on expliquait qu'il ne permettait pas la maîtrise de la croissance urbaine, ni le contrôle de l'urbanisation anarchique. Il n'assurait pas, non plus, un urbanisme de qualité, c'est-à-dire offrant un cadre vie, pour le moins, décent. Sa procédure montre que les gestionnaires interviennent au terme de toutes les études dont la durée dépasse parfois trois années, ce qui place le plan « idéal », une fois élaboré, dans une position de déphasage par rapport au rythme réel de la dynamique urbaine.

D'autres défauts affectent le PUD. Ils ont trait aux méthodologies de son élaboration qui présentent un caractère uniforme, dans la mesure où il s'agit de transposition mécanique de plans élaborés dans des conditions socio-économiques particulières et ne s'intégrant pas dans la planification nationale<sup>7</sup>. Le caractère spécifique d'une ville est la plupart du temps ignoré, instaurant ainsi une méthodologie unique pour l'ensemble des entités urbaines qui restent détachées de leur contexte régional, dès lors que la connaissance de ce dernier demeure fondamentale pour les perspectives de développement. La ville est également traitée comme une unité coupée de l'espace rural, alors que l'équilibre du cadre de vie implique une intégration des deux ensembles.

Mais du point de vue opérationnel, il a joué un rôle prééminent dans la production de l'urbain. Il a servi, en effet, à la création des ZHUN pour la réalisation des grands programmes de logements sociaux initiés de 1974 à 1985. Il a pu également faciliter l'accès pour les constructions individuelles à travers l'application de l'ordonnance et des décrets concernant la cession des réserves foncières. Le PUD a aidé, en outre, à la réalisation des investissements publics, de toutes sortes. C'est dire que cet instrument a été fondamental dans l'application des politiques du logement social, mais il a surtout permis de procéder à un transfert de « rente urbaine foncière » au profit de certaines couches sociales.

Il n'a été abandonné, comme on l'a vu, que lorsque la Constitution de 1989 ait reconnu la propriété privée, ce qui a permis, par la suite, d'adopter la loi sur le PDAU qui, le nom l'indique peu, est un plan communal d'aménagement de tout l'espace, tant rural qu'urbain. En plus, son originalité s'articule sur plusieurs points : l'Etat n'est plus seul habilité à élaborer un plan. Celui-ci doit être fait avec l'entière responsabilité des élus communaux, mais d'autres opérateurs y sont également impliqués. Ces derniers sont représentés dans une commission de suivi du PDAU, et sont partie prenante dans le processus de concertation officiel pour l'adoption des objectifs et des orientations assignés au document, que la loi rend opposables à toute initiative non conforme au plan adopté par la commune. Les POS sont dotés des mêmes caractéristiques juridiques.

À la différence du PUD, élaboré sur la base de perspectives de croissance assorties de ratios de calcul des besoins (nombre de personnes par logement et nombre d'emplois à créer), les acteurs, pour ce qui est du PDAU, n'ont pas d'obligation institutionnelle, la ville se transformant directement, à partir des choix croisés de tous les acteurs. Mais il est un point qui demeure également crucial à signaler, il intéresse les droits à construire. Ceux-ci sont assujettis à la propriété du sol, car si, par exemple,

6 Cf. Office national des statistiques, « évolution des agglomérations 1987-1998 », *Collection statistiques n° 104*, Alger, novembre 2002.

7 Cf. SEMMOUD B., « Planification ou bricolage ? Quelques aspects de la planification urbaine en Algérie », *Les Cahiers d'URBAMA*, université de Tours, 1998, p. 62-72.

l'État a besoin d'un terrain privé pour y édifier un ouvrage, il doit d'abord l'acquérir moyennant paiement. En plus, le propriétaire n'est pas soumis par le PDAU à l'obligation d'y réaliser quoi que ce soit, mais s'il le fait, il doit seulement respecter ses prescriptions réglementaires.

Pour l'ensemble des communes, la plupart des PDAU ont été réalisés en moins de cinq ans. C'était, en fait, une opération nationale, et en même temps une opération d'urgence, parce qu'il fallait pallier une urbanisation le plus souvent compromise. L'élaboration des POS a été faite par la suite, mais parfois parallèlement à celle des PDAU.

Fruit d'un découpage de l'espace urbain, les POS sont de deux types. Il y a ceux qui sont dits d'aménagement et privilégiant les terrains vierges en situation de périphérie, ils ont pour objectif premier de cerner et de réglementer l'entité urbaine en partant des contours d'une agglomération délimitée dans les termes du PDAU. Il peut s'agir aussi de POS d'extension, puisqu'il faut d'abord trouver des terrains urbanisables. Les autres sont appelés POS de restructuration, ils sont entrepris à l'intérieur de l'agglomération.

Les études de plans d'occupation des sols sont menées d'abord en partant de l'analyse d'un état de fait avec une enquête socio-économique exhaustive lorsque le terrain est occupé. La connaissance du territoire du POS concerne alors les données physiques, morphologiques et d'implantation humaine, pour pouvoir proposer des solutions d'aménagement en phase avec les orientations du PDAU, en concertation avec le maître d'ouvrage et en tenant compte des données du site et de la situation.

PDAU et POS sont deux instruments qui ont certes le mérite de combler un vide juridique patent, parce qu'ils constituent un moyen de maîtrise du développement urbain, mais les études ont montré que leur apport, potentiellement efficace, est entaché de lacunes entamant ainsi leur efficacité. Celles-ci résident, d'une part, dans la manière qui a présidé la réalisation des PDAU, où l'on relève l'absence réelle d'une véritable philosophie d'un projet urbain qui devrait déterminer au préalable le rôle des POS dans ces derniers, et d'autre part dans les contraintes, comme nous le verrons, de mise en œuvre des POS eux-mêmes.

### QUELQUES EXEMPLES DE PRATIQUES URBAINES

Ils sont au nombre de trois et intéressent quatre entités urbaines situées dans l'Est algérien, chacune ayant une spécificité propre. Le premier concerne la ville d'Aïn-Beïda qui servira d'exemple pour mettre en exergue les difficultés d'une urbanisation subissant les à-coups d'une crise multiforme. Le second regroupera deux autres villes, Meskiana et Aïn Fakroun, l'une pour permettre de relater les interférences d'un tribalisme encore vivace dans la gestion du foncier urbain, et l'autre pour dévoiler l'incohérence d'un document de planification, par rapport à la réalité économique. Le troisième exemple, enfin, soulèvera la question de l'influence de la zaouïa<sup>8</sup> de Sidi Khelifa, qui détient l'ensemble des terres de l'agglomération, sur la réalisation de tout projet urbain.

#### • Exemple I

Aïn-Beïda est une ville moyenne, faisant partie des laissés-pour-compte et subissant une crise multiforme, ce qui la met dans un état de « non urbanité ». Elle est le chef-lieu d'une des plus petites communes d'Algérie. Mais c'est là le lot d'une ancienne commune de plein exercice dont le statut, du temps de la colonisation, était destiné à asseoir un peuplement européen. La population de la ville est estimée à 120 000 habitants<sup>9</sup> et la commune présente une densité de population dépassant les 2 000 habitants au km<sup>2</sup>.

Aïn-Beïda est à la limite de son espace vital, parce que ne disposant que de très peu de terrains pour s'étendre, le périmètre urbain se trouvant coincé entre des terres de statut privé (agricoles

<sup>8</sup> Confrérie religieuse.

<sup>9</sup> Estimation des services de la commune.

ou urbanisables), une végétation forestière recouvrant l'essentiel d'un relief accidenté et d'autres obstacles, comme la voie ferroviaire ou le réseau électrique de différents types de tension. La ville comporte en son sein quelques poches vides, mais elles relèvent, pour la plupart, du domaine privé. Ces contraintes, qui entament le développement, ne peuvent être facilement levées, dans la mesure où les lois concernant le foncier protègent la propriété privée qui, au besoin, ne peut être concédée que moyennant un paiement au prix courant. Or, la situation financière de la commune n'étant guère réjouissante, la moindre acquisition demeure impossible. D'ailleurs, tout récemment la municipalité n'a pu user de son droit de préemption lorsqu'une quarantaine d'hectares furent concédés à un organisme pour la réalisation d'une série de logements<sup>10</sup>.

Comme partout en Algérie, Aïn-Beïda a pu bénéficier de deux plans d'urbanisme (PUD et PDAU) où plusieurs projets ont été initiés. Par contre, on relèvera quelques carences concernant les orientations de l'un et l'autre plans, par rapport aux pratiques sur le terrain. Un PUD a été conçu en 1973, à une époque où les limites du périmètre urbain se confondaient presque avec celles de la commune. Ainsi la moindre extension ne pouvait être envisagée que vers le sud-ouest de la ville, et c'est là que, plus tard, on créa la ZHUN, une portion de plus de 120 hectares, située à l'ouest, ayant été réservée à la zone industrielle et à celle dite non aedificandie. Le territoire de la commune ne fut agrandi que lors du découpage administratif de 1984, grâce à des apports obtenus des communes limitrophes. Cette situation a pu impulser l'étude d'un nouveau PUD, mais les retards accumulés dans son élaboration ont fait que lorsqu'elle arriva à son terme, la loi sur le PDAU fut mise en application. Il fut alors décidé de ne pas abandonner l'étude entreprise, mais de la compléter par une autre, où l'on tiendrait compte de la zone rurale, afin de se conformer aux dispositions relatives au nouveau plan. C'est de cette manière donc que le PDAU d'Aïn-Beïda, qui date de 1992, a été réalisé.

Du temps du PUD, des changements d'affectation des sols, au sein de la ZHUN, ont eu lieu. Plus de la moitié des terrains, où l'on prévoyait la constitution d'un habitat collectif et des équipements à caractère structurant, ont été détournés au profit du lotissement individuel. Ce type d'habitat a également accaparé la zone non aedificandie, sans aucune considération pour les conséquences que cela pourrait engendrer. On signalera encore la main mise du lotissement pavillonnaire sur des terrains se trouvant au nord-ouest du cimetière musulman, alors qu'ils étaient destinés à la réalisation de tout un ensemble de logements collectifs. Mais parmi d'autres recommandations du PUD, on soulignera celle où l'on a suggéré de transformer l'ancien stade communal en un jardin public, opération qui aurait pu rendre un grand service à la population de la ville qui, actuellement, manque grandement d'espaces verts.

Le découpage administratif de 1984 a été à l'origine d'une série d'opérations non planifiées, parce qu'intéressant d'abord les terres appartenant auparavant aux communes voisines et ne pouvant donc être prescrites par le PUD, ensuite parce qu'il fallait répondre, même tardivement, mais avec un zèle outré, aux injonctions de la circulaire de 1979<sup>11</sup>. Ce fut alors la création, ça et là, de plusieurs lotissements, comme ceux d'El Kahina I et II, avec 600 lots de 180 à 220 m<sup>2</sup> ou celui de l'Aurès qui comporte 300 lots d'une superficie allant de 300 à 330 m<sup>2</sup> chacun. Il faut aussi rappeler qu'un grand nombre de terrains sont restés nus, alors que d'autres ont souvent changé de mains.

Enfin, il n'est point besoin de continuer à citer les exemples illustrant la césure entre Plan d'Urbanisme Directeur et réalité sur le terrain, car le PDAU donne encore la mesure à ce déphasage qui, conjugué à d'autres éléments, consacre l'anarchie dans l'urbain. Les difficultés dans l'application de ce plan sont nombreuses, elles sont liées principalement au problème du foncier, à cause de son statut juridique et de sa gestion. En effet, les extensions étant prévues vers le nord et l'ouest de la ville, sur des terrains privés, l'indigence financière à laquelle est soumise la municipalité est un obstacle à son développement, puisque, comme il a été mentionné, les acquisitions sont payables au

---

<sup>10</sup> Il s'agit de l'URBACO, qui est un bureau d'études d'aménagement et d'urbanisme.

<sup>11</sup> Celle dont on a parlé plus haut et émanant du ministère de l'Intérieur.

prix courant. D'autre part, et comme pour le PUD, les détournements dans les affectations sont de mise. On évoquera, entre autres, l'exemple du quartier Essalem, situé au nord-est de la ville et que le plan destinait à accueillir des logements à caractère collectif, selon une programmation de court et moyen termes. Mais pour répondre à une opération d'urgence, celle ayant trait à la résorption de l'habitat précaire (RHP), on a dû y installer une population venant d'un bidonville, pour laquelle 200 logements individuels ont été construits.

À l'intérieur de la ville, sur les lieux d'une ancienne caserne militaire, là où le PDAU prévoyait une maison de la culture, c'est un centre de formation professionnelle qui y a vu le jour. Mais la population peut toujours se réjouir de la réalisation, actuellement, d'un projet similaire à celui envisagé par le plan, sur un espace malheureusement amputé à un terrain de sport. On notera également l'édification de plusieurs habitations sur un endroit devant servir d'extension à l'hôpital principal, et on regrettera aussi que des emplacements réservés à l'implantation de plusieurs équipements aient été affectés à des individus pour la construction de villas, parce qu'ayant pu user de passe-droits octroyés de manière abjecte par des décideurs locaux peu soucieux d'assurer consciencieusement la mission qu'on leur a dévolue. À l'occasion, on n'oubliera pas non plus de citer d'autres exemples qui ne sont guère en phase avec le plan, comme cette fameuse gare routière appartenant à un fortuné, qui a réussi à l'installer à l'intérieur de la ZHUN, alors qu'une autre était prévue à sa limite sud, près de la gare ferroviaire en construction, ou encore ces espaces, où l'on devait concevoir des aires récréatives, mais cédés au profit, toujours, du lotissement individuel.

Face à ces pratiques, dont la responsabilité incombe essentiellement à ceux qui assument un pouvoir décisionnel, on est en droit de douter de l'application stricte d'un autre type de plan, le POS qui doit réglementer plusieurs morceaux de la ville. Le noyau colonial, par exemple, a pu être doté d'un POS de restructuration<sup>12</sup>, bien élaboré et ambitieux, mais en exécution par petites touches seulement. On se demande, en effet, si l'on oserait mettre fin à l'occupation d'une bonne partie de cet endroit par des commerces informels, installés dans les rues ou hébergés dans des abris dressés sur les trottoirs, interdisant ainsi la circulation des automobiles et faisant perdre à la ville tout son sens.

**Photo 1 : Une rue squattée par le commerce informel à Aïn-Beïda**



<sup>12</sup> Plan approuvé en 2003.

## • Exemple 2

Aïn Fakroun et Meskiana sont deux villes dont la population s'élève respectivement à 21 618 et 40 729 habitants<sup>13</sup>. Elles ont pu bénéficier de plans d'urbanisme et même de POS, mais là aussi la planification a subi des entraves à sa mise en œuvre. Les détournements d'affectation y sont également d'une grande ampleur, mais nous n'insisterons pas sur leur énumération, par contre, d'autres problèmes relevant d'une spécificité propre gagneront à être évoqués.

La ville de Meskiana est le centre principal d'une riche vallée agricole, lieu de prédilection d'une paysannerie dynamique, mais lieu caractérisé aussi par une vitalité rurale et un vide urbain. Le sentiment d'appartenance tribale y est encore vivace, et à Meskiana les interférences du groupe se sont imposées dans la gestion de la ville. Ainsi des difficultés ont surgi récemment lorsqu'on a voulu procéder à l'acquisition de terrains pour permettre à la ville de s'étendre, conformément aux prescriptions du PDAU. Des tractations ont pu avoir lieu entre le PAPC<sup>14</sup> et des personnes possédant des terrains urbanisables, en somme, deux parties aux origines tribales différentes. Un accord allait être pris, mais on a vite fait de procéder à un rappel à l'ordre. Cet exemple suffit, à lui seul, à illustrer l'influence du groupe sur la prise de décision ; mais on lui adjointra un autre, car n'a-t-on pas vu des terrains devant accueillir des équipements se faire convertir en lotissements individuels, puis attribués à des familles ayant pour la plupart un ancêtre commun ?

Aïn Fakroun est une ville prospère, parce que bien assise financièrement, grâce à la réussite d'une frange importante de sa population. Cette richesse s'est développée au début des années quatre-vingt-dix lorsque le pays s'est ouvert sur l'économie de marché, alors que c'est là une donnée qui n'a guère commandé les orientations du PDAU établi en 2004<sup>15</sup>.

Le document fait état d'un nombre de 948 commerçants activant dans l'import-export, ce qui est énorme pour une ville de la taille d'Aïn Faroun. Mais en réalité, il s'agit de commerçants faisant de l'import seulement. On importe essentiellement du textile provenant de pays asiatiques. Or, lors d'investigations sur le terrain, on s'est interrogé sur l'opportunité d'un investissement dans d'autres secteurs, comme l'industrie par exemple. Les importateurs interrogés ont affirmé que c'est là leur vœu le plus cher et qu'ils ne ménageront aucun effort dans ce sens, pour peu que leurs demandes de terrain, pour pratiquer ce genre d'activité, soient satisfaites. Le plan ne prévoit pas de zone industrielle et ne parle même pas de l'extension de l'actuelle zone d'activité et de dépôt (ZAD), qui s'étend sur seulement 12,45 hectares répartis en 48 lots, soit une superficie moyenne de 0,25 hectare par lot, ce qui explique clairement les difficultés qui entravent l'investissement dans le secteur de l'industrie.

## • Exemple 3

Sidi Khelifa est le chef-lieu d'une commune de la wilaya de Mila, près de Constantine. C'est un petit centre, dont la population dépasse à peine 1 100 habitants<sup>16</sup>, et se situe en contrebas de l'ancien Sidi Khelifa, fief de la Zaouia<sup>17</sup> de la famille Bencheikh Elhocine.

Le village a été couvert d'un POS, et la commune a été associée à celle d'Aïn Tinn dans un PDAU intercommunal. La ligne de force du POS repose sur les orientations du PDAU concernant le genre d'aménagement à entreprendre. Mais ce sont là de simples généralités, car on a occulté le type de potentialités à développer, ainsi que celui des infrastructures de base et d'équipement à réaliser. On aurait pu, par contre, relever une spécificité, celle de la zaouïa, dont la connaissance reste un élément essentiel, parce que composant étroitement avec « la notion d'espace touristique et pèlerin », en vue d'un aménagement intégré de l'ensemble de l'espace urbain.

---

13 Selon le recensement de 1998.

14 Président de l'Assemblée populaire communale, équivalent de maire.

15 Il s'agit, en fait, d'une révision du PDAU de 1993.

16 Selon une estimation des services de la commune.

17 Confrérie religieuse.

PDAU et POS<sup>18</sup> ont été bel et bien approuvés, mais on a fait fi d'une donnée incontournable, celle du statut juridique des terres. Elles appartiennent à près de 60 % à la zaouia et sont de statut habous, donc inaliénables. D'ailleurs, tout le village de Sidi Khelifa est une occupation indue, dans la mesure où il a pris naissance sur des terrains appartenant à des tiers, lorsque l'État a procédé à des nationalisations de terres dans le cadre de la Révolution agraire, mais il y a eu ensuite la loi qui les a rendues caduques. Des actes administratifs ont été établis, mais sans qu'on ait pris le soin de les publier. En fait, c'est ce qui a poussé le Conseil de la zaouia à intenter un procès à l'encontre de la municipalité, à laquelle on signifia l'indue occupation des terrains, tout en lui imposant le versement d'une forte indemnisation, sans qu'on lui permette un transfert de propriété.

On voit bien que l'avenir à Sidi Khelifa est compromis, le statut du foncier en est la cause, car les acquisitions de terrains, même pour une utilité publique, ne sont guère possibles, pour une commune enclavée, sans ressources, et ne vivant que des subsides de l'État. Mais il reste évident que les pouvoirs publics doivent, un jour ou l'autre, se pencher sur le problème des terrains inaliénables, et alors peut-on concevoir, dans un contexte difficile, une solution par un retour aux nationalisations ?

### CONCLUSION

À travers cette étude, nous avons pu mesurer les carences entre les pratiques urbaines et les politiques prônées. Les défaillances résident essentiellement dans la mise en œuvre du plan, quelle que soit sa portée, par des organismes urbains, souvent endettés et sans grande marge de manœuvre, mais en même temps parce qu'ils sont engagés dans la gestion d'opérations de « coups partis » et aussi pour parer aux plus pressés, alors que, malheureusement, il y a également, parmi eux, ceux qui se sont arrimés à l'affairisme foncier. Il y a, de même, la mise en cause des instruments d'urbanisme, eux-mêmes, car devant infléchir les points forts de la gestion urbaine et les conditions d'un développement urbain durable. Mais ils sont d'importation brute, stéréotypés, et souffrent d'une grande rigidité pour prétendre bien prendre en charge les problèmes urbains, qui demandent une certaine flexibilité, en raison de leur caractère local ou leur spécificité propre.

### RÉFÉRENCES

LABII B., BESTANDI S., *Les instruments d'urbanisme*, communication au séminaire national sur « La gestion de la ville et le développement durable », Centre universitaire Larbi Ben M'hidi (Algérie), 18 et 19 mai 2004.

SEMMOUD B., *Planification ou bricolage ? Quelques aspects de la planification urbaine en Algérie*, Les Cahiers d'URBAMA, université de Tours, 1998, p. 62-72.

Office national des statistiques : *Évolution des agglomérations 1987-1998*, Collection statistiques n° 104, Alger, novembre 2002.

SIDI BOUMEDINE R., TAÏEB M., *La recherche urbaine en Algérie : un état de la question*, Pratiques urbaines n° 14, Groupement de recherche INTERURBA (CNRS/Paris) et URBAMA (université de Tours), juillet 1994.

---

<sup>18</sup> Cf. Labii B et Bestandji S., « Les instruments d'urbanisme », communication au séminaire national sur « *La gestion de la ville et le développement durable* », Centre universitaire Larbi Ben M'hidi (Algérie), 18 et 19 mai 2004.