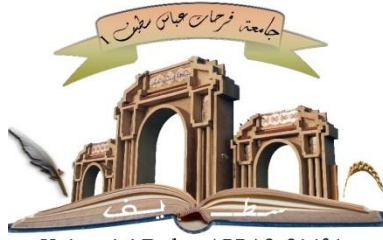


République Algérienne Démocratique et Populaire
Ministère de L'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
Université FERHAT Abbas de Sétif



Université Ferhat ABBAS Sétif 1
Institut d'Architecture et des Sciences de la Terre
Département d'Architecture

Thèse en vue de l'obtention du
Doctorat en sciences architecture

THEME

Le fait urbain en Algérie, de l'urbanisme d'extension à l'urbanisme de maîtrise. L'urbanisme en discussion. Cas de Sétif -Algérie- 1962-2014

Présentée par : **CHORFI** Khaled
Présentée et soutenue publiquement le 09 janvier 2019

Sous la direction de :
Pr. **TACHERIFT** Abdelmalek

Membres du Jury :

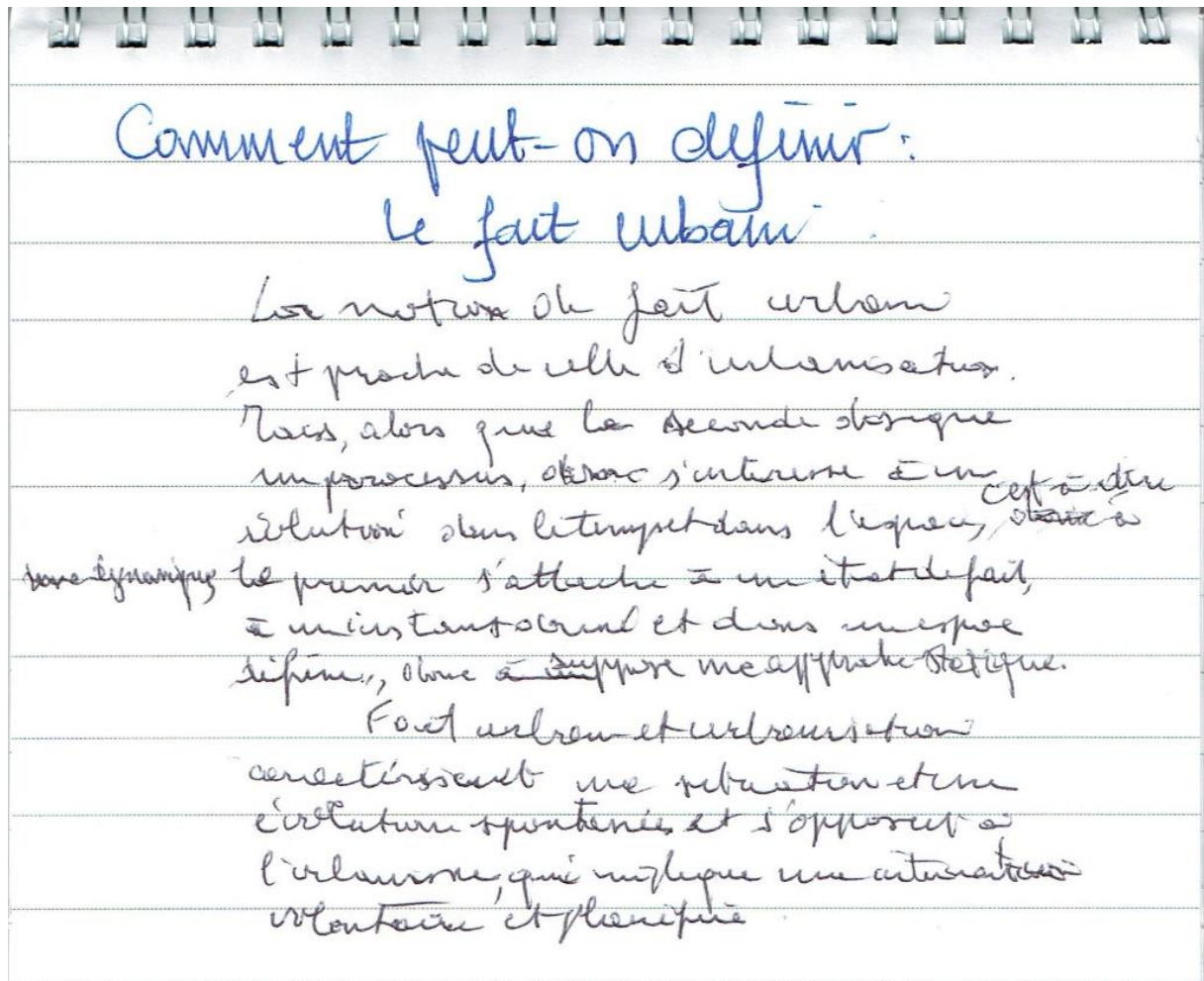
1. Prof. ZEGHLACHE Hamza	Université de Sétif 1	Président
2. Prof. TACHERIFT Abdelmalek	Université de Sétif 1	Rapporteur
3. Prof. ALKMA Djamel	Université de Guelma	Examineur
4. Prof. REDJEM Ali	Université de M'Sila	Examineur
5. Dr. MADANI Said	Université de Sétif 1	Examineur

Année Universitaire 2017-2018

Préambule

Bien que j'aie essayé de définir le fait urbain comme mot clés à partir de l'évolution de la thèse de recherche, je ne peux cacher les difficultés rencontrées en matière d'état de l'art sur la question.

A l'occasion des journées JITS organisé par FIDELS dont l'hôte principal est Pierre Merlin et c'est à l'occasion de notre balade sur les hauteurs de la petite Kabylie que j'ai profité de lui demander de m'écrire une définition sur le fait urbain.



Dimanche 22 avril 2018 à l'occasion des journées du JITS organisée par FIDELS Sétif

CHORFI : « Comment peut-on définir le fait urbain ? »

Pierre Merlin : « La notion de fait urbain est proche de celle d'urbanisation. Mais, alors que la seconde est classique, un processus donc s'intéresse à une évolution dans le temps et dans l'espace c'est-à-dire dynamique. Le premier s'attache à un état de fait à un instant donné et dans un espace défini donc suppose une approche statique.

Fait urbain et urbanisation caractérisent une situation et une évolution spontanée et s'opposent à l'urbanisme qui implique une intervention volontaire et planifié ».

« Le fait urbain en Algérie, de l'urbanisme d'extension à l'urbanisme de maîtrise. L'urbanisme en discussion. Cas de Sétif –Algérie »:

Mots clés : Croissance urbaine, gouvernance urbaine, fait urbain, urbanisme de maîtrise, espace, temps et population, Sétif, Algérie

Résumé : La question de la croissance urbaine en Algérie tient sa pertinence et nous impose une réflexion sur la façon de considérer la "ville sujet". Cette réflexion se nourrit du développement chaotique et inquiétant de la "ville objet" induite par une politique d'urbanisation qui a privilégié l'étalement par une juxtaposition des programmes et une consommation foncière irrationnelle, causant des dysfonctionnements urbains.

Les points de rupture au niveau de la croissance urbaine qu'a connue l'Algérie se lisent à travers différents modalités et rythmes. Ainsi l'Algérie a adopté plusieurs formes de croissance urbaine : par l'industrie, par le logement, par le laisser-faire, par la maîtrise et par la relance. Aujourd'hui, l'Etat s'appuie sur le patronat pour une nouvelle forme de croissance urbaine.

Décrypter la croissance rapide en rupture avec la structure spatiale et l'évolution sociale nous conduit à remettre en cause les pratiques du fait urbain en Algérie et par conséquent à discuter l'urbanisme dans ses dimensions institutionnelle, instrumentale et sociale par rapport à la logique organisationnelle.

L'urbanisme est en crise, la refonte exige une stratégie de crise. D'abord un palliatif sur la gamme d'outils classique de la planification urbaine ensuite un changement de pratiques par l'introduction de l'urbanisme de projet associé à l'urbanisme de plan en apportant un dispositif de portage et de pilotage dans sa complexité actorielle, sectorielle et de dimension sociale pour enfin revoir la gouvernance urbaine devant les nouvelles exigences contemporaines.

Remerciement

Cet humble travail qu'on trouve parfois désobéissant aux doctrines de la recherche classique, est le produit d'une carrière en tant que architecte-urbaniste. Il est le produit de maturation après une profession dans le service de l'urbanisme de la wilaya de Sétif étendue à ce jour en qualité d'experts-consultant d'une part et d'autre part d'un certain nombre de travaux de recherches en tant que enseignant-chercheur.

Ce travail n'aurait pu aboutir sans l'aide précieuse de nombreuses personnes rencontrées au cours de cette aventure. Je ne pourrai pas tous les nommer ici, donc, que celles et ceux qui ne sont pas explicitement remerciés m'en excusent.

En premier lieu, je tiens à remercier Professeur Tacherift Abdelmalek d'avoir accepté de diriger mon travail.

Je remercie aussi Docteur Madani Said, pour les conseils avisés qu'il m'a prodigué durant la phase capitale de rédaction de la thèse.

Je tiens à remercier vivement tous les membres du jury qui m'ont honorée pour avoir accepté d'évaluer ma thèse.

Pour leurs dispositions qu'ils ont bien voulu me consacrer, je remercie les experts qui ont contribué à l'entretien. Mes remerciements s'adressent à Mesdames Benabbas Samia et Bourakba Farida et Messieurs Acid, Aiche Messaoud, Belala Said, Belayat Ahmed, Belouanes Mohamed, Benkahoul Adel, Bouchareb Rabah Abdelouahab, Boudouane Youcef, Boulbir Laka, Boumaza Nadir, Chadi Kamel, Diafat Azzouz, Guerroudj Toufik, Hafiane Abdelkrim, Hammani Cherif, Koussa Hacene et Madani Said, Merhoum Larbi, Meziane Wissam, Nait Saada Makhoul.

Je remercie tous les cadres et architectes de la DUAC, l'APC de Sétif, l'Urba Sétif, l'archive de la wilaya et surtout l'archiviste de la DUAC de la wilaya de Sétif pour le temps consacré durant plusieurs interviews, l'assistance, les documents et les informations que sans eux ce travail n'aurait pu être accompli.

Pour leur soutien multiforme et inconditionnel, leurs encouragements perpétuels, ma femme et mes enfants pour m'avoir supporté, dans tous les sens du terme, durant tout ce temps. Sans eux à mes côtés, je n'aurais pu achever ce travail.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE

Introduction générale

Chapitre 1 : Position et appuis sur le sujet de recherche	09
Introduction	
1.1. Le fait urbain comme objet d'étude	09
1.2. Hypothèses	11
1.3. Démarche	12
1.4. Structure de la thèse	14
Chapitre 2 : Aperçu théorique	18
Introduction	18
2.1. Penser la ville	20
2.2. Urbanisme	22
2.3. Urbanisme et études urbaines	25
2.4. Croissance urbaine	26
2.5. Expansion et émiettement urbaine	27
2.6. Le fait urbain	28
2.7. La fabrique de la ville	30

DEUXIEME PARTIE

Le fait urbain dans le contexte national

Introduction	33
Chapitre 3 : Politique urbaine en Algérie	37
Introduction	37
3.1. Le contexte colonial	39
3.2. Politique urbaine en Algérie : de l'indépendance à la crise (1962-1989)	42
3.3. Politique urbaine entre la crise et la relance économique (1990-2014)	57
3.3.1. La décennie de crise	57
3.3.2. La période de la relance économique	64
Chapitre 4 : Planification urbaine en Algérie	72
Introduction	72
4.1. Le plan et les territoires	74
4.2. Le droit de l'urbanisme	74
4.3. Les instruments hérités de l'époque coloniale : 1958-1974	75
4.4. De l'héritage colonial à l'outil alibi : 1962-1989	77
4.5. Deuxième génération des instruments d'urbanisme : PDAU/POS	83

Chapitre 5 : La question foncière en Algérie	91
Introduction	91
5.1. Interaction urbanisme foncier	92
5.2. Le cadastre et la maîtrise foncière	93
5.3. Instruments d'urbanisme et action foncière	94
5.4. Evolution historique de la question foncière en Algérie	96
5.5. Conclusion	110
Chapitre 6 : Décryptage sur la décennie noire	113
Introduction	113
6.1. Conjoncture et prémisses des reformes	115
6.2. Les réformes engagées	117
6.3. Eléments de réflexion sur la gestion de maitrise	118
6.4. La politique urbaine à travers la relance de la promotion foncière	129
6.5. Réflexion sur les dossiers importants de l'urbanisme	131
6.6. Retour à la ville constatée pendant la décennie	142
6.7. La concertation et la dimension sociale	150
Conclusion	153
TROISIEME PARTIE	
<i>Lecture et décryptage du fait urbain à travers le cas d'étude</i>	
Introduction : Identification du cas d'étude	155
Chapitre 7 : Lecture rétrospective du fait urbain de la ville héritée	164
7.1. L'urbanisation lente (1830-1930) : la ville ex-nihilo	164
7.2. L'urbanisation active (1930-1960) : La ville en tâche d'huile	172
Chapitre 8 : De la ville active à la ville accélérée (1960-1989)	184
Introduction	184
8.1. Le stand-by (1960-1969)	183
8.2. La ville par le logement conséquence d'une industrialisation (1970-1979)	192
8.3. La ville par le laisser-faire conséquence d'une crise de logement (1980-1989)	205
8.4. En conclusion la ville s'est-elle modernisée ?	221
Chapitre 9 : De la ville maitrisée à la ville hyperaccélérée (1990-2014)	223
Introduction	223
9.1. La ville par la maitrise 1990-1999	223
9.2. La ville hyperaccélérée 2000-2014	228
9.3. Conclusion	262

Chapitre 10 : Décryptage sur le cas d'étude durant la décennie noire	264
Introduction	264
10.1. la question de la maîtrise à travers les documents de planification urbaine	264
10.2. Instances de gestion et services déconcentrés	278
10.3. Le fait urbain à travers la question de la maîtrise	286
Chapitre 11 : Instruments d'urbanisme sur le cas d'étude	301
Introduction	301
11.1. Le plan d'urbanisme	301
11.2. Le plan hérité de l'époque coloniale	302
11.3. La ville entre le PUD 62 et le PUD 82	315
11.4. Deuxième génération des instruments d'urbanisme Le PDAU	325
11.5. Entre le PDAU 97 et celui du 2012	330
11.6. Dynamique urbaine entre évolution spatiale et reconquête urbaine	334
Conclusion	338
QUATRIEME PARTIE	
<i>Mouillage à travers la discussion sur l'urbanisme en Algérie pour une refonte de pratique</i>	
Introduction	344
Chapitre 12 : synthèse de l'entretien avec les experts	346
12.1. Axe 1. Urbanisme et phénomène d'urbanisation	346
12.2. Axe 2. Instruments et cadre juridique	356
12.3. Axe 3. Les acteurs et leurs comportements	370
12.4. En épilogue de l'entretien	380
Chapitre 13 : Urbanisme en crise, urbanisme de crise (En guise de conclusion)	383
Section I : Urbanisme et phénomène d'urbanisation	383
Section II : Instruments et tendance pragmatique en Urbanisme	405
Section III : Sur les acteurs et leurs comportements	424
Conclusion générale	435
Table des matières	449
Bibliographie générale	459
Abréviations	470
Tables d'illustrations	472
Annexe	474

« Entre ce que je pense, ce que je veux dire, ce que je crois dire, ce que je dis, ce que vous avez envie d'entendre, ce que vous croyez entendre, ce que vous entendez, ce que vous avez envie de comprendre, ce que vous croyez comprendre, ce que vous comprenez, ..., il y a dix possibilités qu'on ait des difficultés à communiquer. Mais essayons quand même... »

Bernard Werber (2003, "Encyclopédie du savoir relatif et absolu").

PREMIERE PARTIE

Introduction générale

Chapitre 1 : Position et appuis sur le sujet de recherche

Introduction

La question de la croissance urbaine en Algérie tient interminablement sa pertinence et nous impose une réflexion sur la façon de considérer la "ville sujet" par les stratégies des acteurs, les intérêts en jeu, les formes de sociabilité ou de marginalité socio spatiales qui s'y développent et l'impact de la dimension temporaire sur le fait urbain.

Cette réflexion se nourrit du développement chaotique et inquiétant de la "ville objet" induite par une politique d'urbanisation qui a privilégié l'étalement par une juxtaposition des programmes et une consommation foncière irrationnelle, causant des dysfonctionnements urbains.

La relation imbriquée entre "ville objet" et "ville sujet" est d'actualité. Elle constitue une entrée pertinente pour approcher la ville algérienne dans ses modes et rythmes de croissance urbaine.

En effet, l'urbanisation des villes en Algérie est souvent décidée dans l'urgence, la précipitation ou par le jeu des pressions qui s'y exercent engendrant ainsi des dysfonctionnements importants. Ce n'est pas uniquement la question de l'urbanisme qui est en crise mais ce sont nos villes qui risquent de devenir très vulnérables dans la mesure où elles ne répondent à aucun projet urbain à long terme. Le chaos urbain observé dans certaines d'entre elles accentue cette vulnérabilité en l'empêchant de répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs immédiats et futurs.

1.1. Le fait urbain comme objet d'étude

Une relecture historique des modalités et rythmes de cette croissance urbaine en Algérie est incontournable dans la mesure où elle nous a permis de situer les points de rupture, d'analyser les stratégies qui ont animé les acteurs de la ville et les moyens de pression qui se sont exercés. Ainsi depuis l'indépendance, l'Algérie a adopté plusieurs formes d'urbanisation : par l'industrie, par le logement, par le laisser faire, par la "maîtrise", par la relance et par conséquent à l'éclatement même de la ville. Aujourd'hui une vision de l'Etat s'esquisse autour d'une nouvelle forme de croissance urbaine s'appuyant sur le partenariat du privé.

La lecture rétrospective et la question de la maîtrise nous a conduit à un décryptage approfondi sur la décennie noire. Elle sera développée à travers le cas d'étude, la ville de Sétif sur le fait urbain, les mesures, la gouvernance et les actions observées. Cette période qualifiée de "maîtrise" coïncide avec une conjoncture inédite depuis l'indépendance, une situation de "Crises" ; politique, économique, sociale, et surtout sécuritaire.

De ce fait, l'Etat n'a développé de politiques "continues" et plus au moins cohérentes que pour les secteurs qui apparaissent vitaux. Dans la pratique, l'espace urbain et sa périphérie sont livrés à des décisions ponctuelles d'autorités locales et/ou centrales agissant souvent sous la pression de

l'urgence remettant en cause la planification urbaine qui s'avère en dommage et dépassée sous l'effet d'opérations volontaristes et spontanées.

Par ailleurs, un remaniement à travers le territoire national s'est constitué sans aucune prévision ou stratégie et parfois en contrecourant des programmes et l'instrumentalisation en vigueur. Cette mutation a entraîné un déséquilibre flagrant dans la répartition spatiale de la population.

Aussi, à travers cette lecture rétrospective du cas d'étude, nous constatons comment la fragilité de la ville qui a subi une série de bouleversements socio-économiques. La perte de sa signification de "ville". Elle est conséquence de la croissance urbaine démesurée qui engendre l'éclatement de l'espace par l'éclatement des taches et la spécialisation des programmes.

La ville éclatée, coupée en morceaux est donc le tableau clinique de la majorité des villes algériennes qui ont connu des formes de croissance rapide en rupture avec la structure spatiale préexistante et l'évolution sociale tels que l'éclatement de la famille traditionnelle et le boom démographique...etc.

Néanmoins, l'approche de maîtrise dont une prise de conscience a été déclarée durant la décennie "noire", mérite d'être observée. Est-ce une nouvelle formule de faire la ville dans la ville ou plutôt a été carrément une simple mesure de conjoncture qui a accentuée la fragilité de la ville algérienne ?

Gérer une ville sans extension et étalement urbain, sans disponibilité foncière a été dénoncée par les collectivités locales et prise par eux comme étant une sanction contre le développement de leurs villes et par conséquent ils ont réclamé la révision du PDAU au lendemain de son approbation. Durant cette période, la ville est devenue un espace où les structures sociales et économiques subissent d'énormes tensions sur le foncier.

Notre approche est de chercher pourquoi cet échec et par conséquent les questions se posent aussi sur le comment et le pourquoi de la politique de maîtrise qui a été basée non pas sur la régulation mais plutôt sur la limitation spatiale d'urbanisation ? Ce sont des questions qui restent au centre du sujet qui s'inscrit dans une suite de réflexions et d'interrogations sur la dynamique urbaine en générale et celle de la ville algérienne en particulier.

Décrypter à travers une lecture rétrospective, depuis l'indépendance à nos jours, le fait urbain en prenant comme cas d'étude la ville de Sétif, une période caractérisée par des mesures de "maîtrise", une qualification à vérifier par rapport aux autres périodes de développement de la ville. Cette conjoncture intéressante, et aussi contestatrice, elle coïncide avec la période qualifiée de décennie "noire".

Une approche de maîtrise de croissance urbaine durant une période de crise, apparaît à première vue comme compromise et osée. Elle nous contraint par contre d'aborder la question d'une manière objective, pour bien évaluer, sans préjudice a priori et sans que le et la politique se mêle du jugement.

Mon intention n'est pas de contredire une réalité catastrophique de tragédie, d'insécurité et de drame, que presque tout le pays a vécu d'une manière ou d'une autre. Mais plutôt, un décryptage à travers le cas d'étude, du fait urbain durant cette période, en tenant compte de cette situation de tragédie, mais aussi en tenant compte d'autres situations notamment économique, sociale, institutionnelle, instrumentale pour à la fin dégager comment la ville a été faite durant cette période.

A travers la gamme législative promulguée durant cette période, les mesures ayant un impact important sur le fait urbain, le comportement des faiseurs de la ville, la gouvernance urbaine menée, les actions et les acteurs influençant le fait urbain, la situation de la croissance urbaine déclenchée en amont et sa situation avant, pendant et après cette période, nous interpelle à vérifier la question de maîtrise durant la décennie "noire".

Aussi l'impact de la politique menée durant la période de la phase d'après, celle de relance et le retour aux expansions urbaines menées depuis l'an 2000 à nos jours, basée sur le retour de la rente pétrolière. La question est-ce que le fait urbain ne dépend-il que de la conjoncture économique et en absence d'une politique cohérente ?

Pour une meilleure pratique de croissance urbaine et devant une situation d'urbanisation que la ville prend comme statut irréversible dans la nouvelle organisation territoriale, l'engagement de l'Etat en qualité de régulateur longtemps déclaré est loin d'être acquise. Il a besoin de nouvelles pratiques dans le fait urbain, associer l'urbanisme d'extension et l'urbanisme de maîtrise en tenant compte de la dimension sociale et la dimension spatiale. Un appui total sur les savoirs et les savoirs faire avec des méthodes scientifiques qui ont prouvé leurs valeurs sur le terrain à l'échelle nationale et internationale constituent une autre forme de maîtrise qu'il faut adopter.

Ainsi, notre objectif est de fournir un cadre permettant d'enrichir la boîte à outils et définir les jalons de l'urbanisme de maîtrise comme étant un urbanisme de stratégie surtout de dispositif exigeant la bonne gouvernance urbaine. Une approche urbaine nouvelle, associée à l'urbanisme d'extension dans une démarche d'une véritable régulation et gestion urbaine compte tenu surtout de la dimension sociale et humaine à travers la perception et le vécu des citoyens. **S'agit-il d'une boîte à outils ou d'une boîte à idées qu'il faut engager entre un urbanisme de plan et un urbanisme de projet ?** Et enfin fournir un document de travail aux gestionnaires et acteurs de la ville pour dégager des perspectives de recherche sur les études urbaines.

1.2. Hypothèses :

La ville correspond à un temps de l'histoire, d'un espace vécu par une population. **Décrypter la croissance rapide en rupture avec la structure spatiale préexistante et l'évolution sociale**, nous conduit à travers la procédure et la démarche menée à relater la gouvernance urbaine pratiquée constitue notre hypothèse de départ. **Le décalage de la planification de la ville avec la réalité** forme un niveau intermédiaire comme hypothèse de travail durant le développement de la lecture du fait urbain depuis l'indépendance à nos jours. Cette hypothèse intermédiaire, nous interpelle à lire le fait urbain en Algérie au lieu de l'urbanisme et ce à travers la triade soulignée dans l'hypothèse de base.

En deuxième degré, dans la suite de la lecture du fait urbain, notre hypothèse consiste à **contracter la remise en cause des pratiques** basées sur un système centralisé, sectoriel, descendant et ne dépendant que de l'Etat-providence selon la rente pétrolière ou durant une gestion de crise conjoncturelle. Cette remise en cause doit être **institutionnelle** par rapport à la logique **organisationnelle** et les pratiques menées à ce jour, elle doit être aussi **instrumentale** face aux limites, aux insuffisances, aux carences et aux discordances par rapport à la boîte à outils disponible et enfin elle doit être **de dimension sociale**, le maillon faible dans tout le processus du fait urbain mais aussi un facteur de conséquence des deux dimensions précédentes.

De la lecture du fait urbain en Algérie, la question de maîtrise se détache des pratiques d'extension et d'étalement urbain. La lecture rétrospective nous a interpellé de situer la phase de maîtrise. Elle devient intéressante du moment qu'elle coïncide avec la décennie noire.

En troisième degré, notre hypothèse, consiste à travers la lecture du fait urbain de la ville, **à associer à l'urbanisme d'extension un urbanisme de maîtrise**. C'est une autre manière de gouverner la ville indépendamment de la rente pétrolière. Loin des jugements sur la qualification de la décennie noire, notre hypothèse est d'étudier la question de maîtrise pour faire évoluer les pratiques de gestion urbaine, d'instrumentalisation et de dimension sociale. En suivant la logique des deux hypothèses précédentes, le décryptage et l'approfondissement de politique urbaine durant la décennie noire nous conduisent à des résultats problématiques et même conflictuels.

1.3. Démarche :

La démarche à suivre dans le parcours de l'étude est basée sur une recherche bibliographique dans le domaine théorique du sujet, sur les différents jalons et références internationales ainsi que sur des documents, rapport et travaux de recherche déjà effectués sur le sujet. Une exploitation de tous les documents d'urbanisme et d'instrumentalisation de la ville concernée par l'étude de cas et choisie selon l'approche de la thèse.

En effet, dans la démarche, des visites sur les lieux, des entretiens et des investigations au niveau des archives, ont été déployées pour mieux cerner l'état de la situation par rapport aux études d'urbanisme en vigueur, la gestion de la ville et les différentes appropriations des territoires y afférant par le citoyen. Sur la discussion du sujet, un entretien sélectif ciblant des experts a été retenu pour développer la question du fait urbain en Algérie.

La dimension chronologique est un paramètre indicateur et structurant. Dans la procédure de lecture, devant un processus complexe cette dimension est sécurisante.

La lecture décennale est uniquement formelle. Elle paraît parfois en synchronisation avec une certaine homogénéité et logique dans la lecture du fait urbain. Par contre elle peut être en discordance ou en contradiction avec quelques programmes qui chevauchent deux décennies. La dimension temporaire doit être perçue autrement. Le temps lui-même est une dimension qu'on veut intégrer dans le processus comme facteur de lecture pour expliquer le fait urbain.

Le volet législatif, institutionnel, organisationnel et structurel qui a régi le fait urbain sur la ville est aussi utilisé comme facteur de lecture pour éviter toute subjectivité ou jugement déconsidérant la lecture et l'analyse qu'on cherche pour vérifier nos hypothèses.

Sur le plan méthodologique, nous essayons d'aborder la question d'une manière analytique durant le processus de lecture du fait urbain et son effet sur la ville. Pour capitaliser l'information acquise la recherche sur la ville réelle pratiquée et exploiter les documents, données et statistiques disposées. Elle nous permet de lire et relater une réalité vécue. Décrypter les causes d'une manière linéaire mais en tenant compte des facteurs et paramètres causants ainsi que les effets en conséquence pour vérifier nos hypothèses. Parions sur la simplicité de l'approche analytique pour bien aborder la complexité du fait. Mais malgré sa simplicité, elle peut nous révéler une lecture rétrospective pragmatique, objective et aboutissante.

Elle s'appuie aussi sur un état de l'art multidisciplinaire. Elle est aussi multisectorielle. Elle touche les acteurs ou "faiseurs" concernés par la ville à plusieurs échelles telle qu'elle est structurée par la gouvernance urbaine et enfin elle touche les différentes actions ayant eu de l'influence sur la croissance urbaine et sur le fait urbain d'une manière générale.

L'importance de la gouvernance urbaine pour expliquer la contextualisation du sujet nous interpelle à examiner le volet législatif. Un paramètre déterminant dans la lecture rétrospective du fait urbain. L'approche exégétique est la plus placée pour véhiculer le décryptage du fait urbain depuis l'indépendance à ce jour. Non pas une démarche d'étude d'une loi quelconque mais c'est une lecture du fait urbain à travers la législation comme étant un facteur qui nous permette d'une part de lire l'évolution du fait urbain en Algérie et d'autre part approcher le sujet à l'échelle nationale. Généralement la législation concerne toutes les villes algériennes et par conséquent, elle devient un facteur de lecture nationale.

La lecture du fait urbain constitue une aventure profonde et sans fin, des limites d'investigation ont été déterminés. A l'espace, à travers le cas d'étude, la commune de Sétif constitue la limite de réflexion tout en essayant à travers les facteurs nationaux de lecture de débattre la question à l'échelle nationale. Au temps, (1962-2014), une fourchette hétérogène, variée et très riche en matière de fait urbain. Elle concerne l'Algérie indépendante. Elle nous révèle les pratiques menées en matière de politique urbaine. L'ingrédient social algérien me guide plutôt vers la contextualisation de la question et à éviter la simple importation de concepts et d'outils occidentaux.

1.4. Structure de la thèse :

Quatre grandes étapes résument le contenu de la thèse. Elles sont développées d'une manière plus au moins évolutive. Un affinage du domaine de la recherche suivi d'une lecture du contexte nationale puis un mouillage de la lecture rétrospective à travers le cas d'étude et enfin une perspective de recherche à travers les pistes à développer après avoir synthétisé la question et vérifier nos hypothèses.

Première partie intitulée « ***Position et appuis sur le sujet de recherche*** ».

Elle consiste à développer l'état de savoir d'une manière très sobre quelques définitions touchant principalement les mots clés du sujet. Elle nous permet de frôler la matière savante pour la maîtrise de la question et le jugement de valeur. Elle nous interpelle chaque fois qu'on traite la ville et son devenir. La source occidentale nous offre une richesse sur la question qui semble plus au moins complète mais apparemment elle est ou bien très avancée ou inapte ou incohérente avec notre contexte nationale. La perception de la ville comme "enjeu" de la société est une prise de conscience récente dans l'histoire des idées. Une réflexion et un débat autour du concept de la ville, aujourd'hui en Algérie est d'actualité et essentiel.

Cette étape nous permet de discuter l'urbanisme en Algérie en tenant compte bien sûr du contexte et ses spécificités pour en prospérer de la prise de conscience engagée pour une refonte de pratique en urbanisme.

Deuxième partie intitulée « ***le fait urbain dans le contexte national*** »

La deuxième partie tente à déchiffrer le fait urbain de l'Algérie indépendante. A travers une lecture rétrospective de la politique urbaine, de la question foncière et de la planification urbaine en Algérie que nous avons essayé de déterminer :

D'abord chapitre 3, intitulé « ***Politique urbaine*** » adoptée en Algérie. Il nous révèle l'impact de la gouvernance sur le fait urbain à travers les doctrines et modèles inspirés, et les différents choix et pratiques usées, les limites et les incohérences de l'approche variable et multiple que ce soit dans la rupture ou la continuité.

Le chapitre 4 intitulé « ***Planification urbaine*** » qui traite la question de la planification urbaine en Algérie et par conséquent, l'urbanisme pratiqué depuis l'indépendance à ce jour. L'approche instrumentale administrant le fait urbain comme appareil de planification en Algérie à travers le processus de la gouvernance urbaine et de la gestion dans la fabrique urbaine a fait l'objet de plusieurs recherches. Elle est inévitable dans la lecture du fait urbain. L'hypothèse de décalage de la ville pensée par rapport à la ville réalisée est au cœur de la problématique.

Le chapitre 5, intitulé « ***la question foncière*** ». Elle nous interpelle chaque fois qu'en traite la question du fait urbain. En Algérie, elle est au cœur de la problématique. Elle constitue un facteur capital dans le décryptage du fait urbain en Algérie. Elle a été toujours considérée comme étant un dossier complexe et récurrent. C'est un sujet de pouvoir et de pression politique et économique.

En Algérie le foncier est toujours relevé comme problème, une approche beaucoup plus de manipulation que de gestion. Il constitue le contenant de la ville. Sa gestion est au cœur des enjeux de la fabrique urbaine.

Enfin, le chapitre 6 intitulé « **Décryptage de la décennie noire** ». Il consiste à un retour périodique sur la question urbaine. La décennie noire particulièrement nous interpelle chaque fois qu'un facteur de lecture est apparu. Est-ce qu'elle est une décennie de chaos urbain ou de résilience urbaine ? Ce n'est pas un jugement qui nous préoccupe mais plutôt c'est la gouvernance de crise et les mesures de conjoncture menées durant cette période qui nous interpelle à vérifier la question de la maîtrise comment elle a été adoptée durant cette période.

Troisième partie intitulée « **Lecture et décryptage du fait urbain à travers le cas d'étude** »

Loin d'être exhaustif dans la deuxième partie, un mouillage dans le décryptage du fait urbain sur un cas d'étude s'impose. La complexité du sujet à vérifier mes hypothèses dans le détail et à la suite de ne pas s'aventurer sur des territoires méconnus me contraint de décryptage le fait urbain sur un seul cas d'étude.

Cette partie du cas d'étude, sur la ville de Sétif, comporte cinq chapitres.

Comme introduction de la partie nous avons essayé d'approcher le cas d'étude à travers une reconnaissance du lieu et son statut. Intitulée « Identification et statut de la ville de Sétif ».

Le chapitre 7 intitulé « **Lecture rétrospective de la ville héritée** » me semble incontournable pour comprendre le fait urbain post-indépendant. D'une part, On ne peut pas désapprendre et nier la période coloniale du moment que le fait urbain ne peut guère se détacher dans une période précis. D'autre part, la ville héritée, ses territoires, ses mutations et même les mécanismes en vigueur du fait urbain, y compris la législation de gestion qu'on va découvrir dans la lecture de la politique urbaine ont été presque les principaux indicateurs influents du fait urbain pendant la première génération de l'Algérie indépendante.

Le chapitre 8 intitulé « **De la ville active à la ville accélérée (1960-1989)** », c'est une étape plus au moins hétérogène. On distingue trois grandes étapes. Elle commence timidement qualifiée de "standby", puis elle s'accélère pendant la décennie de la planification économique de l'Etat-providence. Elle garde ensuite le même rythme mais avec un régime politique de la pratique du laisser-faire. Cette étape s'achève avec les réformes des années 1990. C'est une étape où la ville a débuté à redessiner ensuite a confirmé le principe de développement « radioconcentrique » en se référant aux études d'urbanisme engagé avant l'indépendance. Mais aussi où la ville a connu un boom urbanistique par un urbanisme d'extension avec un rythme accélérée et à travers une série de décisions centrales.

Le chapitre 9 intitulé « **De la ville maîtrisée à la ville hyperaccéléré (1990-2014)** » est dans la continuité chronologique de la lecture du fait urbain à travers le cas d'étude. D'une part il fait distinguer la période de celle qui précède et celle qui la succède. A l'égard de toutes les villes algériennes, la ville de Sétif a subi les conséquences des réformes, des changements et surtout de

la conjoncture qui traverse le pays. D'autre part, il traite la période du retour de l'Etat-providence en force à l'égard de la situation financière glorieuse et la rente pétrolière. La ville de Sétif retrouve les pratiques d'étalement urbain et d'urbanisation avec cette fois-ci un rythme hyperaccéléré. Les leçons de gouvernance de maîtrise sont vite oubliées et même dénoncées. La ville de Sétif a vécu une expansion urbaine qualifiée d'éclatement de la ville. On parle de la commune phagocytée par la ville.

Et enfin le chapitre 10, intitulé « **Décryptage du cas d'étude durant la décennie noire** » traite le fait urbain durant cette décennie et notamment la question de maîtrise de croissance urbaine, la transition et les réformes en absence de la rente pétrolière et coïncidant avec une conjoncture inédite depuis l'indépendance, une situation de Crises : politique, économique, social, et surtout sécuritaire. Une deuxième génération d'instruments d'urbanisme est mise en place. La ville ne s'arrête pas, la ville bouge, elle est vivante, les mesures prises durant la décennie de maîtrise, la spéculation foncière et l'arrêt définitif de toute extension de la ville a été derrière la tension foncière et par conséquent elle a engendré une dynamique de reconquête urbaine sur la ville.

Le chapitre 11 intitulé « **Instruments d'urbanisme à travers le cas d'étude** », d'une part c'est une exploitation de tous les documents d'urbanisme dotés pour la ville de Sétif et d'autre part c'est une étape de vérification du décalage entre le fait urbain et les instruments d'urbanisme. Nous essayons dans ce chapitre d'examiner les plans d'urbanisme de la ville de Sétif depuis l'indépendance à ce jour. Discuter leurs effets sur l'urbanisation et le devenir de la ville peut nous ramener à examiner ses empreintes sur le fait urbain.

Quatrième partie intitulée « **Mouillage à travers la discussion sur l'urbanisme en Algérie : pour une refonte de pratique** »

Le fait urbain, entre extension et maîtrise s'avère aujourd'hui en état de crise, la révision sur les pratiques, la politique et même sur la loi d'urbanisme apparaît inévitable. Après avoir essayé de décrypter le fait urbain en Algérie à travers le cas d'étude sur la ville de Sétif, la phase de mouillage sur la question avec un effort plutôt intuitif que spéculatif s'avère indispensable.

Sur une question complexe et d'actualité et qui pose problème dans le monde entier mais qui change de formes, d'une époque à une autre, d'une politique à une autre d'un continent à un autre et d'un pays à autre, le mouillage m'oblige d'être plus au moins armé.

Les deux chapitres de cette dernière partie questionnent à partir d'un entretien avec des experts algériens la question urbaine en Algérie et s'engagent dans une aventure de discussion de l'urbanisme en tant que champ et métiers, les limites constatées en Algérie et les perspectives envisagées, espérées et attendues.

Le chapitre 12, intitulé « **synthèse de l'entretien avec les experts** » par lequel j'ai essayé de discuter la crise d'urbanisme en Algérie avec des experts qu'on a choisi ayant exercé longuement la fonction d'urbaniste et ayant durant leurs carrières aborder d'une manière ou d'une autre la question urbaine

comme professionnelles du secteur de l'habitat et de l'urbanisme et aussi comme chercheurs-experts.

A l'objectif de recentrer le débat contextuel sur l'urbanisme en Algérie et suivant les principaux paramètres causants le fait urbain comme pratique, ainsi que les différents débats et assises sur l'urbanisme en Algérie, trois axes structurent le canevas d'entretien : Urbanisme et phénomène d'urbanisation, instruments et cadre juridique, et acteurs et leurs comportements.

Le chapitre 13, intitulé « **urbanisme en crise, urbanisme de crise** ». Dans la continuité de la discussion des trois axes sur le postulat d'un urbanisme en crise et en conséquence de l'état de l'art sur la question, les débats et assises répétées et l'acheminement de nos hypothèses, le chapitre consiste à développer la question urbaine et les exigences qu'il faut porter dans la refonte éventuelle sur l'urbanisme.

Le chapitre est divisé en trois sections. La section 1 intitulée « **urbanisme et phénomène d'urbanisation** ». Le cadrage de la discussion sur le sujet défaille l'importation des concepts occidentaux et traite la triade (temps/espace et population) de notre hypothèse qui est reprise pour discuter l'auto-urbanisation en Algérie. De l'urbanisme en crise à l'urbanisme de crise, nous avons essayé de reprendre quelques éléments évoqués lors du débat sur la ville algérienne, les conclusions des assises sur l'urbanisme en Algérie pour s'arrêter à la question pourquoi faire de l'urbanisme ?

La section 2 intitulée « **Tendance pragmatique en urbanisme** », évoque la question de la planification urbaine en Algérie. C'est un palliatif pour un urbanisme mieux adapté qu'il faut engager avant de parler sur le passage du plan au projet. Améliorer et enrichir la boîte à outils classique de planification et de gestion urbaines est une exigence à l'importe réforme sur l'urbanisme. Un premier scénario qui est palliatif. Il exige un audit sur la législation instrumentale et institutionnelle en vigueur pour vérifier les manquements, les incohérences et les dysfonctionnements sur les gammes d'outils d'urbanisme (prospectif et de planification, réglementaire, de gestion et opérationnelle et de maîtrise foncière). Un deuxième scénario qui traite le passage du plan au projet comme refonte de fond et de tendance pragmatique.

La section 3, intitulée « **les acteurs et leurs comportements** » en guise d'épilogue de la thèse. Arrêter le fait urbain et faisant de l'urbanisme comme pratique exige une volonté politique sur la ville, une bonne gouvernance. Les exigences de l'urbanisme de projet en Algérie doivent être perçues de dispositifs que de design. Cela n'entame pas la question des compétences et la qualité professionnelle des acteurs de la ville.

*« L'urbanisme concerne tout le monde mais
n'intéresse personne »
(Balzani B) ¹*

Chapitre 2 : Aperçu théorique

Introduction :

Avant d'aborder la question de la maîtrise, le fait urbain et la ville et son devenir, un état de savoir sur le sujet succinct constitue une introduction à la boîte à idées pour une meilleure maîtrise d'inspiration, d'étude et de vérification des hypothèses.

Une panoplie de mots savants, nous interpelle chaque fois qu'on traite la ville d'une manière générale. Un objet d'étude très complexe à cerner. Un abondant de références et de sources, (c'est comme si on est dans un puit sans fond), tout en signalons que la langue française qui a toujours constitué un handicap de maîtrise de la question par rapport aux autres sources étrangères (surtout non traduites).

Pour définir la contenance et le développement de l'état de savoir, il nous encombre une triple contraintes ; d'abord il se trouve que l'état de savoir est plus ou moins effectué, est quasiment occidental et qui peut d'une part se présenter comme étranger, inapte, incommode, incohérent,... à notre contexte et d'autre part très avancé par rapport à la situation d'un pays "en voie de développement". La deuxième contrainte, se sent à l'effort de combler la première en épuisant d'un état de savoir contextuel et qui traite les spécificités de la ville réelle dans ses dimension sociale, temporaire et citoyenne, nous avons constaté malgré l'effort accompli depuis l'indépendance, il reste non pas seulement incomplet mais dispersé. Nous sommes devant un capital qui nécessite une réécriture dans une chaîne de logique scientifique. La troisième contrainte, se trouve dans l'investissement accompli pour exploiter les littératures qui existent, nous nous sommes rendu compte de la difficulté de l'impact interdisciplinaire et intradisciplinaire sur le traitement de la question.

Pour faire face, nous sommes basés sur quelques renvois que nous avons jugé importants et pertinents pour aborder le sujet. A cela nous ne pouvons être exhaustives. Concernant les travaux et les publications scientifiques sur le contexte Algérien, nous avons constatés la présence d'un capital important et à ne pas négliger. Beaucoup de références nous ont apporté une certaine lucidité dans le développement du sujet. Enfin, pour ce qui est de l'impact de la discipline, aujourd'hui et compte tenu de la spécificité du domaine qui ne peut exister sans l'interdisciplinarité, mon profil et mon cursus professionnel sont derrière cette interdisciplinarité que nous avons essayé d'approcher sur la question urbaine d'une manière empirique.

On a tenté une approche pragmatique sur le développement du fait urbain et son impact sur la ville afin de conquérir une objectivité. Elle nous oblige de frôler la matière savante, la réalité politique, la lecture du fait et le jugement de valeur.

¹ Balzani B., et al. (Sous la direction de) 2002. *Question urbaine et politique de la ville*. Éd Le Harmattan, Paris.

La perception de la ville comme "enjeu" de la société est une prise de conscience récente. Une réflexion et un débat autour du concept de la ville, aujourd'hui en Algérie sont d'actualité et essentiels.

Bien que mon intention est de ne pas s'étaler dans la théorie néanmoins, quelques mots nécessitent un développement conceptuel. Sachant qu'il existe un abandon de production scientifique sur la question et s'imprégner d'eux constitue un soubassement comme un état de savoir qui structure l'aboutissement du travail.

Parmi ces mots on cite dans l'ordre de priorité capital : la ville, le fait urbain et l'urbanisme. D'autres mots seront abordés parce qu'on a distingué leurs importances dans le développement du sujet, on cite notamment la planification urbaine, la croissance urbaine, la question urbaine, la maîtrise et les métiers d'urbanisme.

En troisième degré des mots surgissent dans le processus de développement de la problématique.

"Là où on pense que la ville finit, et où en fait, elle recommence." Pier Paolo PASOLINI.

2.1. Penser la ville²

Le fait urbain, les phénomènes, les politiques, négligent la ville. Elle n'a jamais été au centre, la pensée sur la ville reste décevante, ce qui explique sa fragilité (Pierre ANSAY)³.

La ville n'est pas une simple question de seuil sur la taille ou le nombre de population, ni les activités qui la caractérisent, mais par des traits particuliers de statut juridique, de sociabilité et de culture. Ces lignes découlent du rôle essentiel que remplit l'organe urbain. Ce rôle n'est pas économique seulement, il est surtout politique. Polis, l'étymologie n'est pas trompeuse. La ville se distingue du milieu qui l'environne en ce qu'elle est, dans le paysage, le point d'enracinement du pouvoir. L'Etat crée la ville, sur la ville l'Etat prend assise. (George Duby, 1981)⁴

« *Le mot ville, bien que son sens puisse paraître évident, est un des plus complexes de la langue française* » (Lavedan)⁵. Selon L. Mumford, la ville, ce n'est pas un simple agrandissement d'un village, « *le village n'aurait jamais pu devenir une cité* ». C'est un noyau social infime puis elle connaît des étapes complexes de la maturité pour enfin elle vieillit.

Pour Le Corbusier la ville, « *c'est la mainmise de l'homme sur la nature. C'est une action humaine contre la nature, un organisme humain de protection et de travail. C'est une création. La poésie est acte humain, – rapports concertés entre des images perceptibles. La poésie de la nature n'est exactement qu'une construction de l'esprit. La ville est une image puissante qui actionne notre esprit. Pourquoi la ville ne serait-elle pas, aujourd'hui encore, une source de poésie ?* »

L'avantage consenti à la ville est lié à son statut juridique, comme lieu d'exercice de pouvoirs. Qu'il soit à l'origine d'ordre religieux ou politique, ce pouvoir s'accompagne d'un privilège économique et territorial, il confère aux dirigeants de la ville un ascendant sur les populations des localités voisines. (Thierry Paquot). Ce mode de définition n'a rien de théorique, est une agglomération qui possède un certain statut juridique.

Le mot « ville » est particulièrement imprécis et son contenu est variable d'une époque à une autre et d'un Etat à un autre. Il est difficile d'en donner, une définition englobante.

La ville depuis longtemps, aujourd'hui et dans le futur, se trouve au cœur des disciplines et chacune apporte sa contribution. Pour les historiens, les juristes, ou les spécialistes de sciences politiques, comme pour les premiers chroniqueurs urbains, *la ville désigne une forme d'organisation politique des sociétés (polis ou cité), qui correspond à diverses formes juridiques de statut des personnes ou de l'appropriation d'un territoire* (Thierry Paquot)⁶

² En référence au colloque international « *Penser la ville, Approches comparatives* » tenu à Khenchela Algérie, en octobre 2008.

³ Ansay P., Schoonbrodt R. 1998. *Penser la ville, choix de textes philosophiques*. Éd. AAM.

⁴ Duby G. 1981. *Histoire de la France urbaine*. Paris, Seuil, 1981

⁵ Lavedan P. 1936. *Géographie des villes*. Ed. Librairie Gallimard, Paris.

⁶ Paquot Th. et Kleinschmager R. 2006. Extraits du *Dictionnaire la ville et l'urbain*. Éd. Anthropos-Economica, 320 pages.

"Trois conditions sont indispensables pour qu'un établissement humain constitue une ville : l'agglomération de constructions ; certains traits sociaux de la population et une certaine dimension" (Paule Claval).

De ces définitions ressort la difficulté de trouver un critère universel et satisfaisant pour établir le départ entre villages et bourgs d'une part, villes de l'autre. Si l'on veut éviter ces difficultés, il est bon de partir d'une idée qui permette de retrouver ce que géographes, démographes, sociologues, économistes, ethnologues ou historiens, architectes,..., ont apporté dans les études qu'ils ont consacrées aux réalités urbaines : *la ville naît des besoins d'interaction des gens et des avantages que celle-ci procure ; elle se trouve limitée par des contraintes qui pèsent sur la vie de relation, ou par les désavantages qu'elle fait naître.*⁷ (Françoise Choay)

La ville ne s'installe pas au hasard : *elle est sensible à la topographie locale. On n'apprécie son rôle qu'en saisissant ses rapports avec d'autres centres. Longtemps, l'espace des sociétés globales est demeuré marqué par la fracture majeure qui séparait les villes des campagnes. La part de la population qui vit dans l'espace rural a fortement diminué. Le réseau urbain s'analyse de plus en plus comme celui des relations au sein d'un univers citadin éclaté en noyaux multiples.* (Françoise Choay)

Pour Pierre Merlin, il propose la définition suivante : *« la ville est un rassemblement des hommes, en un emplacement favorable, pour mener des activités collectives, un lieu d'échanges des personnes, des biens, des capitaux, des idées et des informations, à la fois cadre, moteur et résultante des activités humaines ».*

Notre approche sur la lecture du fait urbain, nous interpelle la définition d'Etienne Dalmasso (1973)⁸ de la ville comme *"la projection sur une surface de l'espace des conditions naturelles, des héritages de l'histoire, du jeu des forces économiques, des effets du progrès technique, du génie créateur des architectes, des contraintes administratives, des habitudes quotidiennes comme des aspirations conscientes ou inconscientes des habitants"*

Ainsi sur la distinction de la ville sujet de la ville objet nous partons de la définition de la ville par Jacqueline Beaujeu-Garnier qui propose *"concentration d'hommes, de besoins, de possibilités de toutes sortes (travail, information....) ayant une capacité d'organisation et de transmission, (...), à la fois sujet et objet. En tant qu'objet, elle existe matériellement, elle attire et accueille des habitants (...), elle est le lieu de contacts de toutes natures (...). Mais le corollaire de cette fonction objet est un véritable rôle d'intervention, de fonction sujet. Le cadre urbain et l'ambiance urbaine influent sur les habitants (...). Si l'homme utilise et façonne la ville, la réciproque est également vraie"*.

Sociologiquement, qu'il s'agisse de K. Marx, d'É. Durkheim, de M. Weber ou encore de G. Simmel, tous ces pionniers de la sociologie ont vu dans la ville le lieu même de la modernité. Pour Marx, *« la ville est l'espace où les luttes sociales peuvent conduire à la libération des plus démunis ; elle permet de s'émanciper » de la stupidité de la vie rurale ».* Pour Durkheim, même si elle pose des problèmes d'intégration, la ville rassemble toutes les conditions pour le déploiement de la

⁷ Merlin P. et Choay F. 2000. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*", 3^{ème} édition PUF, Paris.

⁸ DALMASSO E. 1973 (Préface à G. C. PELLEGRINI, *la ricerca geografia urbana*, Milano, 1973)

densité morale, laquelle permet à l'individu de gagner en liberté et de devenir une valeur de référence. Pour Weber, *c'est en ville que le capitalisme a vu le jour, parallèlement à la rationalisation du monde*. Enfin, pour Simmel, *« la métropole moderne est le théâtre de l'objectivation de la culture : le temps mesuré, les institutions et les règles y deviennent si impersonnels qu'ils finissent par créer un nouveau type de « personnalité urbaine »*.

Chacun à sa manière, ces auteurs fondamentaux de la discipline ont connu une certaine postérité dans le champ de la sociologie urbaine. Nous irons toutefois au-delà des filiations internes à la sociologie afin de rendre justice à d'autres approches complémentaires, plus particulièrement à l'ethnologie urbaine et sociale.

Morphologiquement, d'une manière plus générale, comme le note A. Lévy mais aussi de M. Roncayolo, fidèle disciple de Halbwachs, *il importe, si l'on veut redonner un nouveau souffle à la morphologie urbaine, de saisir l'ensemble des processus sociaux à l'origine du sens des formes de la ville. Attentif aussi bien aux paysages urbains, aux ambiances sonores et lumineuses, aux divisions sociales qu'aux tracés urbains*, Lévy plaide en faveur d'une morphologie urbaine sensible aux ruptures historiques et aux nouvelles formes de la ville ainsi engendrées. La croissance des villes et leurs évolutions historiques sont donc analysées ici du point de vue des multiples formes concrètes qui se succèdent dans le temps et dans les espaces urbains.

2.2. Urbanisme

L'ambiguïté de la définition du mot urbanisme à travers les dictionnaires réside dans sa complexité, il est à la fois, science, art et technique de l'organisation spatiale des établissements humains. Mais il constitue l'essence de la thèse, comme sujet, il est nécessaire de développer brièvement son historique, son évolution et sa conceptualisation.

Récent comme mot, néologisme espagnol « *urbanizacion* », crée par l'architecte espagnol Ildefonso Cerdà en 1867 dans sa *teoria general de l'urbanizacion* (trad. et adaptation Franç. Paris 1979) pour désigner une discipline nouvelle. Il disait : *"Je vais initier le lecteur à l'étude d'une matière complètement neuve, intacte et vierge. Comme tout y était nouveau, il m'a fallu chercher et inventer des mots nouveaux, pour exprimer des idées nouvelles dont l'explication ne se trouvait dans aucun lexique"*. En effet, pour la première fois dans l'histoire, Cerdà entendait donner un statut scientifique à la création et à l'aménagement des villes, conçus comme ressortissant à une discipline autonome, à part entière (Françoise Choay)⁹.

En qualité de praticien, le terme créé par Cerdà devait être finalement réservé au processus d'investissement de l'espace par des constructions et des réseaux d'équipements, tandis que la nouvelle discipline désignait un dérivé plus simple du latin *urbs* : *urbanismo* en espagnol, *urbanismo* et *urbanistica* en italien et *urbanisme*, dans le néologisme de la langue française, il apparaît en 1910, dans le milieu des praticiens qui gravitaient autour de Hénard E. et du Musée social.

⁹ Merlin P. et Choay F. 2000. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*", 3^{ème} édition PUF, Paris.

Claude Viviane¹⁰ envisage trois manières d'aborder l'histoire de l'urbanisme, *par l'histoire des idées urbanistiques, par histoire des sciences sociales, par l'histoire des politiques publiques, autant de cadres différents qui déterminent et sous-tendent la compréhension qu'il est possible d'avoir des origines de la pratique d'urbanisme*. Ils se distinguent par leur objet, leur périodisation, leur échelle d'analyse, leur rapport avec d'autres champs de l'histoire ou avec d'autres disciplines.

Françoise Choay¹¹ s'est engagé dans un projet d'histoire des idées urbanistiques : à ses yeux, *l'urbanisme fait discipline dès lors qu'elle est le fait de praticiens éclairés, tels que Haussmann, Cerdà, Giovannini ou Weber ou de théoriciens qui sont sensibles aux questions générales que pose leur époque tout en étant conscients des dimensions pratiques qu'elles soulèvent*.

Le terme adopté par les praticiens est vite développé en une discipline autonome ayant pour vocation l'aménagement scientifique de l'espace urbain sachant qu'avant on ne trouve aucune société où la production de l'espace bâti relève d'une discipline autonome. Alors que selon Françoise Choay, *en 1485, Alberti, dans l'art d'édifier a produit une discipline, théorique et appliquée, autonome et qu'il semblerait que le projet énoncé anticipe de quatre siècles celui de Cerdà*. Par ailleurs, *Haussmann son admirateur à sa démarche peut être considéré comme le créateur de l'urbanisme par ses méthodes et principes qui ont même guidé sa démarche*.

Sur l'ensemble des théoriciens de l'urbanisme à l'exception de Camillo Sitte, la volonté d'embellissement est devenue secondaire, si elle n'est pas absente. Le mouvement moderne et ses théoriciens progressistes auteurs et disciples ont vite après la deuxième guerre mondiale conquis un champ d'application

Les critiques ont d'abord porté sur les résultats concrets de l'application des théories de l'urbanisme progressiste, dominant depuis l'avènement du mouvement moderne. L. Mumford était l'initiateur d'une critique esthétique des rénovations urbaines et des nouveaux ensembles, mais surtout d'une critique sociale, bientôt développée par J. Jacobs (EU 1961).

Les travaux de F. Choay¹², montrant que l'ensemble des "théories de l'urbanisme" sont sous-tendues par des choix idéologiques classées en deux groupes selon qu'elles sont orientées par une idéologie du progrès, privilégiant les valeurs d'hygiène et d'efficacité ainsi que la technique (urbanisme progressiste), ou par une idéologie privilégiant les valeurs culturelles traditionnelles (urbanisme culturaliste). *De plus, inspirés par la pensée utopiste, les modèles des urbanistes constituent des solutions totalitaires et simplificatrices, qui ne prennent en compte ni la durée, ni la richesse du monde symbolique*.

Des changements généraux font que, au seuil de la révolution industrielle, se pose ce que l'on appellera ultérieurement la "question urbaine", celles-ci apparaissent notamment dans l'usage d'un vocabulaire qui privilégie les fonctions et les fonctionnements urbains, vocabulaire que partagent l'administration, l'économie politique et la physiologie.

¹⁰ Viviane C. 2006. Faire la ville, les métiers de l'urbanisme au XXe siècle. Éd. Parenthèses.

¹¹ Choay F. 1996. Préface à Webber, Melvin M, *L'urbain sans lieu ni bornes* (1964) La Tour d'Aigues. Ed. L'Aube.

¹² Choay F. 1965. *L'urbanisme, utopies et réalité*. Éd. du Seuil. Paris.

Le droit de l'urbanisme poursuit de façon toujours la manière complexe, en accord avec la complexité et la bureaucratisation croissantes des sociétés développées, une réglementation aussi ancienne que les villes et dont les articles étaient autrefois rassemblés dans les "traités de police".

L'urbanisme opérationnel récuse tout préalable théorique et se veut aménageur de terrains, utilisant des procédures codifiées par le droit de l'urbanisme.

La prolifération sémantique du terme urbanisme, est elle-même, riche d'enseignements. Certes, elle trahit l'irréalisme du projet défini par Cerdà et dont la cohérence n'était pas telle qu'elle pût lui assurer le monopole du terme. Mais elle permet aussi de mesurer la complexité, sans cesse croissante dans les sociétés modernes industrialisées, des procès de production, du cadre bâti, qui, aux fulgurances de l'innovation conceptuelle ou technique, associent les pesanteurs institutionnelles, les entraves de la coutume, l'errance des pouvoirs. (F Choay)

Si, depuis les années 1960, l'originel "urbanisme", a vu ses prétentions totalitaires, son statut scientifique, ses méthodes être critiqués, voire démystifiés, on ne peut cependant, quitte à les reformuler autrement, reléguer ses ambitions théoriques. Il est aujourd'hui nécessaire de ne pas perdre de vue l'horizon commun de tous les savoirs et pratiques sectoriels qui, sous le nom usurpé d'urbanisme, ou autrement, participent à l'édification concertée de notre espace. Et il est tout aussi nécessaire de ne renoncer ni à la construction, ni à l'acquisition d'un savoir, d'une réflexion, ni à la mise en œuvre d'un appareil critique, qui constituent un corpus référentiel commun à tous les intervenants impliqués dans ce processus.

L'urbanisme est donc à la fois un champ disciplinaire et un champ professionnel recouvrant l'étude du phénomène urbain, l'action d'urbanisation et l'organisation de la ville et de ses territoires. Les personnes qui exercent ce métier sont des urbanistes. Selon les traditions académiques, cette discipline est associée tantôt à l'architecture, tantôt à la géographie, selon l'aspect mis en avant, l'intervention urbaine ou l'étude théorique.

En tant que champ disciplinaire (ou scientifique), les théories de l'urbanisme sont en étroite filiation avec les sciences humaines (géographie, aménagement, économie, science juridique, écologie, anthropologie, science politique, sociologie, linguistique, sémiologie).

En tant que champ professionnel, les pratiques et techniques de l'urbanisme découlent de la mise en œuvre des politiques urbaines (logement, transport, environnement, zones d'activités économiques et appareil commercial). Cette deuxième dimension recoupe la planification urbaine et la gestion de la cité, en maximisant le potentiel géographique en vue d'une meilleure harmonie des usages et du bien-être des utilisateurs.

Selon Claude Viviane¹³, l'urbanisme appartient à des « *mondes des professionnels de l'urbain* » et correspond à des pratiques diverses qui se sont institutionnalisées. *Les premiers pas de l'urbanisme sont marqués par la philosophie des lumières, de la rationalité, du progrès.* L'urbanisme se construit ainsi comme un ensemble de savoirs et de savoir-faire mobilisés dans une entreprise de mise en ordre et avec un véritable modèle de planification rationnelle globale, considéré comme le paradigme fondateur de la planification moderne et conduit à aménager le territoire à ses différentes

¹³ Viviane C. 2006. Faire la ville, les métiers de l'urbanisme au XXe siècle. Éd. Parenthèses.

échelles. Caractérisée au début par un interventionnisme et un centralisme étatique qui produit de grandes opérations d'aménagement.

2.3. Urbanisme et études urbaines

Les études urbaines, nées dès les années d'après-guerre, se consolident véritablement en Amérique du Nord dans ce contexte et au cours de cette période comme un champ académique distinct qui repose sur un ensemble de travaux développés dans une perspective pluridisciplinaire pour analyser précisément le développement urbain mais aussi les pratiques professionnelles. Les études urbaines sont alors fortement marquées par un certain militantisme et un engagement des chercheurs en faveur des « communautés ». L'enjeu est de répondre à la crise urbaine et à la demande sociale en faveur d'une plus grande participation et d'une démocratisation de la gestion des villes.

Franck Scherrer¹⁴ développe l'histoire du contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme. Le terme «urbanisme» apparaît à partir de 1910 renvoie principalement à un champ de pratiques professionnelles et de compétences, tandis que la notion d'«études urbaines» apparaît à partir des 1970, renvoie plutôt à un champ de connaissances interdisciplinaires appliquées à l'objet qu'est la ville. *En France, le terme studies contrairement au mot génies, pose problème du moment qu'un champ scientifique déterminé par son objet et non pas par la discipline n'a pas de statut académique.* (Franck Scherrer) Tandis que, le mot urbanisme continue à être un champ de connaissances qui a du mal à se positionner, entre la dépendance à l'égard des savoirs disciplinaires, et la référence et à des pratiques professionnelles, dont la définition est en elle-même un vrai casse-tête.

L'amalgame entre l'urbanisme et les études urbaines, c'est que le premier s'enseigne par un savoir qui vise à former des urbanistes professionnels en s'appuyant sur les outils des sciences sociales pour analyser les pratiques et les acteurs de l'urbanisme avec un appareillage scientifique qui relève des études urbaines.

Selon le philosophe Thierry Paquot, les disciplines sur la ville hésitent entre deux pôles, celui des « études urbaines » et celui d'une « science de la ville et des territoires ». *En se proposant de dénouer les fils de l'émergence des « savoirs urbains », il ne s'agit pas de réinventer une nouvelle généalogie, mais plutôt de déplacer le questionnaire classique d'une histoire des disciplines des sciences humaines pour se hasarder sur un terrain moins sûr de la co-construction des sciences de la ville et des représentations de la ville elle-même* (Stéphane Van Damme (2005)¹⁵.

La ville n'est pas un fait du hasard et pour la préserver à des conséquences de son développement parfois catastrophique, il faut la maîtriser.

Aux États-Unis, les programmes *d'urban studies* sont associés aux projets d'urbanisme (*urban planning*), et participent à l'horizon d'action des aménageurs et des architectes. Ils constituent un

¹⁴ Scherrer. F. 2010. *Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale. Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #10 | 2010, mis en ligne le 30 novembre 2012, (consulté le 04 février 2017). URL : <http://traces.revues.org/4805> ; DOI : 10.4000/traces.4805.

¹⁵ Van Damme S. 2005. *Les sciences humaines à l'épreuve de la ville : les enjeux d'une archéologie des savoirs urbains (XVIIe-XXe siècles)* » <http://www.cairn.info/revue-histoire-des-sciences-humaines-2005-1-page-3.htm>. , (Consulté le 14 février 2016)

point de rencontre entre une conception de la ville comme objet d'études, et une conception de la ville comme champ d'action pour l'aménager, la moderniser.

2.4. Croissance urbaine

Nonobstant aux soucis des chercheurs, praticiens et politiques sur le retour à la ville, la question de la croissance urbaine, sujet parmi les plus anciens dans la recherche sur le fait urbain poursuit son intéressement et reste toujours au cœur de la problématique de la ville et/ou de l'urbain.

La croissance urbaine n'est une question uniquement de chiffres de population, elle prend effet et forme d'une croissance spatiale. *Elle est le résultat d'un jeu combiné de la croissance démographique et de l'augmentation de la consommation d'espace par individu* (P. Merlin).

Cette croissance spatiale se manifeste par un processus d'urbanisation, il est universel. Se positionner sur le fait et le défait urbain caractérisant cette urbanisation d'un rythme de dynamique est le centre de la question urbaine. Une transition urbaine déterminée par une accélération exponentielle du milieu urbain inquiète les scientifiques et les acteurs sur le devenir de la ville.

Par le phénomène de la croissance urbaine et ces conséquences, les théoriciens se convergent entre la fin de la ville et la ville globale, parce que d'une part la ville s'étale et s'éclate et d'autre part, au-delà même des villes, le mode de vie urbain tend à s'imposer, la distinction entre le monde urbain et le monde rural est de plus en plus délicate à opérer.

De la croissance urbaine apparaît le périurbain, un territoire très présent dans le débat de la ville, il est qualifié tantôt d'enjeux, tantôt de rejet et tantôt de chaos. Parfois, il est qualifié négativement de non-ville par opposition à la ville. *Il fait partie du nouveau urbain, l'urbain qui se substitue à la ville* (H. Lefebvre). D'autres parlent de *la ville diffuse qui se substitue au fameux débat ville-compagne* (B. Secchi). Un débat d'actualité, les disciplines sur le sujet commencent à se croiser plus qu'avant, les concepts ont même changé.

La croissance urbaine n'est pas un fait récent. *Géographiquement, aujourd'hui elle touche particulièrement les pays du tiers monde, le mode de vie urbain est en voie de généralisation. L'essentiel de la croissance urbaine s'est produit depuis la révolution industrielle* (P. Merlin)

Malheureusement, ce n'est pas toute croissance urbaine est de développement. Ce qui nous fait peur aujourd'hui, c'est cette croissance urbaine sans développement. Une simple consommation d'espace abusive d'une part par le politique suite à une juxtaposition d'interventions sectorielles qui s'enchaînent de façon anarchique et d'autre part de l'informel devant l'incapacité de faire face et d'absorber le déficit dû à la croissance démographique urbaine.

Une consommation d'espace par l'urbanisation trop exagéré par rapport à la croissance démographique, (une question complexe et mal maîtrisée), elle évolue avec le niveau de vie, l'aspiration à des formes d'urbanisation moins denses est plus forte, mais elle est concurrente des espaces agricoles d'autant plus que l'urbanisation ne négocié que les bonnes terres agricoles.

L'urbanisation est aujourd'hui un phénomène sans précédent, selon J.M. Stébé¹⁶, l'hypothèse de H. Lefebvre qui envisageait sa totalité sur la planète se vérifie de plus en plus. Les capacités d'adaptation, de planification et d'organisation deviennent un enjeu majeur au devenir des territoires et ses occupants.

Dans l'histoire, trois révolutions urbaines ont fait aboutir cette situation, la première quoique elle revient à une époque lointaine, c'est la ville peuplée par des individus qui vivent d'autres ressources que du travail de la terre, du développement de la culture produise la ville et inversement. Par ailleurs la campagne qui se distingue de la ville, son économie rurale est pour quelque chose sur le développement de la ville. La deuxième, c'est avec la révolution industrielle que le phénomène d'hyperurbanisation a bouleversé la structure même de la ville. Dans un mouvement centrifuge, la ville ne cesse de s'accroître jusqu'à mettre en péril les frontières ville-campagne. La troisième est très récente, elle est mondiale et elle concerne la ville globale, la ville diffuse, l'urbain qui se substitue à la ville, la fin de la ville, beaucoup de scientifiques et chercheurs spéculent sur son devenir. Avec la modernité, la technologie, le statut (politique, administratif, religieux et surtout économique), lorsqu'il s'agit de métropole, concurrence le pays.

Un nouveau contexte, un nouveau régime s'impose, selon G. Simmel, *cette urbanisation galopante est un creuset culturel d'où peuvent sortir de nouvelles manières de penser, de sentir et d'agir. Elle est décrite tantôt comme malsaine, polluante, à l'origine de nombreux maux, tantôt comme un lieu de mouvement où la vie sociale s'accélère où l'esprit s'ouvre à l'autre, au monde.* (Hervé Marchal)

2.5. Expansion et émiettement urbaine

L'étalement urbain constitue un choix par défaut, mais la périphérie n'est pas un espace homogène déterminé seulement par la distance au centre. Le phénomène d'expansion urbaine et périurbaine ne fait que étaler l'urbain. *Il s'est même muté en un émiettement de l'urbanisation* (J.-C. Castel)¹⁷.

L'urbanisation à une géométrie fractale et le recours aux modèles de croissance utilisant des automates cellulaires permettent de simuler comment l'urbanisation se développe en ménageant des « trous », des « vides », des « sauts » d'urbanisation et des effets de « grappe » autour de voies en impasse (Frankhauser, 1994 ; Antoni, 2002). C'est ainsi que la logique de proximité des riverains s'impose à la vision des urbanistes.

Comprendre l'émiettement actuel de l'expansion urbaine revient à chercher des explications sur la question foncière, la conurbation et la gestion de l'urbain sur le rural et surtout le statut de l'urbanisation de la campagne.

¹⁶ Stébé J.-M. et Marchal H. 2010. *La sociologie urbaine*. Éd. PUF.

¹⁷ Castel J.-C. 2007. *De l'étalement urbain à l'émiettement urbain Deux tiers des maisons construites en diffus*, in *Les Annales de la recherche urbaine* n°102, 0180-930-X.

2.6. Le fait urbain

Les travaux de Wirth et de Redfield, notamment Tepozlan, à Mexican village, s'efforcent de construire la définition du fait urbain : *"il est clair aujourd'hui, écrit Hannertz, que la tâche n'était pas facile : identifier les limites du phénomène urbain, le définir de telle sorte que la définition recouvre toutes les différences de lieux et d'époques, qu'elle convienne aussi bien à la petite ville qu'à la mégapole n'est pas chose aisée"*. (Hannertz Ulf, explorer la ville, traduit de l'américain par I Josèphe, éd. De minuit, paris, 1983, pp84)

La ville telle qu'elle a été abordée par les scientifiques a développé un savoir disciplinaire à travers les « études urbaines » ou les « sciences de la ville » (Thierry Paquot). Par ailleurs, traiter la ville par le fait urbain, la ville réelle, nous interpelle aussi et surtout une recherche professionnelle basée sur les « savoirs pratiques », les « savoirs d'actions » et les « savoirs administratifs ». *Peu reconnus par l'institution universitaire mais ces savoirs participent activement à la problématique, à l'intéressement, à l'enrôlement et à la mobilisation des acteurs sociaux autour de la question urbaine* (Stéphane Van Damme)¹⁸.

Le fait est toute chose dont on a reconnu, constaté la réalité. Il signifie en général toute chose qui arrive, qui a lieu et qui a eu lieu. Le fait se dit encore particulièrement, tant au sens physique qu'au sens moral, de toute chose dont on a reconnu, vérifié, constaté l'existence, et alors on l'emploie surtout en parlant de systèmes et de théorie.

Les fondateurs occidentaux sur l'approche du fait urbain fût les géographes. C'est au cours de la première décennie du XX^{ème} siècle qu'apparaît l'expression « géographie urbaine ». Jean Brunhes intitulé sa communication en 1900 « *le boulevard comme fait de géographie urbaine* ». Nous constatons, la géographie urbaine comme étude géographique du phénomène urbain.

Au fait urbain, on tient un rapport ambivalent. Il ne se distingue pas en soi. Il a besoin d'être décrypté selon les paramètres lui causants. Ils sont historiques, politiques et sociaux économiques.

Au fait urbain, la ville est perçue diversement sur la taille idéale d'une ville. Celle qui a refusé la limitation de la taille de la ville jugée même intolérable et par conséquent l'urbanisation permet le développement économique et répond aux exigences sociales évolutives. Celle qui milite pour la limitation spatiale de la ville, le sujet est toujours d'actualité, « Small ville », et la question du seuil qui demeure même doctrinale.

De là, entre la ville diffuse et la ville compacte, la question du fait urbain est aperçue différemment. Le fait urbain est une approche très large. Elles touchent la complexité de l'urbain, ses mécanismes ses formes, ses dynamiques et leurs conséquences temporo-spatio-sociales.

Comprendre le fait urbain, c'est d'abord l'appréhender comme un processus et non un état figé. (S. Belguidoum). Il est dynamique, complexe et parfois singulier. Les échelles de pratiques, les faits et les conséquences sur l'urbain ne sont pas limités aux politiques de l'Etat, il concerne tous les acteurs et faiseurs de la ville.

¹⁸ Van Damme S. 2005. *Les sciences humaines à l'épreuve de la ville : les enjeux d'une archéologie des savoirs urbains (XVIIe-XXe siècles)* » <http://www.cairn.info/revue-histoire-des-sciences-humaines-2005-1-page-3.htm>. (Consulté le 14 février 2016)

La deuxième révolution urbaine a sensibilisé les scientifiques et les organisations internationales sur la question du fait urbain. Le deuxième âge de la ville, celui de la périurbanisation, de l'étalement urbain a communément concentré la lecture du fait urbain sur le phénomène de la croissance urbaine et le taux d'urbanisation. Dans les pays développés 80% de la population habite dans les aires urbaines. Au niveau mondiale c'est plus de 50% alors que ce chiffre ne cesse de croître d'où la question du fait urbain qui préoccupe. Contrairement à la situation avant la révolution industrielle et l'exode rural qu'elle a engendré au milieu du XIX^e siècle, la population se limitait à 20%.

Au plan conceptuel, la question ville-compagne a été évoluée, les limites entre les aires urbaines et la zone rurale physiquement sont devenues floues voire inexistantes. Il y a presque un demi-siècle, Henri le Febvre a postulé pour l'urbain qui va se substituer à la ville.

Maintenant on aborde le fait urbain pour comprendre les nouvelles organisations, les occupations et les dynamiques spatiale, temporelle et sociale. Un ensemble de difficultés et de nuisances ont été engendrées par cette révolution urbaine. La prise de conscience sur la question a déclenché une troisième révolution urbaine de correction mais d'adaptation aux nouvelles exigences sociales, technologiques et organisationnelles. Le fait urbain est une opportunité de traiter à la fois, la production de l'espace par la société et la production de la société par l'espace produit.

Par ailleurs, les pays sous-développés quant à eux, ils sont toujours dans le cycle de la deuxième révolution urbaine. Le phénomène de la croissance urbaine est alarmant, il persiste et s'accroît en perpétuité. Le fait urbain de la croissance urbaine est transporté dans une conjoncture de crise et confronté à des problèmes économiques et sociaux.

Le fait urbain réside dans le phénomène d'urbanisation. La tendance est celle des pays développés. L'évolution de la population urbaine tend à atteindre un taux de 80%. Elle va doubler la surface urbanisée en Algérie. Le rythme d'urbanisation actuel est d'une cadence hyperaccélérée.

Comprendre la production urbaine, la consommation foncière et la gouvernance urbaine nous interpelle à décrypter le fait urbain.

Pour nous, le fait urbain ne se limite pas à la question de la croissance urbaine. Ce n'est pas une vision purement géographique qui nous intéresse. C'est la ville qu'on est en train de produire, d'agrandir et peut être de défaire et qu'on est censé de poser les questions du comment, par qui, par quoi et pour qui ?

Notre objectif est d'arrêter le fait urbain comme unique mode d'urbanisation et comprendre dans le fond et dans le détail les paramètres causants pour améliorer et bien faire l'urbain. C'est une ambition qui nous guide à discuter la pratique urbaine, la planification urbaine et la gouvernance urbaine.

2.7. La fabrique de la ville

Le traitement de la question de la fabrication de la ville s'attachant aux formes des nouvelles urbanisations et son rapport physique dans les processus de développement urbain est essentiel, il a été débattue dans les milieux professionnels pourtant moins dans les milieux universitaires.

Devant ces mutations spectaculaires, des champs disciplinaires se sont focalisés sur les mobilités, les déplacements, la croissance discontinue mais ne développe pas les paramètres territoriaux spécifiques et notamment les caractéristiques physiques telles que les réseaux viaires.

Pour D. Mangin¹⁹, *il est temps de revenir à l'analyse des faits et des mécanismes urbains contemporains. Tel est l'enjeu. Il est impératif de proposer une grille de lecture des dynamiques morphologiques en jeu. Il y a urgence, car ces modèles, après avoir été mis en œuvre dans les agglomérations et les grandes villes occidentales, sont aujourd'hui planifiés dans les villes moyennes et des campagnes, et exportés à grande échelle dans les pays en voie de développement.*

Les observateurs du périurbain ont progressé sur la lecture morphologique par rapport au comportement social, Jean-Samuel Bordreuil²⁰ a fort bien analysé ces aspects et distingué trois périodes de retournement de l'espace public : *"de la ville médiévale, qui fait corps contre le mouvement, aux réseaux de la ville industrielles, où le mouvement va au mouvement, jusqu'à la situation contemporaine de desserrement, où le citoyen multimodal est tantôt résident, visiteur ou passant."*

Un abondant d'écrit sur la situation avec diagnostics et propositions. Les uns insistent sur les dysfonctionnements et les désagréments d'une ville dépendante de la voiture, sur l'absence de repères géographiques et plus généralement d'une certaine indifférence aux usagers de l'espace public. D'autres proposent de nouveaux principes de composition ou des stratégies à des échelles différentes ; d'autres, enfin, réfléchissent aux raisons même de l'éclatement urbain.

Dès 1963, le théoricien américain Melvin Webber invitait à prendre le parti d'un sub-urbanisme décomplexé de tout a priori moral, au nom de la bonne économie et du respect des choix individuels, mais surtout des nouveaux moyens de communication : *"la facilité contemporaine de communication et de déplacement permet de plus en plus d'être socialement et économiquement proche tout en étant physiquement éloigné"*

Dans le même principe Frank Lloyd Wright, il énonce : *" Notre tâche est de rechercher la distribution spatiale des populations et des activités urbaines qui permettra une plus grande liberté dans l'interaction humaine, tout en assurant un accès plus facile aux plaisirs de la nature, ainsi qu'une gestion efficace du paysage et des ressources du sous-sol...., il propose un ordre dans des formes simples et cartographiables, alors qu'il se cache en réalité dans une organisation sociale d'une extrême complexité."*²¹ .

¹⁹ Mangin D. 2004. *Infrastructure et forme dans la ville contemporaine la ville franchisée*. Éd. CERTU

²⁰ Bordreuil J.-S. 2001. *La ville desserrée, in la ville et l'urbain. L'état des savoirs*, ouvr. Coll, Paris, La Découverte, 2001 p169.

²¹ Melvin M. Webber. 1997. *La sub-urbanisation, phénomène mondial (1963) et L'ordre dans la diversité ou la communauté sans proximité*, le Visiteur, N°03, Paris, 1997 p.153 et p123.

Pour André Corboz²², la critique Suisse sur l'évolution des doctrines urbanistiques développées au XX^e siècle retrace *la ville à côté avec le mouvement des cités jardins, la ville contre la ville avec le Mouvement moderne, la ville dans la ville ou sur la ville avec le postmodernisme*.

Par ailleurs, François Ascher estime qu'on assiste à un processus de "révolution urbaine", conséquence de la nouvelle mobilité et des nouvelles technologies de réseaux, selon lui, *il faut rompre avec les idéologies urbanistiques du mouvement moderne et admettre les nouvelles formes des modes de vies urbains actuels pour produire et gérer les villes multivariées par un méta-urbanisme, issu de dispositifs négociés plutôt que de plans dessinés, de combinaisons de logiques d'acteurs, de solutions hybrides et de collages stylistiquement ouverts*.²³

A ce méta-urbanisme, Sébastien Marot oppose un sub-urbanisme qui privilégie le site plutôt que le programme : *"la grande question de l'urbanisme n'est plus tant celle qui occupait Alberti, de savoir comment choisir le site où la ville sera construite, que celle de savoir comment nous parviendrons à hériter, et à travers quels projet, de sites qui sont tous concernés par la mutation suburbaine des territoires. Cette situation implique, entre les deux grands régimes des raisons qui déterminent tout projet, à savoir le programme et le site, un renversement de perspective (...), le site devenant l'idée régulatrice du projet. A cette démarche alternative et à ses préoccupations caractéristiques, qui se profilent de façon particulièrement claire dans l'architecture dite de paysage, nous proposons de donner le nom de sub-urbanisme"*²⁴.

Tandis que, Marc Wiel²⁵ parle de "transition urbaine", un cycle se termine, un autre débute. L'historienne Françoise Choay s'inquiète, pour sa part, de la confusion des échelles tout comme de la difficulté d'articuler grands projets d'infrastructures et projets d'aménagements mineurs. *Un phénomène qu'elle juge bien français, dû à la centralisation de règles uniques, à la déspecialisation des responsables de l'aménagement et à la déqualification des métiers*.

D'autres, architectes-urbanistes praticiens, insistent sur les dysfonctionnements disciplinaires qu'ils rencontrent quotidiennement dans la pratique du projet urbain. Ainsi Christian Devillers²⁶ dénonce les logiques sectorielles, dont les méthodes d'enchaînement et de superposition des tâches empêchent de développer une ou des logiques de projet. Il propose de concentrer les efforts en faveur d'une plus grande intégration interdisciplinaire du travail urbanistique afin de rendre l'espace à l'usage, d'améliorer l'architecture des réseaux, de développer des processus "polyphoniques" faits d'actions sur les proximités. (Christian Devillers)

Pour les Néerlandais Rem Koolhaas²⁷, en revanche, il ne croit pas aux possibilités d'une maîtrise coordonnée des territoires : *"La question centre-périphérique ne se pose plus avec la même*

²² Corboz A. 2001. *L'urbanisme du xx^e siècle : esquisse d'un profil, Le territoire comme palimpseste et autres essais*. Les Editions de l'Imprimeur, Paris. p199.

²³ Ascher F. 1995. *Métropolis Quelle ville concevoir*. Éd. Odile Jacob. Paris.

²⁴ Marot S. 1995. *L'alternative du paysage, Le Visiteur*. N°01, Penser la ville par le paysage, automne 1995, p54.

²⁵ Wiel M. 1999. *La transition urbaine*. Éd. Mardaga. Liège. Et 2002. *Ville et automobile*. Éd. Descartes et Cie. Paris.

²⁶ Devillers C. 1993. *Y a-t-il un projet dans la ville ?*, cahier de la recherche architecturale, N°32-33, Marseille. Éd. Parenthèses, 1993, p169.

²⁷ Koolhaas R. 2000. *Rendre heureux les habitants de la ville générique*, entretien avec Patrice Noviant, courrier international, n°516 (supplément), Paris 21 sep 2000.

insistance. Je pense même que toute idée d'une distinction centre-périphérie doit être abandonnée (....) Il n'y a plus de limites. Partout il y a de la ville et de la campagne (...) Aujourd'hui, on reconnaît les anciens centres, mais pour combien de temps ? La question n'est plus celle des limites mais celle de l'accumulation des choses. Aujourd'hui, on peut tout mélanger, tout ce que l'on aime. Si on aime le golf et les bungalows, on construira ce cadre hybride qui nous permettra de les faire vivre ensemble. Tout est compatible". Pour lui, les responsabilités sont partiellement identifiées et notamment politiques : "C'est l'agrégat des décisions non prises, des questions qui n'ont pas été affrontées, des choix qui n'ont pas été faits, des priorités indéfinies, des contradictions perpétuées, des compromis applaudis et de la corruption tolérée. Empire vaporeux de la confusion, patchwork continu du disjoint pour toujours, il scintille de bas en haut, nous offrant les apparences d'une apothéose, spatialement et quantitativement grandiose. L'effet de cette richesse est un vide terminal, une parodie vicieuse de toutes les ambitions qui érodent systématiquement la crédibilité de l'architecture. Peut-être pour toujours (...). La ville est devenue un espace où le politique est impensable." L'architecte d'Euralille est à peine tempéré : " Un système de règles communes existe peut-être encore en France, déjà moins aux Pays-Bas, pas du tout au Vietnam et certainement pas en Côte d'Ivoire" (Rem Koolhaas)

DEUXIEME PARTIE

Le fait urbain dans le contexte national

Introduction

Le fait urbain n'est pas une simple traduction d'un modèle d'urbanisme. Il est complexe et sa difficulté à décrypter demeure dans la complexité des causes. Il existe plusieurs paramètres influents directement le phénomène de la fabrique urbaine. C'est une chaîne très complexe qui compose tout un processus. Comme procédure de décryptage du fait urbain, on a simplifié les paramètres causants le fait urbain. Il peut y avoir dans cette chaîne d'autres anneaux qu'on n'a pas détaillés volontairement.

C'est la ville réelle qu'il s'agit de lire depuis l'indépendance à ce jour. Devant la complexité du fait, une approche analytique nous permet de comprendre le processus national du fait urbain. Ainsi, nous avons retenu des paramètres de lecture comme fil conducteur pour expliquer objectivement les faits et les causalités des faits.

La lecture rétrospective suit une logique chronologique. Elle coïncide avec des politiques, des décisions, des événements, des changements,... La périodisation nous permet la conjugaison de l'évènement avec le fait et nous permet de déchiffrer l'impact de la gouvernance sur le fait urbain.

Pour vérifier nos hypothèses, nous abordons la lecture du fait urbain à travers trois axes principaux : la politique urbaine, la planification urbaine et la question foncière. Durant le processus de lecture, la décennie noire nous interpelle chaque fois dans le processus de lecture à préciser.

L'objectivité de la lecture nous renvoie à l'utilisation du volet juridique et ses références contextuelles comme facteur de lecture nationale. Par contre, la traduction et/ou la déformation sur la pratique de la législation est étudiée à travers l'étude du cas dans la troisième partie.

En réalité, la question urbaine en Algérie a été toujours reléguée. Elle n'a jamais été une priorité du politique. Plus d'un demi-siècle de politique de l'Algérie indépendante, la politique urbaine a été beaucoup changeante, discontinuée, variable et incohérente par les événements institutionnels, politiques, économiques et sociaux. Toujours à la recherche de la paix sociale, l'espace a subi une juxtaposition de programmes.

Une Croissance urbaine rapide (temps) en rupture avec la structure spatiale préexistante (la ville) et en décalage avec l'évolution sociale (population), tel est l'état de la triade qui caractérise le fait urbain de nos villes. Le rythme d'urbanisation hyperaccéléré de la ville a fait de la ville fabriquée une ville autrement ou faussement pratiquée. Un dysfonctionnement spatio-temporo-social est à conjuguer selon la lecture de la politique urbaine pratiquée.

Dans presque toutes les villes d'Algérie, les juxtapositions de programmes, depuis l'indépendance jusqu'à nos jours, ont été jugées impératives, socio-économiques mais décidées et exécutées de manière bureaucratique et dirigiste. Ils nous révèlent l'impact de la gouvernance sur le fait urbain

à travers les choix politiques, les pratiques usées, la législation et les outils et instruments en vigueur.

Situer les manquements, les limites, les dysfonctionnements, les incohérences, les contradictions à travers la lecture des politiques menées à ce jour est le catalyseur du décryptage du processus du fait urbain.

Nous postulons sur l'importance de la lecture chronologique comme étant un des indicateurs de la lecture du fait urbain. Trois grandes étapes nous interpellent pour expliquer la production urbaine à travers les différentes politiques échelonnées sur des temps parfois courts mais avec un impact démesuré sur l'espace et sur la population.

La ville algérienne a subi d'abord pendant plus d'un siècle une redéfinition, une réorganisation selon le principe de la conquête militaire et sous un prétexte de civilisation. La stratégie d'organisation d'aménagement du territoire engagée dès 1847 continue à former encore actuellement une grande partie de l'armature urbaine du pays. Depuis l'indépendance à ce jour, le fait urbain n'est pas loin de l'ordre urbain déclenché pendant la période coloniale depuis la fin du XX^e siècle.

La première étape (1960-1989) est changeante, alternative et interrompue par les événements institutionnels, politiques, économiques et sociaux. Elle commence par un héritage colonial sous influence d'une situation de colonisation qui a duré plus d'un siècle jusqu'à la crise et par conséquent les réformes apportées par la révision de la constitution en 1989. Des sous-étapes sont à distinguer à travers une approche décennale.

La deuxième étape (1990-1999) consiste à décrypter la période de crise que le pays a traversée. Une décennie de désinvestissement est achevée par la remise en cause de la politique socialiste sans pour autant mettre en place un système alternatif clair. Elle a duré presque une décennie (1980-1989). Le choc pétrolier d'abord, les conflits politiques internes et autres ont poussé la situation à l'émeute. Les réformes sont engagées en conséquence à partir de 1990 sous les pressions et dans la précipitation. La crise du régime de la rente pétrolière (1985-1986) a évolué pendant la décennie noire (1990-1999).

La troisième étape (2000-2014), le retour de l'Etat providence dans un régime libéral en retrouvant la stabilité et la rente pétrolière. Les pratiques interventionnistes de la puissance publique sont de retour en force. Apparemment c'est une étape qui s'achève malencontreusement dans l'incertain et aujourd'hui c'est l'inquiétude qui gouverne.

Dans la politique urbaine c'est l'urbanisme qui est en question. La planification urbaine est au cœur de la problématique. Pour comprendre comment on a véhiculé la politique urbaine, c'est de l'urbanisme qu'il s'agit de questionner. La planification urbaine absorbée par la planification économique et sociale n'a été qu'un objet alibi justifiant le fait urbain. Quoiqu'il en soit, la planification urbaine demeure toujours capitale dans le processus de la gouvernance urbaine. Notre hypothèse consiste justement à vérifier le décalage de la réalité par rapport au plan d'urbanisme.

La planification urbaine est au cœur de la problématique. Elle est, plus que jamais, un sujet d'actualité. Elle a évolué depuis le temps. Mais elle demeure toujours dans le processus de la réflexion prospective. Que ce soit au temps, à l'espace ou à la société, les échelles sont variées, les compétences et les domaines sont multiples. Les approches, les outils et les instruments y afférents évoluent avec le temps.

En Algérie, l'instrument d'urbanisme est toujours derrière l'action urbaine, il n'arrive pas à devancer l'action et jouer son rôle prospectif. Deux générations d'instruments d'urbanisme qui se sont succédés en matière de planification urbaine, depuis l'indépendance à ce jour.

A chaque fois qu'on aborde le fait urbain, la question foncière nous interpelle, ils sont liés et leur situation en Algérie est fortement marquée par l'histoire. Par rapport à la problématique que nous posons sur le fait urbain, le décryptage de la réalité urbaine ne peut se faire sans approcher la question foncière qui reste un indicateur de fond. Il constitue le contenant de la fabrique de la ville. Sa gestion est au cœur des enjeux de la ville. Aborder le régime foncier et son évolution contribue à la compréhension du fait urbain en Algérie et par conséquent, il peut même constituer un des catalyseurs dans la plateforme dans la refonte des pratiques.

En Algérie le foncier est toujours relevé comme problème, une approche beaucoup plus de manipulation que de gestion. Cette situation est liée à l'histoire et les phénomènes qui se sont entassés, aux politiques et à la gouvernance discontinue et incohérente que l'Etat a menée et aux conjonctures endogènes et exogènes que le pays a subi.

Ce n'est pas un simple fond de support sur lequel se dessinent les dynamiques humaines, il est déterminant comme enjeu de développement. C'est un facteur de composition dans la relation de l'homme avec l'espace. Il est considéré comme un support physique aux différentes activités : agricoles, économiques, d'urbanisation, ..., mais il est toujours en en perpétuel mutation.

Par ailleurs, chronologiquement, la décennie noire se détache par sa particularité. en dehors des critiques terribles sur la décennie noire, qui me semble se trouve généralement dans la littérature journalistique et les discours politiques, les travaux de recherches scientifiques ciblant précisément la gouvernance durant la décennie noire ont par contre ciblé et révélé des pistes intéressantes qui suscitent une investigation.

De la révision de la constitution en 1989 à l'ouverture du chantier des réformes, à la gestion de crise, la décennie noire paraît aussi riche en événement en matière de gouvernance urbaine. Un arsenal juridique, une nouvelle boîte à outils et de nouveaux espaces de gouvernance ont été mis en place durant cette décennie.

En suivant la logique de lecture du fait urbain, nous constatons que cette décennie est paradoxale. D'une part, un Etat vulnérable conséquence d'une conjoncture nationale politique, économique, sociale et sécuritaire. D'autre part, un Etat qui s'engage vers la mise en place institutionnellement, instrumentalement et dans la dimension sociale, une nouvelle gouvernance politique touchant tous les secteurs de l'Etat.

Devant ce paradoxe, il est évident que les pensées sur cette décennie restent toujours contradictoires. Nous nous ne cherchons pas un jugement, mais seulement décrypter la question de la maîtrise engagée et l'environnement juridique et socioéconomique qui régnaient. Par ailleurs, c'est aussi la remise en cause de toute une politique de cette décennie dès la rente pétrolière qui nous sollicite. Le retour à la croissance urbaine par une urbanisation effrénée avec une cadence hyperaccéléré bafouant toutes les mesures de la planification urbaine démarque la gouvernance urbaine de la décennie noire.

« Le travail de la pensée n'est pas de dénoncer le mal qui habiterait secrètement tout ce qui existe, mais de pressentir le danger qui habite tout ce qui est habituel, et de rendre problématique tout ce qui est solide. L' "optimisme" de la pensée [...] est de savoir qu'il n'y a pas d'âge d'or ».

Michel Foucault²⁸

Chapitre 3 : La politique urbaine en Algérie

Introduction

Une Croissance urbaine rapide (temps) en rupture avec la structure spatiale préexistante (la ville) et en décalage avec l'évolution sociale (population), telle est la triade conceptuelle qui caractérise le fait urbain de nos villes qu'on va développer au fur et à mesure de la lecture chronologique sur l'évolution de l'urbanisme et de l'urbanisation en Algérie.

Un rythme d'urbanisation hyper accéléré de la ville a fait de la ville fabriquée une ville autrement ou faussement pratiquée. Ce dysfonctionnement spatio-temporo-social est à conjuguer par un décryptage de la politique urbaine pratiquée.

C'est avec la lecture rétrospective sur l'évolution spatiale galopante et sa forte dynamique urbaine qu'on peut définir les différents éléments faisant état de la perception de ses mouvements, de ses transformations et de ses extensions.

Dans presque toutes les villes d'Algérie, les juxtapositions de programmes, depuis l'indépendance jusqu'à nos jours, ont été jugées impératives, socio-économiques mais décidées et exécutées de manière bureaucratique et dirigiste. Ce constat nous interpelle à aborder l'analyse des réalités urbaines actuelles en vue d'en situer les limites et dégager éventuellement les pistes à explorer.

Ce n'est pas un produit de hasard, des politiques ont été menées, des doctrines ont été adoptées, des modèles ont été inspirés. *« 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 »* (R. Boumediene, M. Taïb, 1994²⁹). C'est ce qu'on a l'intention d'éclaircir à côté également du travail important déjà produit sur le sujet.

Depuis l'indépendance à ce jour l'Etat est variable et multiple. Le fait urbain a traversé des politiques urbaines discontinues, variables et inachevées. Ce chapitre nous révèle l'impact de la

²⁸ Michel Foucault, « À propos de la généalogie de l'éthique : un aperçu du travail en cours », *Dits et écrits*, Paris, Gallimard, p. 1428-1450, p. 1431. 1ère parution du texte, 1984

²⁹ R. Boumediene, M. Taïb et autres. 1994. *La recherche urbaine en Algérie : un état de la question*. Pratiques urbaines n°14, Groupement de recherche INTERURBA CNRS Paris et URBAMA.

gouvernance sur le fait urbain à travers les choix politiques, les pratiques usées, la législation et les outils et instruments en vigueur. L'efficacité si elle existe comme les carences de l'inachevé qui persistent à travers les mutations politiques trace le tableau clinique du fait urbain, de la ville et de l'urbanisme en Algérie d'une manière générale.

L'objectif du chapitre est de situer les manquements, les limites, les dysfonctionnements, les incohérences, les contradictions,...etc. comme aussi voir s'il y a des indicateurs positifs, des éléments forts, des prémisses sur la bonne gouvernance dans la fabrique de la ville.

Nous ne pouvons pas dissimuler la difficulté sur la détermination chronologique des étapes de développement de la politique urbaine en Algérie. La décomposition chronologique reflétant la lecture de la politique d'une manière générale et la politique urbaine d'une manière particulière n'est pas aussi évidente. Les périodes ne sont pas vraiment strictes. Des dissemblances ont été constatées, d'une thèse à une autre, d'une discipline à une autre, d'un ensemble indicateur à d'autres. Nous postulons quand même sur l'importance de la lecture chronologique comme étant un des indicateurs de lecture du fait urbain. L'approche décennale est plus proche à la logique de la lecture rétrospective de la politique urbaine. Néanmoins des dates clés seront précisées chaque fois qu'il est nécessaire pour que la décomposition décennale ne soit que présentative de la façon diachronique. Nous essayons à travers notre approche chronologique d'être, le plus possible, politiquement correctes.

Nous reviendrons en détail et d'une manière évolutive sur chaque étape pour expliquer d'une part la production urbaine à travers les différentes politiques échelonnées sur des temps courts mais avec un impact démesuré sur l'espace et sur la population. Après un bref passage historique à partir du début de la colonisation comme ancrage de développement du fait urbain et d'une manière synchronique. Ainsi, la chronologie de lecture qui nous interpelle, nous a révélée trois grandes étapes :

La première étape (1960-1989) est variable, discontinue et interrompue par les événements institutionnels, politiques, économiques et sociaux. Elle commence par un héritage colonial sous influence d'une situation de colonisation qui a duré plus d'un siècle jusqu'à la crise et par conséquent les réformes apportées par la révision de la constitution en 1989. Des sous-étapes seront décryptées à travers l'approche décennale.

La deuxième étape (1990-1999) consiste à éclaircir en détail la période de crise que le pays a traversé. Je pose ici l'hypothèse que c'est une décennie de résilience urbaine et de gouvernance. L'Etat et la société ont fait face à une situation inédite depuis l'indépendance à ce jour.

La troisième étape (2000-2014), le retour de l'Etat providence dans un régime libérale en retrouvant la stabilité et la rente pétrolière. Les pratiques interventionnistes de la puissance publique sont de retour en force. Apparemment c'est une étape qui s'achève malencontreusement dans l'incertain et c'est l'inquiétude qui gouverne.

3.1. Le contexte colonial

On ne peut expliquer le fait urbain Algérien sans pour autant y revenir sur le contexte colonial et ce sur plusieurs dimensions. La situation héritée et la politique de décolonisation menée trouvent son explication dans la lecture de la situation coloniale.

Néanmoins, l'urbanisme en qualité de pratique nous interpelle à lire la ville durant le siècle qui a précédé le métier en tant que science et discipline à savoir entre 1830-1930. Un siècle d'urbanisation selon le principe de la conquête militaire, une déstructuration territoriale et création de villes selon la logique d'exploitation des ressources économiques, un remodelage et transformation des villes existantes sous un prétexte de civilisation.

L'organisation des villes, des centres et des bourgs a été négociée selon une stratégie d'aménagement du territoire engagé dès 1830 et seulement en quarante ans un projet d'ensemble est déjà mis en place sur l'ensemble du territoire. (Malverti, 1994)³⁰.

En matière de fait urbain, le génie militaire, exploitant le terrain fertile, comme un laboratoire de pratiques urbaines, sur les grandes villes déjà existantes et aussi par la création de villes garnisons, la référence à la modernité et à l'empreinte de la civilisation occidentale constituent l'idéologie de la pratique urbaine. X. Malverti et A. Picard³¹ ont mené des études sur la production du génie militaire, le dessin/dessein de la ville et notamment l'impact de la règle sur le fait urbain. Ils ont œuvré pour créer des villes plus françaises que les villes de la métropole. En 1836, c'est le "réseau" de villes que Maréchal Bugeaud comme gouverneur général a mis en place et qui forment encore actuellement une bonne partie de l'armature urbaine du pays.

L'aménagement du territoire adopté consiste à une stratégie s'appuyant sur l'importance donnée à la ville, spatialement sans tenir compte de l'existence de la structure sociale précoloniale, formée en majorité de nomades. La conquête coloniale va reconnaître et privilégier les signes urbains, renforcer la notion d'appartenance à la ville. C'est sur l'espace urbain que les nouvelles structures spatiales se fondent.

Un « *espace retourné* », (littéralement retourné comme on retournerait un gant) selon le postulat de M. Côte³² qui montre comment ce projet, en Algérie a inscrit dans l'espace une logique territoriale autre que celle des autochtones, en remodelant leurs liens au territoire. Il a introduit un modèle culturel autre que celui qui existait et par conséquent il a créé sur le territoire une économie nouvelle et un espace nouveau.

Durant la période coloniale française, le patrimoine existant a été détourné de sa vérité pour expliquer l'essence de la colonisation du point de vue civilisationnel. Aujourd'hui, la notion de

³⁰ Malverti X. 1994. *Les officiers du Génie et le dessin de villes en Algérie (1830-1870)* in revue du monde musulman et de la Méditerranée, N°73-74, 1994, pp 229-244.

³¹ Aleth P. 1994. *Architecture et urbanisme en Algérie. D'une rive à l'autre (1830-1962)* In : Revue du monde musulman et de la Méditerranée, N°73-74, 1994, pp. 121-136. Consulté le 10/01/2017
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/remmm_0997-1327_1994_num_73_1_1671

³² Côte M. 1993. *L'Algérie ou l'espace retourné*. Media-Plus, Algérie. p. 104.

patrimoine urbain et architectural en Algérie est devenue complexe, ambiguë et constitue fortement une problématique. Elle constitue même un terrain favorable aux controverses idéologiques.

C'est plus d'un siècle d'urbanisation selon le principe de la conquête militaire, une destruction territoriale et une création de villes selon la logique d'exploitation des ressources économiques, un remodelage et transformation des villes existantes sous le prétexte de civilisation.

La question du patrimoine durant la période coloniale a toujours suivie une idéologie de colonisation. La circulaire de Napoléon de 1856 traitant la question de conservation des monuments antiques et les collections archéologiques et toute trace même préhistorique mais qui légitimera sa présence. Ce n'est pas anodin que les efforts menés durant la période coloniale se sont concentré sur les ruines archéologiques de l'époque romaine. La présence romaine explique la trace de leurs ancêtres sur le continent.

Par ailleurs, tout ce qui a été bâti ou retrouvé enterré et relevant des autres civilisations, telle que la période musulmane, Ottoman, et autres, non pas fait l'objet d'intérêt des autorités coloniales. En contrepartie il a fait l'objet de déstructuration, de défiguration et parfois de démolition dans leur totalité. A titre d'exemple concernant les grandes villes, les Casbahs d'Alger et de Constantine, le génie militaire a opéré des opérations chirurgicales et minutieuses portant une atteinte flagrante au patrimoine existant. Sans compter les réquisitions des palais pour devenir des quartiers militaires et des sièges d'administrations française en défigurant le cachet architectural ainsi que les grandes mosquées transformées et réadaptées en églises. *Ce n'est qu'à la fin du siècle qu'on a établi un premier inventaire des édifices de l'époque Ottoman* (N. Cherif 2015).

En matière d'urbanisme et du fait urbain, nous avons constaté trois grandes étapes dans le processus d'urbanisation coloniale :

3.1.1. Le fait militaire et le Plan d'alignement 1830-1919

La production urbanistique et architecturale reflète leurs origines, l'"occidentalisation" de la ville en Algérie s'est effectuée de façon massive sur l'ensemble du territoire en faisant fi aux valeurs patrimoniales, de l'environnement bâti existant.

Ainsi, avant la loi Cornudet, la ville est gérée par le principal plan régissant le développement des villes. Le génie militaire et ensuite administration civile utilisaient pour faire la ville « le *plan d'alignement et de réserves* ».

Selon X. Malverti (1998), *la ville est spatialement organisée en fonction d'objectifs stratégiques, le mode d'urbanisation obéit aux règles d'alignement et d'embellissement. Les éléments utilisés : rue, ruelle, place, esplanade, et boulevard*. C'est la démarche utilisée pour élaborer les plans de villes. On détermine alors la surface de la ville, la taille des parcelles, la largeur des rues et la dimension de la place d'armes. *En art militaire qui n'est loin des fondements de l'Art urbain* (M, Saidouni, 2000). Le génie trace alors un plan d'alignement comprenant à la fois une ville militaire et un quartier civil. Les ingénieurs du Génie partagent les idées sur la ville largement développée au cours du XVIII^e siècle. Circulation plus aisée et des conditions d'hygiène meilleures. Une ville

propre, aérée et ordonnée et établissement d'une pépinière à l'extérieur de la ville pour les plantations des rues, des esplanades et des places. Cette pépinière sera par la suite intégrée à la ville et transformée en jardin public. La présence de l'arbre est très importante. La grande rue est bordée d'arbres.

Les études menées par Malverti et Picard, sur la production du génie militaire ont révélé la régularité et l'usage matérialisé dans la structure de la ville, il y a une certaine hiérarchisation avec une centralité fortement marquante avec des ordres d'exception (utilisation d'arbres, ordonnancement des arcades, implantation d'édifices publics...) et le reste de l'espace urbain composé selon les règles classiques.

Dans le traité d'architecture de L. Reynaud, 1850 cité par Malverti : *"les villes sont l'œuvre du temps plutôt que d'une architecture."* La composition du projet en une seule étape a permis au chef du Génie de la place de proposer un découpage parcellaire très régulier. La dimension de l'établissement est prévue pour dix années environ et son extension est prise en compte dans le premier projet. Le réseau de routes reliant la ville au reste du pays définit aussi l'urbanisation future des faubourgs.

De la lecture de la ville intramuros, on sent le souci de conserver la tradition de maîtrise la conception de la forme de la ville. La production urbanistique et architecturale reflète leurs origines, l'"occidentalisation" de la ville en Algérie s'est effectuée de façon massive sur l'ensemble du territoire.

3.1.2. Naissance de l'urbanisme et la loi Cornudet 1919-1948

Avec la naissance de l'urbanisme en qualité de discipline scientifique et l'apparition du nouveau droit de l'urbanisme depuis le début du 20^è siècle, et au lendemain de la première guerre mondiale c'est une nouvelle réflexion sur la politique urbaine qui apparaît notamment par la promulgation de la loi dite *"loi Cornudet"* du 14 mars 1919. Une approche de planification urbaine est née en France et pour les pays colonisés. A cette fin il est imposé à chaque agglomération de plus de 10.000 habitants l'obligation d'élaborer un *« Plan d'Aménagement d'Extension et d'Embellissement »* (PAEE). L'application en Algérie ne commence qu'à partir du décret du 05/01/1922. Avec ce nouveau outil d'urbanisme qui du côté prévisionnel Gaudin le décrivait : *« Le regard organisateur se trouve vers le lointain, dans l'espace comme dans le temps »*.

En matière de droit d'urbanisme deux outils en été mis en place, la généralisation du permis de construire et le nouveau régime d'autorisation et de règlement particulier pour la gestion des opérations de lotissements. En matière de pratique d'études, l'histoire a bien noté la particularité de la période en matière d'aménagement et d'extension des villes, de nouveaux outils conceptuels ont été utilisés tels que l'analyse, le programme, le zonage, ...

3.1.3. Le Mouvement moderne et les nouveaux instruments d'urbanisme

L'Algérie a été toujours un terrain d'essais, d'aventures et de laboratoires, l'influence des modernistes a été forte à travers toutes les villes algériennes. La fête du centenaire de la colonisation (1930) était l'occasion des modernistes de s'exprimer leur philosophie moderne.

La loi n°55-900 du 7 juillet 1955 introduit, à la fois, l'ensemble des textes relatifs à l'urbanisme dans les territoires de l'Algérie, créa la section algérienne du Comité national d'urbanisme et délégua au représentant de la France les pouvoirs dévolus au président du Conseil et aux ministres en matière d'urbanisme.

A travers une série de projets d'architecture et de «*Plan de masse* » que la ville commence à s'hétérocliter au nom de la modernité, une autre ville parallèle à la ville de l'art nouveau sous forme d'urbanisation nouvelle, à la ville traditionnelle et à la ville de l'informel des pauvres issus de l'exode rural.

Les derniers textes français ont été introduits par les décrets du 6 septembre 1960, après avoir fait l'objet de modifications pour les appliquer à la situation algérienne stipulant l'application du droit d'urbanisme en vigueur en France et notamment le décret 58-1463 du 31 décembre 1958 relatif à la mise en place des « *Plans d'Urbanisme Directeurs* » et les « *Plans d'Urbanisme de Détail* ».

L'espace algérien a été toujours la scène de plusieurs ordres urbains qui se sont succédés durant l'histoire (Icheboudene, Larbi, 2008)³³ et *le fait urbain algérien remonte à l'antiquité, pré-punique et préromaine* (André Prenant, 2008)³⁴.

3.2. Politique urbaine en Algérie : de l'indépendance à la crise (1962-1989)

Depuis l'indépendance à ce jour l'Etat n'a développé que la politique de la transition au lieu de la stabilité et de la continuité. Selon la trajectoire du fait urbain Bouziane Semmoud³⁵ postule d'emblée que *la politique urbaine adoptée a connue à la fois, la rupture et la continuité. Entre la planification, la production et l'usage social une discordance flagrante et alarmante.*

La première décennie 1960-1969 est une décennie de standby où la politique urbaine est clairement absente. L'Etat a donné la priorité à d'autres secteurs qu'elle a jugé plus vitaux que la construction, l'espace urbain et le mouvement social. La deuxième décennie (1970-1979) est une décennie de rattrapage. Lancée dans la projection d'absorber une crise de logement est vite terminée par une remise en cause de tout le système politique étatisé et à économie planifiée. Elle a mis en place le jalon ultralibéral durant la troisième décennie (1980-1989) pour que le laisser-faire tienne la relève avec un fait urbain d'expansion urbaine et de mitage des terres agricoles.

³³ Icheboudene L. 2008, *Alger, histoire d'une capitale*. Éd. Casbah, 2ème édition. 353 p.

³⁴ Prenant A. *Traits généraux de l'évolution des structures urbaines dans l'histoire algérienne (19ème- 20ème siècles)* <https://www.crasc.dz/ouvrages/pdfs/2010-vil-alg-fr-prenant.pdf>.

³⁵ Semmoud B. et Aït Amirat A. 2009 *Évolutions politiques et planification, production et gestion urbaines en Algérie*. p. 135-146, in « La ville et l'urbain dans le Monde arabe et en Europe » sous la direction de Pierre Robert Baduel consulté sur Internet le 06/02/2016. <http://books.openedition.org/irmc/562>.

Nous reviendrons en détail et d'une manière diachronique sur chaque étape à travers le cas d'étude pour expliquer d'une part la production urbaine à travers les différentes politiques échelonnées sur des temps courts mais avec un impact démesuré sur l'urbain et sur la population.

3.2.1. La question urbaine différée : Le standby entre 1962-1969.

À partir de 1962, se sont multipliées des actions révolutionnaires sur l'image du pays, colonisé depuis 1830 et déclarent son indépendance devant une situation d'un défi jamais vécu. D'abord un nouveau choix politique adopté pour l'Algérie indépendante, le départ des européens et la reconstruction du pays selon les nouvelles orientations économiques en attente, un brassage de la population dû à un déplacement massif du rural vers les centres urbains.

Ainsi les villes algériennes ont connu à l'aube de l'indépendance, des transformations sociales et spatiales dans un laps de temps relativement court. Autour des centres urbains, un paysage hérité de la période coloniale, les occupations commencent déjà à défigurer l'urbain. La ruralisation de la ville, la surdensité de l'espace, l'informel et les bidonvilles,...etc., constituent en général les ingrédients de la première déformation de la ville.

Sur la question urbaine, la construction, l'espace urbain et le mouvement démographique, l'Etat n'a pas engagé un acte de rupture avec ce qui existait avant l'indépendance. La préoccupation est plutôt dans la construction du nouvel Etat ciblant plutôt les secteurs vitaux qui touchent principalement à son indépendance.

Devant, un flux migratoire, une paralysie économique et une croissance démographique importante, La maîtrise de la croissance urbaine n'a pas été perçue comme un objectif, l'exode rural s'est amplifié par conséquent.

Période caractérisée par la faiblesse de programmes de construction. L'Etat a jugé que le parc logement vacant est suffisant pour absorber la demande et répondre aux besoins. Un programme de logements et de constructions inachevés durant la période coloniale et qui fait partie du plan de Constantine constituera le plan de charge en matière de construction.

Après l'indépendance, l'ordonnance n°62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur, dans ses aspects non contraints à la souveraineté nationale, a maintenu les dispositions antérieures en matière d'urbanisme. *Reconduction de la législation antérieure dans ses aspects non contraires à la souveraineté du Pays.* (Nait Saada M., 2011)³⁶ pour assurer une continuité fonctionnelle.

Pendant la période coloniale, un décret a été promulgué en 1960 stipulant l'application du droit d'urbanisme en vigueur en France et notamment le décret 58-1463 du 31 décembre 1958. Cette situation a permis le maintien des instruments et des actes d'urbanisme :

³⁶ Nait Saada M. 2011. *Evolution de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme*. Actes des assises nationales de l'urbanisme, Alger 19-20 juin 2011.

- Le Plan d'Urbanisme Directeur est établi pour les communes abritant plus de 10.000 habitants au chef-lieu et pour les communes présentant des spécificités particulières.
- Le Plan d'Urbanisme de Détail prévu pour l'application des dispositions du plan directeur, il serve principalement pour les alignements et les prospects.
- Les actes d'urbanisme : qui concernent uniquement les zones couvertes par les instruments d'urbanisme :
 - Permis de construire
 - Permis de lotir
 - Le certificat de conformité.

Les plans d'urbanisme directeurs sont reconduits sans tenir compte du nouveau contexte et notamment de la dynamique régionale et locale portant sur les espaces urbanisés ignorant les déséquilibres engendrés entre villes et campagnes (T. Guerroudj, 1980). Cette situation législative sera prolongée jusqu'au mois de juin 1975 date d'effet selon l'ordonnance 1973 d'abrogation de l'ordonnance 1962.

A l'aube de l'indépendance, l'institution a adopté le premier découpage administratif en 1963. Aux conséquences de la colonisation sur la structure foncière préexistante, la décision de nationalisation du patrimoine foncier urbain et agricole fût prise dans la précipitation. Elle va engendrer un des facteurs principaux sur la lecture du fait urbain en matière de gestion foncière en Algérie.

Dans l'urbain, la vacance des logements, l'exode rural, la croissance démographique, le chômage,..., c'est au niveau de quelques villes que la charge a dépassé les capacités d'accueil. Un déséquilibre de répartition spatiale va provoquer le lancement des premiers programmes de développement conçus dans un souci d'équilibre régional.

Le parc immobilier existant est en pleine effervescence, d'accapuration et de spéculation, à travers quelques ordonnances sur les « biens vacants » l'Etat a essayé de calmer « la fièvre immobilière »³⁷. Le bien vacant connaîtra à travers des mécanismes décisionnels une évolution mythique.

Le premier recensement général de la population et de l'habitat de l'Algérie indépendante a eu lieu en 1966. Les résultats sur la répartition de la population et le parc de logement illustrent les portées sur la situation en Algérie. Le taux de la population urbaine est passé de 25,05 sur 8,6 millions d'habitants en 1954 à 39,45% sur 16,9 millions d'habitants en 1966.

En 1967³⁸, le nouveau pouvoir a mis en place le premier code communal en confiant aux Assemblées Populaires Communales (APC) la gestion de la commune. Cependant, la gouvernance en matière de fait urbain est tenue par l'appareil administratif étendu des secteurs centralisés. Quant

³⁷ Safar Zitoun M. 2012. *Le logement en Algérie : programmes, enjeux et tensions*, in « Confluences Méditerranée », 2012/2, édition L'Harmattan. <https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2012-2-page-133.htm>.

³⁸ Ordonnance n°67-24 du 18 janvier 1967 portant Code communale

au code de la wilaya est mis en place en 1969³⁹, un pouvoir parallèle à l'Assemblée Populaire de la wilaya et à la tête un wali nommé par le pouvoir central.

Des structures existantes avant l'indépendance dans le domaine de l'urbanisme, se sont incorporés, telle que la Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire (CADAT)⁴⁰, d'autres ont été créés nouvellement telle que l'ETAU chargé des études d'urbanisme et d'architecture en 1968, chargé des études et de la réalisation comme ECOTEC en 1967.

Pour les besoins de la capitale en matière d'urbanisme, le Comité permanent d'études de développement, d'organisation et d'aménagement de l'agglomération d'Alger (COMEDOR) a été créé par décret en 1968.

A la fin de cette période, nous signalons la création d'entreprises nationales de bâtiments et des travaux publics en 1968, le début d'organisation de la formation de la profession des architectes en 1966, l'engagement d'un programme colossal sous forme de programme spécial est préparé à partir de 1969.

Par manque de compétences et de profils spécialisés, les études d'urbanisme sont assurés par la coopération étrangère spécialement des français puis des différents pays socialistes (Russes, Tchèque, Hongrois,...)

Cette situation, prise dans un contexte d'après-guerre, ne sera pas sans conséquences sur l'évolution du droit de l'urbanisme et la production urbaine en Algérie. Pour certains, ce choix d'algérienisation de la législation française de droit d'essence libérale a heurté dans sa forme le choix politique de l'Etat algérien qui se démarquait "*de toute conception féodale comme de toute conception bourgeoise libérale*" (selon le Discours du président H. Boumediene lors du 20ème anniversaire de l'ENA le 22 juin 1974).

En matière de production des études d'urbanisme, durant cette période, on s'est contenté des modes élaborées pendant la période coloniale mais sous une gestion foncière du régime adopté.

En matière de politique économique, l'Etat s'est engagé par un pré-plan dans une optique du régime planifié. Ce premier plan triennal ou pré-plan a adopté une stratégie industrielle qui avait comme ambitions d'enclencher une dépendance économique, de lutte contre le sous-développement par l'emploi. Les prémisses d'activité et d'industrie ont été en avance par rapport à la révolution industrielle engagée ultérieurement. On commence par l'implantation de quelques unités manufactures, d'activité et d'industrie de transformation à travers les wilayas d'Algérie.

On appelle aussi le pré-plan car il a été mis en place pour déposer les dispositions nécessaires du premier quadriennal. Cela n'empêche pas une inscription d'une série de programmes.

³⁹ Code de la wilaya le 25 mai 1969.

⁴⁰ Créée en août 1953 reconduite après l'indépendance, ensuite elle fut restructurée en 1980 en deux structures indépendantes, CNERU et ANAT.

En matière d'urbanisme, les villes algériennes, concernées par le *Plan de Constantine*, ont connu une action d'achèvement du programme non achevé et parfois le lancement du reste à réaliser. Cependant, La ruralisation de la ville, la surdensité de l'espace, l'informel et les bidonvilles,...etc., constituent les principaux faits urbains de la première déformation de la ville.

3.2.2. Politique de planification et crise de logement : 1970-1979

Conséquence d'un mal jugement de capacité d'un parc logement vacant issu du départ des européens, d'une politique d'industrialisation, d'une situation instable dans le monde rural, d'une vague importante d'exode rural, d'une croissance démographique galopante et de droit à la ville, l'Etat se trouve devant un nouveau défi, une « crise de logement », qui d'ailleurs ne cesse de s'accroître et de se compliquer. Par conséquent, l'urbanisation adoptée est celle de la crise de logement, la « ville par le logement ».

C'est une décennie charnière en matière de fait urbain. On remarque la présence d'une volonté politique d'investissement. Abondamment d'évènements structurants, de textes législatifs, de planification et de décisions capitales sur le devenir même du pays. Un renforcement de l'économie étatisée transforme l'espace par une forte urbanisation, avec un rythme accélérée. En premier lieu par une politique grandiose à travers la création des différents programmes structurant notamment par l'industrie et surtout la dotation des villes d'un important équipement pour les besoins dans les différents domaines ; santé, éducation, enseignement....

En matière de législation sur la question urbaine, elle concerne la production de la première génération de textes de fond et de détail. L'Etat providence, commence à se mettre en place, avec la rente pétrolière, presque l'unique atout qu'elle possède, elle mise gros pour sortir du sous-développement et assurer son indépendance économique. On a trop critiqué ce choix comme étant démesuré. A. Prenant et B. Semmoud affirment quand même *l'impact de l'embauche dans l'industrie algérienne et surtout la deuxième phase d'industrialisation développant techniquement les activités induites en aval, des industries de transformation et territorialement réparties sur des espaces autres que les grandes villes du littoral à travers une nouvelle répartition d'aménagement de territoire réduisant les disparités régionales.*

Certainement, devant une série de mesures et des conditions de dynamisme et l'option adoptée, l'espace urbain a été bouleversé, une explosion urbaine a transformé toutes les villes dans un laps de temps très court.

Ainsi, la nationalisation des hydrocarbures, l'organisation institutionnelle, la mise en place et la restructuration administrative à l'échelle centrale et locale, la production d'une charte nationale⁴¹ et l'adoption de la constitution⁴², marquent la volonté de l'Etat pour le défi qu'il l'attend.

⁴¹ Promulguée, ordonnance n°76-57 du 05 juillet 1976

⁴² Adoption d'une nouvelle constitution par référendum le 19 novembre 1976.

Deux plans quadriennaux ont été lancés :

Le 1^{er} plan quadriennal (1970-1973) considéré comme le premier plan de la planification de l'Algérie indépendante. Il coïncide avec la nationalisation des hydrocarbures (1971) et le lancement de la révolution agraire⁴³. Une industrie industrialisantes implantée principalement dans les grands pôles urbains et principalement sur le littoral.

Devant un déséquilibre territorial flagrant des grandes villes (notamment sur le littoral et le Constantinois), des plans spéciaux de développement local se sont engagés pour promouvoir notamment quelques chefs-lieux de wilayas à un rééquilibrage territoriale⁴⁴.

Par conséquent, c'est un déficit de logements qui s'accroît et commence à poser un ardu fardeau pour l'Etat devant les capacités techniques limitées.

Le 2^{ème} plan quadriennal 1974-1977 renforcé par un arsenal juridique approprié en matière d'urbanisme.

Pour faire face à cette crise de logement, la disponibilité et la production des terrains urbanisables ont évolué comme un nouvel enjeu d'urbanisme dans le développement local. Ainsi une première génération de plan d'urbanisme postindépendance a été mise en place, par une simple circulaire⁴⁵ du Ministère des Travaux Publics et de la Construction, instruisant la mise en place des Plans d'Urbanisme dans le cas échéant d'élaborer la délimitation provisoire des périmètres d'urbanisation⁴⁶.

Conjugués avec des mesures agitateurs : sur le foncier par la mise en place d'une nouvelle gestion foncière mise en place par l'ordonnance portant la constitution des réserves foncières au profit de la commune⁴⁷, l'engagement de l'instauration du cadastre et du livret foncier⁴⁸, une nouvelle organisation territoriale⁴⁹ des wilayas (relevant le nombre de dix-neuf à trente-un) wilayas, l'abrogation par ordonnance et la fin à la reconduction de la législation française⁵⁰ promulguée en 1962

Par ailleurs, de la lecture des outils mis en place et à travers les programmes, les Plans de Modernisation Urbaine (PMU)⁵¹ et les Plans Communaux de Développement (PCD), c'est aux P/APC comme gestionnaires municipaux que l'Etat s'adresse. Elle leur attribue de nouvelles prérogatives, notamment en ce qui concerne les Réserves Foncières Communales (RFC),

⁴³ Ordonnance n°71-73 du 8 novembre 1971 portant Révolution Agraire (RA)

⁴⁴ La ville de Sétif est parmi les wilayas qui ont profités de ce programme spécial.

⁴⁵ Circulaire MTP C1181 PU/74 du 16/12/74, du 16 décembre 1974.

⁴⁶ Circulaire ministérielle MTPC n°1427 PU 2/74, du 16 décembre 1974.

⁴⁷ Ordonnance 74-26 du 20 février 1974, portant constitutions des réserves foncières au profit des communes.

⁴⁸ Ordonnance n°75-74 du 22 novembre 1975, portant établissement du cadastre général et institution du livre foncier.

⁴⁹ Ordonnance n°74-69 du 02 juillet 1974 relative à la refonte de l'organisation territoriale des wilayas.

⁵⁰ Ordonnance du 5 juillet 1973 mettant fin à dater du 05 juillet 1973 à la loi du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur au 31 décembre 1962.

⁵¹ Instruction interministérielle n°14801 du 08 décembre 1975 relative au Plan de Modernisation Urbaine (PMU)

l'instrumentalisation des plans d'urbanisme de planification et de gestion, la programmation, le développement, l'urbanisation, le lotissement, la cession,.... Alors que, la quasi-totalité des APC est dépourvue de moyens et de ressources humaines compétents en la matière.

Dans une autre vision d'aménagement du territoire et dans un souci d'équité que dans le deuxième plan quadriennal on a prévu une industrie en aval de production et de transformation que Semmoud Bouziane⁵² a qualifié les conséquences dans *la réduction des disparités régionales, l'absorption du chômage et les inductions d'urbanisation qui s'expliquent par l'expansion des cités existantes et la mutation des bourgs en villes*.

La ville par l'industrie, un mécanisme décisionnel central et devant le mouvement démographique, le fait urbain n'a été que le déclenchement d'une nouvelle artificialisation envers la périphérie. La quasi-totalité des villes a fait le choix sur des terres essentiellement agricoles compromettant les rapports villes-espaces ruraux.

En référence à ce qui a été engagé et pour mieux mener la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'urbanisme, le service administratif central se sépare des Travaux Publics, un ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction (MHUC) a été créé⁵³. Au plan de charge sous sa tutelle, c'est presque toute la production urbaine qu'il s'accapare dans ses prérogatives.

Avec la rente pétrolière, la cadence d'urbanisation est accélérée. Les procédures et les programmes sont mis en place uniquement pour la production de logements et absorber le déficit. Tenant une conduite de fuite en avant sans pour autant s'inquiéter sur les conséquences urbanistiques et sociales ni de la qualité architecturale et de la cohérence urbaine ni aussi de l'étalement urbain et le mitage des terres agricoles.

D'abord, par les grands ensembles, dans la continuité du fait urbain hérité de l'époque coloniale, un peu partout profitant uniquement des opportunités foncières, puis par un urbanisme opérationnel sous forme de zone d'habitat urbaine nouvelle (ZHUN) conçue et réalisée pour produire du foncier urbanisable.

Une conjoncture de déroute référant toute critique ou réflexion sur le devenir de nos villes. L'Etat providence, l'Etat qui fait tout, il a mis à sa disposition les outils et les mécanismes nécessaires. Il légifère, administre, construit et gère, en même temps.

L'Etat dispose d'une administration qui s'inscrive dans une logique interventionniste. Elle est omniprésente dans le fait urbain, elle conçoit, elle légifère ; elle gère ; elle contrôle. *"Cela fait beaucoup de missions à la fois et cela a conduit à une situation de sclérose intellectuelle où l'initiative et la créativité étaient pratiquement du domaine de l'interdit. Les bureaux d'études étaient menés au pas de charge, c'était la course contre la pénurie sans prendre conscience que la véritable pénurie dans l'affaire était une pénurie de réflexion"* (H. Ougouadfel, Revue d'architecture et d'urbanisme). Cette étanchéité de l'administration vis-à-vis des citoyens n'est pas

⁵² Bouziane Semmoud : *L'emploi industriel en Oranie. Problématique de la recherche*, 1979.

⁵³ Ministère de l'Habitat d'Urbanisme et de Construction MHUC, créé en 1977.

anodine dans l'exclusion de la population de la fabrique de la ville et notamment la prolifération d'une autre forme en parallèle, celle de l'illicite et de l'informel.

Ce sont les programmes économiques et sociaux et les mesures d'application des réserves foncières communales qui ont imposé la mise en place de plan d'urbanisme et par conséquent ont fait de ce plan un simple « *alibi* ».

Le plan d'urbanisme directeur (PUD) et le plan d'urbanisme provisoire (PUP) se sont des instruments d'urbanisme de planification « spatiale », institués par une simple circulaire. Dans leur principe général, ils devaient permettre d'inscrire le développement urbain des communes dans le cadre de la politique nationale de développement, ils assurent, à l'échelle urbaine, la cohérence globale des affectations de sols et des actions de construction, dans le cadre des dispositions des réserves foncières communales.

L'urgence en matière de mobilisation du foncier urbanisable a souvent provoqué dans de chefs-lieux de wilayas d'élaborer des périmètres d'urbanisation sous forme de PUP en attendant l'achèvement des PUD⁵⁴. Sachant que le PUD concernait les communes importantes et le chef-lieu de wilaya alors que le PUP comme instrument simplifié, il concernait les autres agglomérations.

Parmi, les conséquences de la logique des Réserves Foncières Communales (RFC), stipulant que tout terrain intégré au périmètre urbain doit être versé dans le portefeuille foncier communal quel que soit l'origine de la propriété a donné lieu à des déviations en matière de transaction de terrains à bâtir entre particulier par la formule de pratique de sous-seing privé et a généré des lotissements illicites sans aucune commodités viaires⁵⁵. Ce nouveau fragment de ville s'accroche aux fragments déjà existants, d'informels et de bidonvilles qui se sont cumulés avant et après l'indépendance.

Cette logique de politique foncière a mis en œuvre une gestion sans régulation foncière, les permis de construire n'obligeant pas l'acte de propriété, rares que les bénéficiaires ont un acte administratif, la majorité dépourvu d'actes authentiques ou de livret foncier générant, par la suite, un lourd contentieux⁵⁶.

Au même titre que la production architecturale, les capacités limitées en matière d'étude en urbanisme ont fait en sorte que la majorité des études ont connu des insuffisances, des lacunes, des retards et la moitié engagée n'a pas été approuvée⁵⁷.

Concernant le PUD comme « *alibi* » et de l'exploitation de la législation en vigueur notamment celle mise en place suite à l'ordonnance 74/26 instruisant les autorités locales sur la modération au niveau des périmètres urbains, nous avons constaté que la lecture de cette instruction diffère d'une ville à une autre. Par conséquent, la constitution de portefeuille foncier communal dans le cadre de

⁵⁴ C'est le cas de la ville de Sétif PUP élaboré en 1977, le PUD n'a été abouti qu'en 1982.

⁵⁵ Ce fragment a connu un dispositif de régularisation par l'ordonnance n°85-01 du 13 août 1985.

⁵⁶ La régularisation n'a été impérative qu'après la réforme foncière introduite en 1990.

⁵⁷ Nait Saada M. 2011. *Evolution de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme*. Actes des assises nationales de l'urbanisme, Alger 19-20 juin 2011.

l'ordonnance 74/26 varie d'une ville à une autre. Ceci est décisif en matière de fait urbain après les réformes des années 90.

Le plus marquant durant cette période en matière d'urbanisation consiste dans la série d'interventions opérationnelles engagées à la recherche d'une meilleure organisation spatiale de la population, un équilibre d'aménagement du territoire et une équité territoriale. La politique industrielle est derrière les études des zones industrielles d'une manière ponctuelle. Ainsi 73 zones industrielles couvrant plus de 15.600 ha ont été concrétisées⁵⁸.

Ensuite par la Zone d'Habitat Urbaine Nouvelle (ZHUN)⁵⁹, une mesure d'urbanisme opérationnelle, une procédure instituée également par instruction ministérielle en 1975, avait comme objectifs de faire face aux insuffisances en matière de viabilisation des différents programmes de logements et d'équipements initiés dans le cadre des plans de développement économique et social.

Un outil de production foncière que depuis son annulation, il laisse un flou dans la fabrication urbaine en vidant la boîte à outils concernant principalement la gamme d'urbanisme opérationnel. Il devait produire de l'urbain à travers un processus complet d'urbanisme. A savoir le respect conformément aux prescriptions du PUD, la dotation de toutes les commodités viaires, les réalisations des programmes de logements et d'équipements d'accompagnement, le tout comme entité urbaine moderne achevée et apte à la consommation.

Malheureusement, le bilan de réalisation des ZHUN⁶⁰ est négatif et même préoccupant. Les travaux d'aménagement n'ont pas été achevés et les objectifs assignés n'ont pas abouti. Les programmes de logements réalisés sont d'une typologie standardisée, organisés selon le modèle industriel de fabrication en rupture avec le tissu urbain existant. Les aménagements se sont avérés affreux, insuffisants, incommodes. Par ailleurs, et pour des raisons économiques, le programme des équipements d'accompagnement n'a pas été suivi comme c'était prévu dans le plan. Une insuffisance flagrante en matière de gestion urbaine, elle constitue le maillon faible du fait urbain en Algérie. C'est le flou qui règne, les responsabilités ne sont pas claires et là où c'est un peu distinct, les prétextes de capacité financière et de ressources humaines surgissent.

En matière de gestion foncière et avec l'outil miraculeux mis en place par l'ordonnance 74/26 est paradoxale. En amont, il facilite la tâche d'urbanisation sans aucune contrainte, en aval la gestion est carrément absente.

⁵⁸ Ministère de l'habitat d'urbanisme et de la construction, bilan national.

⁵⁹ Circulaire du MTPC n°00335 PU 2/75 du 19 février 1975 portant création de Zones d'habitat urbaines nouvelles (ZHUN).
Circulaire du MTPC n°02015 PU 2/75 du 2 décembre 1975 précisant la circulaire du MTPC n°00335 PU 2/75 portant création de zones d'habitat urbaines nouvelles (ZHUN).

⁶⁰ 257 ZHUN localisées à travers 180 agglomérations ont été créées. Elles ont permis l'aménagement de 23.000 ha d'une capacité d'accueil de 670.000 logements avec les équipements d'accompagnement.

Devant le parc logement concrétisé et les ambitions de l'Etat en matière de production de logement, un nouvel organisme de gestion Immobilière est créé par décret⁶¹ pour subvenir aux montages des programmes sociaux et promotionnels inscrits dans les différents plans économiques.

Cette décennie est marquée par de multiples transformations des structures socio-économiques et de choix de développement planifié. Un comité national au recensement a été créé par ordonnance 75-15⁶². Le deuxième recensement, en date de 1977, intervient à la fin du 1^{er} plan quadriennal et à la veille du 2^{ème}. Il dénote la nouvelle répartition de la population sur le plan structurel et sa localisation résultante⁶³. Le taux de la population urbaine est passé de 31,4% sur 12,02 millions d'habitants en 1966 à 39,45% sur 16,94 millions d'habitants en 1977.

3.2.3. La politique du laisser-faire 1980-1989

Cette décennie marque la fin d'une étape sur la politique urbaine en particulier et sur la politique de l'Etat providence en général.

C'est une période d'expansion urbaine, une forte urbanisation par des programmes massifs de logements publics et de lotissements se sont lancés notamment dans les ZHUN pour apporter une réponse à la crise, mais aussi de déploiement et de mise en vigueur d'instruments d'urbanisme (PUD/PUP) et autres outils et mécanismes d'urbanisme opérationnels (ZHUN, ZI, ZEA, ITUE,...)

Les prémisses de la remise en cause du système antérieure, s'affichent dès le début de la décennie. Le désengagement de l'Etat touche plusieurs secteurs économiques et sociaux. Les engagements antérieurs ont été condamnés d'échec et les mesures entreprises notamment en matière d'industrie consistent à un éclatement des entreprises par une série de restructuration. A. Prenant et B. Semmoud jugent que *cette déstructuration de l'industrie n'a pas apporté de résultats financiers suffisamment probants, au contraire ce processus a stoppé l'intégration en cours, a fait stagner les productions et reculer l'emploi.*

Le choix d'une économie libérale commence à se dessiner par la libération du marché des biens dégenérant des mutations dans les rapports de forces, la classe sociale commence à se diviser. Le contrechoc des hydrocarbures de 1986 déclenche un mécontentement populaire qui se manifeste en octobre 1988 et une autre phase de l'histoire commence à se consigner.

Dans la continuité et sous les rapports de forces mis en place, un plan quinquennal⁶⁴ a été lancé.

⁶¹ Décret n°76-143 du 23 octobre 1976, portant création des offices de promotion et de gestion immobilière de wilaya (OPGI).

⁶² L'ordonnance n° 75-15 du 27 février 1975 portant création d'un Comité National "chargé de mobiliser les moyens nécessaires à l'exécution du recensement".

⁶³ Harchaoui S. 1978. *Le recensement général de la population et de l'habitat de l'Algérie de 1977.* http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers10-09/20591.pdf. (Consulté le 10/05/2016).

⁶⁴ Loi n°80-11 du 12 décembre 1980, portant Plan Quinquennal 1980-1984

En matière de production des études d'aménagement et d'urbanisme, une réorganisation portant dissolution⁶⁵ et transformation des activités et des structures appartenant à la CADAT et a été remplacée par le CNERU⁶⁶ et l'ANAT⁶⁷ à la place de la CADAT.

L'Etat commence par la cession massive des biens de l'Etat à des prix symboliques et libère les transactions immobilières des biens immobiliers à usage d'habitation, professionnel, commercial ou artisanal de l'Etat, des collectivités locales, des offices de promotion et de gestion immobilière et des entreprises, établissements et organismes publics à travers la loi n°81-01⁶⁸.

En matière de droit d'urbanisme, une nouvelle loi⁶⁹ relative aux permis de construire et permis de lotir a été promulguée. Les constructions individuelles à usage d'habitation ne sont pas concernées par la signature du bureau d'étude ou d'un architecte.⁷⁰

Les zones d'habitat urbaines nouvelles demeurent l'outil d'urbanisme opérationnel en vigueur pour abriter le programme de logements et notamment celui du plan quinquennal 1980-1984. A la fin de la décennie, l'outil a été abrogé, 257 ZHUN sont implantées dans 180 agglomérations urbaines, soit la moitié des villes algériennes : *180 000 logements y sont d'ores et déjà occupés, 107 000 en chantier pour 660 000 prévus sur 22 000 ha. Ce sont 500 000 logements qui sont livrés et habités* (B. Semmoud, 1999).

En matière de fait urbain les ZHUN ont constitué l'amorce d'urbanisme d'extension et objet de densification à travers plusieurs villes en Algérie mais en matière d'équipement elles demeurent sous équipées, mal intégrées et par conséquent inachevées.

En parallèle de la production de logements neufs sur les programmes de ZHUN et devant la prolifération des quartiers insalubres, précaires et illicites anciens et nouvellement apparus, l'Etat a mis en place un nouveau outil d'intervention sur les tissus urbains existants⁷¹ qui tente de pallier le déficit en équipements et les doter d'un minimum de commodités viaires en distinguant dans le décret les différents intitulés d'opérations.

Néanmoins, par défaut de mise en place des outils juridiques, financiers et les modalités de mise en œuvre, de maîtrise d'ouvrage clarifiant qui fait quoi, les études d'interventions sur les tissus urbains existants lancées se sont transformées en études tiroirs et n'ont pas connu de concrétisation sur le terrain.

⁶⁵ Décret n°80-275 du 22 novembre 1980, portant dissolution et transformation des activités et des structures appartenant à la CADAT

⁶⁶ Décret n°80-276 du 22 novembre 1980 portant création du Centre National d'Etudes et de Réalisations en Urbanisme (CNERU).

⁶⁷ Décret n°80-277 du 22 novembre 1980, portant création de l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT).

⁶⁸ Loi n° 81-01 du 7 février 1981, modifiée et complétée, portant cession des biens immobilières à usage d'habitation, professionnel, commercial ou artisanal de l'Etat, des collectivités locales, des offices de promotion et de gestion immobilières et des entreprises, établissements et organismes publics.

⁶⁹ Loi N°82.02 du 06/02/82 relative au permis de construire et au permis de lotir.

⁷⁰ Décret n°82-304 du 09/10/1982 fixant les modalités d'application de la loi 82-02.

⁷¹ Décret N°83-684 du 26 Novembre 1983, fixant les conditions d'intervention sur le tissu urbain existant.

Le découpage administratif wilaya et communal de 1984⁷² ramenant le nombre de wilayas à quarante-huit regroupant 535 daïras et 1541 communes a alourdi la tâche en matière de programmation et notamment d'équipements selon le système de la grille.

Devant l'incapacité de couvrir les engagements en matière de prise en charge de ses marges et fragments de nos villes et face à la crise de logements qui ne cesse d'accroître, l'Etat lance une nouvelle production urbaine visant à réduire l'aide au logement social et faire participer les citoyens à prendre en charge la question du logement. D'abord par un nouvel outil, généreux et lucratif, il s'agit des mesures de 1985. Une disposition sur les constructions illicites qui consiste à une double régularisation, la construction et l'assiette foncière. Cette opération retient à travers les mesures de la 74-26 que c'est l'Etat qui détient la propriété. Ils existent des citoyens qui ont régularisé des assiettes de constructions illicites auprès des services des domaines sur leurs propres biens.

En parallèle, devant un contexte de constructions illicites qui envahit les ceintures de nos villes engagées dans une procédure de régularisation et l'aspiration des citoyens d'acquérir un lot de terrain à bâtir et dans la continuité du principe du désengagement, l'auto-construction comme étant une nouvelle politique d'habitat apparaît en grande envergure. On assiste à la création d'un important lotissement et coopératives immobilières. Avec l'institutionnalisation du permis de lotir et la constitution du portefeuille foncier, la mise en place des agences foncières, la reconversion dans les ZHUN ont facilité l'émergence de l'étalement urbain à travers plusieurs entités urbaines envahissant les terres agricoles.

Par ailleurs, on assiste à la naissance d'une politique d'aménagement du territoire par la création d'une Agence⁷³ Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT) ayant pour mission la réflexion sur l'équité territoriale en passant par la lecture monographique des wilayas, l'élargissement de vision territoriale à la région et la planification prospective.

Ce n'est qu'en 1987 qu'une nouvelle loi⁷⁴ est mise en vigueur sur l'aménagement du territoire avec les nouveaux schémas d'aménagement du territoire (SRAT, PAW).

Avec la demande croissante de logements et devant l'incapacité de satisfaire cette demande et le contre choc pétrolier, l'Etat s'engage dans la promotion immobilière⁷⁵ comme étant une nouvelle forme de production de logements. Un mécanisme approprié pour faire participer l'épargnant à l'accession à la propriété du logement et de mettre aux capitaux privés nationaux d'œuvrer dans des opérations de promotions immobilières. Cette dynamique est double, elle est quantitative et surtout qualitative, pour la première fois le citoyen s'approprie un module de logement de haut standing dans la qualité surfacique et qui sort de l'ordinaire dans la qualité typo-morphologique du produit. Néanmoins, l'absence de professionnalisme du métier, le laisser-faire et le laxisme

⁷² Loi N° 84-09 du 4 février 1984 relative à l'organisation territoriale du pays.

⁷³ Décret n°80-277 du 22 novembre 1980, portant création de l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT).

⁷⁴ Loi 87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire.

⁷⁵ Loi 86/06 du 04/03/1986 relative à la promotion immobilière.

juridico-administratif, les lacunes procédurières dans le montage de l'opération, le non-respect réglementaire de la quasi-totalité des promoteurs sont derrière l'échec et le lourd contentieux.

Le fait urbain au niveau local suit une logique descendante vers le local organisé par une administration comme unique acteur possédant les prérogatives en matière d'étude et de réalisation. En matière de gestion foncière et devant cette nouvelle politique foncière imposant la création de lotissements et de coopératives immobilières, une nouvelle agence foncière locale communale (AFL) ou intercommunale⁷⁶ est mise en place pour assister techniquement et juridiquement les APC. Dans la logique des réserves foncières communales, l'APC possédant le monopole exclusif de création des lotissements et de l'attribution des lots de terrains, l'agence foncière s'en charge des tâches techniques et juridiques par l'assistance à la cession de l'assiette foncière, le transfert de la propriété, acquisition du permis de lotir, la viabilisation et l'assistance aux acquéreurs à l'implantation de leurs constructions.

La question de l'habitat vis-à-vis de la crise de logement a retenu une certaine mesure de nature à apporter des solutions. L'action n'est pas vraiment récente. Elle tire ses fondements de la charte qui stipule *« l'Etat encouragera tout citoyen désireux de construire un logement individuel à le faire ; à cet égard, il prendra les dispositions appropriées pour que chaque algérien qui serait désireux de construire un logement puisse acquérir le lot de terrain nécessaire à l'abri de toute spéculation, obtenir dans des conditions favorables un prêt pour financer les travaux de construction en enfin disposer des matériaux requis pour ces travaux »*.

La circulaire⁷⁷ invite les APC à prendre toutes les dispositions utiles et urgentes en vue de réaliser, chaque année, un objectif moyen de 200 lots de constructions qui doivent être mis en vente au profit des particuliers dans le cadre de la procédure prévue par un cahier des charges type.

Cette mesure s'intègre dans la politique des réserves foncières consacrées par l'ordonnance 74-26 et la création des lotissements communaux ne fait qu'accélérer le processus.

Cette mesure a suivi une dynamique urbaine dans la quasi-totalité des villes algériennes. Dans les grandes villes, une tension sur l'offre n'a fait que limiter l'offre.

Par contre l'objectif assigné par cette opération en qualité d'outil de maîtrise et qui consiste à rééquilibrer l'armature urbaine répartie sur toute la surface du pays en impliquant une maîtrise de la croissance urbaine par la dotation des lotissements dans les petites agglomérations à l'intérieur du pays, l'élimination des disparités régionales et équilibrer la répartition sociale entre la ville et la campagne par l'octroi d'un terrain à bâtir doté de tous les équipements socioculturels en campagne comme en ville.

⁷⁶ Agence Foncière Local communal ou intercommunal.

⁷⁷ Circulaire ministériel du 07 avril 1980 portant sur l'objectif de 200 lots par commune.

Ces mesures n'ont pas été suivies avec une maîtrise effective. Les objectifs n'ont pas été atteints, le peu des lotissements créés dans la campagne, par rapport aux villes, ont connu des méventes. Le fléau de l'exode rural et le droit à la ville décroît mais persiste encore.

Les limites de compétences techniques de gestion dans la mission de lotir, ont généré des quartiers insalubres, incommodes et surtout inachevés. L'apport technique, à travers la création d'une agence foncière communale, n'a pas suffi.

En matière de conception, le recours à la typification urbaine des lotissements créés et la typification architecturale de la maison à travers un catalogue de plans-type de cellules qui ont été proposés gratuitement aux choix des acquéreurs des lots.

Simplification de la procédure de délivrance du permis de construire dans les meilleurs délais et pour subvenir à la demande devant les limites des bureaux d'études qui existaient durant cette période à travers le plan-type.

Par ailleurs, les capacités de création sont variables et elle diffèrent d'une commune à une autre, ainsi il y a des communes qui ont dépassé l'objectif moyen de 200 lots par an.

Cette action de création de lotissements a conquis les secteurs des ZHUN. Des territoires fonciers créés et produits par des mesures techniques et financières du secteur de l'Etat pour recevoir un parc de logement social collectif. Devant une nouvelle politique de l'Etat claire qui encourage l'initiation de création des lotissements, les collectivités locales ont saisi l'occasion de détourner des secteurs urbanisés à des lotissements (viabilisés).

A partir de la deuxième partie de la décennie des années 80, d'autres secteurs qui étaient réservés à moyen terme pour recevoir des unités d'habitations composées de grands ensembles ont connu des reconversions en lotissements et coopératives immobilières.

Les efforts démultipliés par les offres de logements dans les villes comme dans la campagne. Par ailleurs, la mutation urbaine a été frappante, les expansions urbaines qui ont défiguré nos villes, la limite de gestion, la non prise en charge des mesures d'accompagnement, viabilisation, équipement de proximité, mesures socio-économique, espace vert, transport et déplacement urbain,...

On parle de la ville accélérée, un cycle qui caractérise pratiquement tous les pays du tiers monde. Une pratique d'urbanisation et de croissance urbaine caractérisée uniquement par des extensions spatiales. Au temps, le rythme d'urbanisation est loin d'être maîtrisé, il est en désynchronisation avec les compétences, les fonds et la maîtrise des faiseurs de la ville. Les logiques du fait urbain sont difficiles à décrypter. Les procédures et les modes de gestion suivies sont parfois des réponses partielles à des spécificités conjoncturelles d'où la précipitation, l'urgence et l'improvisation. Toujours, en décalage et en contradiction aux attentes et objectifs escomptés et à la fin, ils impliquent un déphasage et un déficit instrumental.

Cette décennie du laisser-faire est aussi une décennie de rente urbaine. Beaucoup de villes ont retrouvé cette vocation. La question foncière est toujours au cœur de la situation. Le déclenchement

du processus de la rente urbaine commence dès 1981 où l'Etat s'engage dans la cession des biens de l'Etat aux dinars symboliques et libère les transactions immobilières et par conséquent la rente immobilière urbaine est privatisée⁷⁸. Devant une crise de demande et l'offre limitée, la spéculation s'accroît et elle va se prolonger sur la rente foncière notamment celui du patrimoine acquis dans le cadre des réserves foncières communales à partir de 1974.

Le fait urbain, dans la pratique est géré dans le quotidien et au local par un outil qualifié de « magique », il s'agit du Procès-Verbal (PV) de choix de terrain. C'est l'acte de naissance spatiale d'un projet. Une fois le projet est notifié par la centrale (inscrit), une commission est chargée de lui réserver une assiette. Le PV déclenche la procédure de transaction foncière et met en œuvre l'opération à la disposition de l'opérateur. L'alibi d'urbanisation est le PUD à travers son périmètre d'urbanisation et non pas ses prescriptions de détail. C'est une excellente pièce comme empreinte administrative (registre des PV de choix de terrain) qui explique le décalage entre le plan d'urbanisme et la réalité pratiquée.

En parallèle, le foncier agricole lui aussi n'a pas échappé aux pratiques de confusion et d'instabilité. Il a subi l'incohérence, la discontinuité et les conflits en matière de gestion. Le tenu de la vision libérale est lancé à travers les restructurations et l'éclatement des domaines agricoles socialistes comme étape d'un nouveau choix politique. Le dilemme qui règne dans le foncier rural est sous la tension du mitage du phénomène d'urbanisation.

Durant cette période, un troisième recensement est imposé en 1987⁷⁹. On a constaté le plus haut taux d'accroissement annuel moyen. La population est passée de 16,7 million à 23,04 million. Avec un taux de la population dans les agglomérations de 70,66% par rapport à la population dans les zones éparses. Par contre le taux de la population urbaine est passé de 39,45% sur 16,95 millions d'habitants en 1977 à 49,5% sur 23,05 millions d'habitants en 1987.

C'est une nouvelle étape de gestion, les efforts déployés sont remis en cause et l'ouverture de l'économie a été imposée suite à l'endettement extérieur engagé. L'Etat abandonne l'investissement productif et le remplace par l'importation de produits finis⁸⁰, un programme anti-pénurie détourné par les spéculateurs et loin de satisfaire les besoins, le contre-choc pétrolier (1985) a aggravé la situation. C'est une étape qui s'achève par l'insurrection sociale, la récession économique et la crise du pays.

⁷⁸ Actuellement, le législateur a reconduit les mesures de cession des biens de l'Etat tout en apportant des modifications sur le coût en intégrant les valeurs vénale.

⁷⁹ Décret n° 85-311 du 17 décembre 1985 modifiant et complétant le décret n° 82-489 du 18 décembre 1982 portant création de L'Office National des Statistiques.

⁸⁰ PAP : Programme Anti-Pénurie.

3.3. Politique urbaine en Algérie entre la crise et la relance économique (1990-2014)

3.3.1. La décennie de crise

Les pratiques de maîtrise coïncident avec une étape très critique en matière d'urbanisme. Les expansions démesurées et les mutations complexes de nos villes ont poussé un intérêt du politique à décision tranchante. Le paradoxe constaté se situe face à l'arsenal juridique, des tensions socio-économiques s'expriment à travers les difficultés de prise en charges et de la continuation et qui n'a fait qu'accentuer la crise variée et multiple que traverse le pays. C'est dans ces conditions de crises que les réformes ont été menées. Le cadre législatif promulgué a été ficelé et publié en 1990.

3.3.1.1. La crise politique en Algérie

Après une fin d'une décennie chaude en politique. Notamment les événements d'octobre 88, le pouvoir politique a accéléré le processus des réformes. Il s'agit d'une nouvelle feuille de route de gouvernance. Elle touche de fond au comble, l'Etat et l'organisation sociétale s'engagent d'abord pour la révision de la constitution.

La vigueur et le dynamisme des réformes entreprises à l'aube de cette décennie n'ont pas été exclusivement des dispositions suscitées d'un débat sur l'urbanisme et la question urbaine, mais plutôt elles ont été entraînées par d'autres réformes plus vitales. C'est un changement de modèle, d'approche de gouvernance et de politique que l'Etat a entrepris, ce n'est pas un simple changement d'instruments d'urbanisme. C'est un véritable chantier législatif qui a été installé sous l'égide directe du premier ministre. La nouvelle politique de l'Etat était la vision qu'éclairent les spécialistes chacun dans son domaine et son secteur. Dans un laps de temps très court, un arsenal juridique de réformes touchant tous les secteurs du gouvernement en un seul bloc est mis en place

L'année 1990 a connu la promulgation de la quasi-totalité des lois, institutionnelle, instrumentale et de gestion en synchronisation avec la nouvelle vision politique et dans le prolongement de la nouvelle constitution.

C'est face à un déclin d'une étape de la politique nationale qui s'achève (1962-1979), et dans une conjoncture d'une décennie de fuite en avant (1980-1989) qu'une nouvelle étape s'engage hélas dans des conditions endogènes très agitées et sous influences exogènes délicates.

En deux ans 1991-1992, sur le terrain, les réformes sont en vigueur. En matière d'urbanisme, un nouveau système est mis en place.

La protection de la propriété privée redéfinit les pratiques du fait urbain. Désormais le droit de construction est assujéti à la propriété. Mais la propriété ne donne pas tacitement tous les droits à construire. Une boîte à outils de planification, de gestion détermine le droit d'urbanisme et fixe les droits à construire.

Hélas, selon le proverbe arabe, « *Le vent souffle dans le sens contraire du désir des navires* »⁸¹. Le sujet a fait l'objet d'alias d'écrit national et international. J'essaye de relater brièvement la conjoncture. Elle est spécifique et inédite, une divergence dans la qualification, « *décennie noire* », « *décennie de terrorisme* », « *années de plomb* », « *années de braise* », « *guerre civile* »⁸²,.... L'unanime c'est qu'elle a été une crise dans toutes ses formes. Paradoxalement, la gouvernance urbaine peut-elle être qualifiée de résilience urbaine, Ou plutôt simplement de chaos à l'image de la situation du pays.

De la lecture rétrospective, chronologiquement parlant, sur la question urbaine, nous constatons, que c'est pour la première fois que le législateur penche sur la question avec une approche plus au moins complète. C'est incontestablement un code d'urbanisme qui s'esquisse et trouve ses soubassements.

La situation du pays est soudainement entrée dans une crise de conflit politique. Le processus électoral est interrompu, l'Etat de siège⁸³ est déclaré et les pouvoirs de polices sont transférés aux militaires. Sur un rebondissement de crise un deuxième état de siège⁸⁴ attribuant à l'autorité civile le pouvoir de disposer des forces armées. L'Etat d'urgence prolongé en 1993 reste en vigueur jusqu'au printemps arabe en 2011⁸⁵, malgré les dispositions proclamées dans la révision de la constitution de 1996⁸⁶.

Un vide juridique est computed, une dissolution de l'APN suivie de la démission du président, un Haut Comité d'Etat (HCE) assume les pouvoirs du président jusqu'à décembre 1993. Les assemblées populaires communales et wilayas (APC/APW) sont dissoutes⁸⁷ et remplacés par des Délégations exécutives communales (DEC) désignées comme commis de l'Etat par l'administration.

Entre 1992-1993, l'Algérie se trouve dans une infernale situation de gouvernance. L'élite algérienne est ciblée, le terrorisme prend une ampleur de guerre civile.

Avec la dissolution du HCE et l'avenue d'un nouveau président (1994), une politique de négociation s'installe (entre pouvoir-partis politiques, entre pouvoir-FMI, entre pouvoir-groupe terroriste,...), un projet de gouvernance de crise et de restauration de l'Etat est mis en place.

Néanmoins, l'activité terroriste s'amplifie. Mais, beaucoup de sujets tabous sont levés, l'accord de rééchelonnement est signé et avec comme conséquence toutes les décisions politiques prises sur le volet économique notamment les plans d'ajustements structurels du FMI (PAS 94), la privatisation,

⁸¹ Traduction de l'auteur du proverbe en arabe : " تجري الرياح بما لا تشتهي السفن "

⁸² Bozarslan H. 2005. *Cent mots pour dire la violence dans le monde musulman*. Ed. Maisonneuve & Larose. p.141.

⁸³ Décret présidentiel n° 91-196 du 4 juin 1991 portant instauration de l'état de siège à compter du 5 juin 1991

⁸⁴ Décret n° 92-44 du 9 février 1992.

⁸⁵ Ordonnance n° 11-01 du 20 du 23 février 2011 portant levée de l'Etat d'urgence.

⁸⁶ « la durée de l'état d'urgence ou de l'état de siège ne peut être prorogée qu'après approbation du Parlement siégeant en chambres réunies ».

⁸⁷ Décret exécutif n°92-141 du 11 avril 1992 portant dissolution d'APW et Décret exécutif n°92-142 du 11 avril 1992 portant dissolution des APC.

l'économie de marché,..., les élections du président de la république et enfin une nouvelle constitution est adoptée par référendum en 1996.

Cette étape s'achève avec la démission du président de la république et les élections présidentielle de 1999.

Durant cette décennie, l'Algérie a vécu une portion historique cruciale. La plus tragique depuis son indépendance. Parallèlement, c'est une gestion de crise qui a été adoptée. Evidemment qu'elle n'a pas connue un succès de gouvernance à cause de tous les aléas de crise. Néanmoins, décrypter le fait urbain durant cette période par rapport aux politiques menées dans les périodes antérieures et postérieures devient plus que pertinent.

3.3.1.2. La crise en Algérie sur le plan économique

Une décennie de désinvestissement est achevée par la remise en cause de la politique socialiste sans pour autant mettre en place un système alternatif claire. Elle a duré presque une décennie (1980-1989). Le contre choc pétrolier d'abord, les conflits politiques internes et autres ont poussé la situation à l'émeute. Les réformes sont engagées en conséquence à partir de 1990 sous les pressions et dans la précipitation. *La crise du régime de la rente pétrolière (1985-1986) a évolué pendant la décennie noire (1990-1999). Elle s'est enfoncée dans la récession* (Boudjenah Yasmina, 2001)⁸⁸.

Le dynamisme espéré repose sur la promotion du secteur privé devant un secteur public paralysé et jugé défaillant. Il prend le relais mais paradoxalement c'est l'aspect informel qui domine. 1994 a été une année de forte inflation. *Au 13 janvier 1996, se sont, tous les secteurs confondus, 500.000 travailleurs qui restent sans salaire depuis plusieurs mois de 2 à 23 mois* (Benallegue Nora)⁸⁹.

Sur le plan socio-économique et politique, la question polémique fut tranchée en 1994, tous les tabous sont levés. Le rééchelonnement de la dette extérieure est entamé avec l'accord standby signé avec FMI en avril 1994. La libération du commerce extérieur qui inonde le marché. La privatisation des entreprises publiques est considérée comme un objectif de restructuration.

De 1994 à 1998 dans un laps de temps très court et inattendu qu'on a assuré le passage d'un système économique, l'économie socialiste, garantissant les conditions minimales de vie aux citoyens, à un système où tout est régulé par le marché. *La réforme du secteur public qui a connue des hésitations durant l'année 1991 et une quasi remise en cause en 1992 et 1993, s'est faite avec acharnement après 1994. C'est le travail à domicile qui a enregistré le plus fort taux durant cette période.* (Djenane Abdelmadjid)⁹⁰

⁸⁸ Boudjenah Y. 2001. *Le secteur industriel et la restructuration des entreprises publique en Algérie (1980-2000) le rôle de l'Etat en question*. Thèse de doctorat paris 7.

⁸⁹ Benallegue N. 2002. *Algérie la grève des 13 et 14 février 1996 à travers la presse*. In *Quelle crise en Algérie ?* Cahiers du G R E M A M O N°17, SEDET, Paris 7.

⁹⁰ Djenane A. 2002. *Rétablissement des équilibres macro-économiques et perspectives de développement de la PME-PMI en Algérie*. In *Quelle crise en Algérie ?* Cahiers du G R E M A M O N°17, SEDET, Paris 7.

Elle met en relief, pour l'instant, le seul versant négatif de la transition institutionnelle : l'État ne participe plus à l'accumulation du capital, cédant la place au capital privé, mais celui-ci n'a pas encore pris le relais, préférant le commerce à la production.

Le processus de transition institutionnelle a, semble-t-il, atteint le seuil de l'irréversibilité, mais, au lieu de la possibilité attendue de sortie du régime rentier, c'est une régression vers l'économie rentière qui semble se dessiner.

3.3.1.3. La crise sociale 1990-1999.

En réalité la crise sociale ne date pas spécialement de la situation des années 1990. Ce ne sont que des événements bouleversants qui cumulent une dimension longtemps reléguée.

En réalité, dans tous les temps, l'« acteur social » d'une manière générale quel que soit son statut, demeure le maillon faible de la politique de l'Etat en Algérie.

Néanmoins, Les ambitions affichées à travers les réformes sont énormes et touchent la question sociale dans le fond. La liberté d'expression, la loi sur les associations, le multipartisme politique, ... , c'est une série de gouvernance de faire pour et avec le citoyen.

Brutalement, le processus sous l'impact de la dérive politique et sécuritaire se trouve en panne de nouveau. Le fait accompli acquis dans le début de la décennie continue à pratiquer ses activités sociétales.

En pleine tragédie sécuritaire et une crise économique, la société a vécu une résilience urbaine. Les rapports de force politique continuent à se manifester, le quotidien du citoyen perdure en pleine « guerre civile ». Mais hélas entre d'une part un climat de corruption, de violence et d'accaparement de richesse et d'autre part la peur issue de la décennie noire, c'est une position d'indifférence mais dans la plus part des cas avec un comportement informel qui s'est développé et s'est transformé dans la conscience collective de la société.

Le discours sociologique est unanime sur la question. Les acteurs de la ville ont toujours omis l'acteur social. Par conséquent, la société aussi à toujours remis en cause le modèle subi. Déclaré comme modèle de déculturation imposé par un Etat dans la continuité de l'époque coloniale depuis l'indépendance à ce jour. Lesbet D⁹¹., décrit la "*contre-architecture*" *déployée par les habitants pour contrecarrer cette acculturation programmée*. Sur le décalage de ce que l'Etat planifie et de ce que la réalité éprouve, Madani Mohamed, cite la qualification de la situation selon Benyoucef « *l'urbanisme de fait a supplanté la planification urbaine* »⁹².

En matière de gouvernance urbaine, nous constatons d'une part, des dépassements que je considère comme aléas de la conjoncture et d'autre part une gouvernance de crise qui tente de s'adapter à la conjoncture et restaurer l'autorité de l'Etat.

⁹¹ Cité par Madani M. 2008. *25 ans de sociologie urbaine en Algérie*. In colloque Khenchela octobre 2008.

⁹² Op. Cit.

Du médiateur national, différents comités ad hoc à l'échelle nationale et locale jusqu'à la cellule de communication, sont des espaces où le pouvoir a essayé avec, de développer des liens d'écoute et d'assistance.

Aussi, il faut lire durant cette période, les conditions socioéconomiques, sociodémographiques et socio-sécuritaires. Un triple bouleversement de la structure sociale a eu lieu. Loin du palliatif en matière de logement conjugué avec le désengagement de l'Etat et le déplacement important de la population rurale vers les villes en fuite de la violation des terroristes, le phénomène de l'informel reprenne en force. *Le pouvoir se trouve en train de composer en fonction des rapports de forces sociaux, entre la norme et les pratiques* (Sidi Boumediene, 2002).

Navez-Bouchanine F. développe la thèse d'une « *société de l'entre-deux* »⁹³ à travers d'une part un Etat qui développe des actions publiques sur l'urbain, la société se trouve entre les décisions institutionnelles et les dynamiques sociales. Ces derniers devant l'incapacité de l'Etat à assumer sa mission, un fragment de la société s'opère sur l'urbain. *C'est un nouvel ordre social dans la carence de celui de l'Etat qui se met en place*⁹⁴.

La description des mutations urbaines d'une part et la description des mutations sociales d'autre part a toujours impliqué que les dynamiques urbaines sont des dynamiques sociales. Cerner le processus d'urbanisation est une gouvernance urbaine qui ne peut être que globale et transversale. Entre espace et société, l'Etat a toujours négligé les tensions entre les formes sociales et les formes spatiales. Les dysfonctionnements apparaissent à chaque fois que l'Etat est dépassé et gère la situation dans l'urgence, Il adopte parfois la régularisation au lieu de réguler et instrumentalise des pratiques informelles à travers des outils de planification urbaine toujours en décalage avec la réalité, un décalage flagrant entre les règles et les pratiques entre les plans et la réalité. (Rachid Sidi-Boumediene et Taieb (1996), Bendjelid (2001), Madani (2008).)

Durant cette décennie, une autre dynamique mérite aussi le détour, d'une part, celle de la maturité intellectuelle en matière de production scientifique sur la sociologie urbaine et d'autre part, les innovations sur la production urbaine en matière de réflexion, d'outils et de pratique d'organisation entre les acteurs institutionnels et le reste des faiseurs urbains, qui mérite d'être décrypté.

Madani Safar Zitoun⁹⁵, illustre ce dynamisme et se pose la question *comment le retour de l'aisance financière a poussé l'Etat à la remise en cause des avancées formidables observées dans les années de crise à travers la mise en route de nouveaux paradigmes et principes d'organisation entre les divers acteurs institutionnels et la population.*

⁹³ Navez-Bouchanine F. (sous la direction) 2012. *Effets sociaux des politiques urbaine, l'entre deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*. Ed. Karthala.

⁹⁴ Belguidoum S. 2010. *L'urbain informel et les paradoxes de la ville algérienne : politiques urbaines et légitimité sociale*. In Espace et sociétés, n°143 Pages 101-116.

⁹⁵ Safar Zitoun M. 2009. *Les politiques d'habitat et d'aménagement urbain en Algérie ou l'urbanisation de la rente pétrolière*. Réunion régionale Beyrouth, 2009 organisé conjointement UNESCO et association arabe de sociologie.

3.3.1.4. La politique urbaine de la crise 1990-1999

Cette décennie est marquée en premier lieu par les réformes mises en place. La protection de la propriété privée et la destitution des collectivités locales du monopole de gestion du foncier déverrouille l'initiative privée.

En matière de politique urbaine, elle est la plus riche dans l'histoire de l'Algérie indépendante. Hafiane A.⁹⁶ postule que *la situation a connu les prémices d'une véritable politique de la ville, s'ils ont trouvé les synergies nécessaires qui pouvaient s'établir dans la démarche et l'action des différents acteurs intervenants sur la ville*. L'Etat a redéployé des compromis de gestion urbaine et des concessions significatives dans le domaine d'action sur la ville.

Nous allons consacrer à cette période un chapitre de décryptage en matière de fait urbain. Mais nous essayons de relater les principaux signes en matière de politique urbaine reflétant cette période

La promulgation de la nouvelle loi d'aménagement et d'urbanisme a mis en place une nouvelle boîte à outils en matière de droit d'urbanisme en synchronisation avec les nouvelles politiques de gestion.

Devant une faillite économique et surtout de rente pétrolière, le désengagement de l'Etat en matière de production urbaine a été le principal fait bouleversant l'équilibre de situation.

Au lendemain des réformes, le flou concernant la nouvelle gestion et les conflits politiques au niveau des collectivités locales issues des élections multipartisme prime sur le fait urbain. L'informel est devenu une conduite de vengeance.

Le secteur de l'habitat s'engage vers une nouvelle politique urbaine. Elle débute principalement par la « relance de la promotion foncière, *« comme un vecteur important en matière de satisfaction des besoins des citoyens dans le domaine de l'habitat »*⁹⁷.

Amorcer la dynamique urbaine pendant une période de paralysie coïncide avec la substitution des APC dissoutes par des DEC. Sur le plan technique, on a adopté une politique de densité. Le reliquat des lotissements, créés durant la période précédente, a connu une transformation en lotissements sociaux. D'autres lotissements sociaux ont été nouvellement créés. Ainsi, l'offre de lot social s'ajoute pour combler le déficit en matière de production de logement social.

La formule du logement évolutif a suivi le même principe. Un chapitre de prise en charge des aménagements de viabilisation est mis en place. Le déficit en matière de viabilisation constaté au niveau des OPGI a fait l'objet de transfert à la DUC.

⁹⁶ Hafiane A. 2011. *Eléments de lecture d'une politique de la ville en Algérie*. In «La nouvelle scène urbaine (Maghreb, France, USA) Éd. Karthala, pages 235-245

⁹⁷ Document de la Direction d'Architecture et d'Urbanisme, Ministère de l'habitat et de l'Urbanisme 1994.

La relance de la promotion foncière a intégré dans sa feuille de route l'assainissement du titre de propriété longtemps délaissé. Il pose un problème avec la nouvelle gestion urbaine, doter les bénéficiaires de titre de propriété enregistré et publié a nécessité une mise en place d'un comité de crise pour les citoyens et un comité ad hoc entre services d'Etat concernés par cette action.

Ajoutons à cela la création d'une agence d'amélioration et de développement du logement (AADL) comme étant un autre service habilité à la concrétisation des programmes de la promotion foncière à côté des nouvelles agences foncières qui sont devenues par la nouvelle réglementation des agences de régulation et de gestion foncière et urbaine.

La création du chapitre 721 pour la prise en charge des viabilisations et les accords internationaux ont permis de dégager l'amélioration urbaine comme action de remise à niveau des insuffisances et carences constatés dans les lotissements et cités d'habitat collectifs.

A partir de 1994, la libération associative a permis aux responsables locaux d'engager un travail de concertation avec les comités de quartiers. La libération de l'initiative économique privé a surgit des organisations collaboratrices avec les autorités locales dans le secteur du bâtiment.

Dans le domaine des études, un nouveau décret exécutif⁹⁸ apporte d'une part une nouvelle organisation de la corporation des architectes à l'échelle nationale et locale, d'autre part un nouveau comité d'architecture d'urbanisme et de l'environnement bâti dont la question du patrimoine architecturale est à l'avant-garde et que quatre ans plus tard c'est une nouvelle loi stratégique relative au patrimoine culturel⁹⁹ est promulguée.

En matière de politique urbaine par rapport aux pratiques antérieures, c'est un chantier de nouvelles pratiques qui a été mis en place. En synchronisation avec une législation afférente c'est une gouvernance urbaine d'un urbanisme de projet qui a été engagé.

Nonobstant, à la violence politique imposée par des circonstances inattendues, l'instabilité du changement qui a déstabilisé le pays et les conséquences tragiques qui ont dominé la scène, la gouvernance urbaine a connu les véritables prémisses d'une politique de la ville.

La loi¹⁰⁰ fondatrice, relative à l'aménagement et l'urbanisme qui organisent la production du sol urbanisable à l'échelle du territoire communal, a été suivie, d'un coup, de plusieurs décrets législatifs constituant pour la première fois dans le domaine du droit d'urbanisme, une boîte à outils plus au moins cohérente réglementant le fait urbain. Dans leurs contenus, l'option de maîtrise regagne le terrain durant chaque processus.

⁹⁸ Décret législatif n° 94-07 du 18 mai 1994 relatif aux conditions de la production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte.

⁹⁹ Loi 98-04 du 15 juin 1998 relative à la protection du patrimoine culturel.

¹⁰⁰ La loi n°90-29 du 1er décembre 1990, relative à l'aménagement et à l'urbanisme.

Dans la pratique, des organismes de régulation et de gestion sont mis en place (Agence Local de Gestion et de Régulation Urbaine et Foncière AGRUF, Agence d'Amélioration et de Développement Local AADL, la Caisse Nationale du Logement CNL, le Comité de crise, le Comité ad hoc, le Comité technique, le Comité d'assistance locale pour la promotion et l'investissement CALPI, le Comité wilaya d'Architecture et du Cadre Bâti CWACB, ...). Autant d'espace de gestion et de compétence pour véhiculer une nouvelle politique urbaine.

Simultanément, des actions sectorielles et d'animation locale sous l'initiative du secteur et dans le cadre de la coopération internationale, sont engagés (la Résorption de l'habitat précaire, la diversification des formules sur l'accession au logement, l'amélioration urbaine, la réhabilitation et la requalification urbaine, ...)

Un ministre délégué à l'urbanisme est installé au niveau du ministère de l'habitat et de l'urbanisme. Il a de son côté engagé un chantier de réflexion important sur l'urbanisme et accéléré l'aboutissement des instruments d'urbanisme. La question de l'urbanisme a dépassé le droit de l'urbanisme comme s'était le cas au niveau de l'administration algérienne du secteur.

Parallèlement, l'instruction n°05 du président de la république contre le mitage des terres agricoles a encouragé le secteur de l'habitat et le secteur d'aménagement du territoire d'adopter en commun accord la question de maîtrise de croissance urbaine. Une étude de maîtrise de la croissance urbaine a été élaborée par l'ANAT.

3.3.2. La période de la relance économique

Cette période a remis en cause l'hypothèse du passage de l'urbanisation de l'extension à l'urbanisme de maîtrise. Elle a renoué avec les pratiques de l'urbanisation de l'extension, de l'étalement et de l'éclatement de la ville.

Elle a confirmé aussi que l'urbanisme de maîtrise n'a été qu'une conjoncture économique traduite par une crise financière et une contrainte pécuniaire qui ont limité les capacités de continuer dans le rythme de réalisation de la période précédente.

C'est une période de retour aux anciennes pratiques. Elle est aussi une période de rupture avec la gestion de crise que l'Etat a entamé durant la décennie noire avec la Banque mondiale et le FMI.

La conception du logement comme droit fondamental est profondément enracinée dans la société algérienne et que l'Etat considère la question du logement comme une de ses responsabilités majeures envers la population. *Avec la stabilité politique et institutionnelle et les moyens financiers importants grâce à la montée des prix du pétrole, l'Etat reprend en main l'action urbaniste*¹⁰¹.

¹⁰¹ Raquel Rolnik. 2011. *Rapport sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard*. Nations Unies. Assemblée générale.

Nous distinguons deux phases importantes, d'abord le programme de la relance économique (2001-2004) et ensuite, plus en plus encadré par l'introduction du premier plan quinquennal (2005-2009) et le deuxième plan quinquennal (2010-2014).

3.3.2.1. Le retour aux pratiques de l'Etat fait tout

La politique volontariste issue de la rente pétrolière prend son origine dès l'indépendance. La perturbation de la cadence dépend de la conjoncture économique qui elle dépend de la montée ou de la descente du prix de pétrole.

Ainsi, après la crise économique de la décennie noire et après une gestion de crise assistée par des institutions internationales, l'Etat revient à la gouvernance de la rente pétrolière. L'urbanisation de l'administration avec ces programmes lourds.

Cette situation commence avec un nouveau président, un programme de relance économique et de solidarité qui a été lancé entre 2001-2004.

Après avoir analysé la situation politique en matière de gestion et pratique urbaine durant la décennie noire et sa qualification de gestion de crise et en rupture avec les pratiques antérieures. Nous avons constaté une gestion qui commence à dépasser la gestion de la rente pétrolière. L'Etat devant l'amélioration financière, en faisant fi à tous les changements de la gouvernance, il réadapte la politique du retour en force de l'Etat « fait tout ». C'est à travers les grands projets, les grands travaux d'infrastructures à plusieurs échelles, la réalisation des équipements et évidemment la question du logement que l'Etat arrête ses programmes.

Le modèle diversifié du logement fût largement développé. Avec l'établissement du fichier national, la formule de la production du logement caractérisé par l'aide à la personne sous la formule du « social participatif » puis le « promotionnel aidé » et le logement en location-vente dont la tâche est affectée à l'AADL.

Sachant que le processus des formules participatives et d'aide à la personne a été développé durant les années de crise (1995) engagé d'abord d'une façon timide parfois sous forme de projet pilote, ils ont suscité des problèmes, contraintes, manquement et parfois des échecs. Ensuite, ils ont été adoptés en masse et appliqués sur tout le territoire national. Ainsi un programme consistant à marqué la création de plusieurs entités urbaines dans la périphérie distinguant la classe sociale moyenne de la classe diminuée. Cette classe est satisfaite par l'ancienne formule, entièrement financée par l'Etat, destinée notamment à la résorption de l'habitat précaire.

Le programme de solidarité et de relance économique initié en 2001. La lutte contre la pauvreté et le chômage par la création de l'emploi et la revitalisation de l'espace algérien constituent les principaux objectifs qualitatifs du programme.

Les mesures et ambitions engagées sur l'espace à travers le programme de solidarité et de relance économique ont vite connu un échec. L'audite mis en place, fait référence à la raréfaction foncière. Ainsi, le programme fut clôturé avant son terme.

La situation des PDAU en vigueur déclarée par les municipalités comme document d'urbanisme « mort-né » du fait de l'option de maîtrise adopté lors de leur approbation en 1997 sous la tension de l'instruction présidentielle n°5 (1995).

La législation en vigueur des territoires périphériques de nature domaine privé de l'Etat sous l'exploitation et la jouissance des EAC et EI ou de nature privée et dans les deux cas le pouvoir est dépourvu de mesure d'extraction et de changement de vocation.

La situation du cadastre algérien qui malgré les ambitions du programme de l'Etat d'acheminer la couverture nationale, malheureusement à ce jour, l'objectif n'est pas atteint et il reste beaucoup de territoires non couverts. Une action définissant les priorités de couverture a été engagée en collaboration entre le ministère de l'Habitat et la direction générale du cadastre favorisant les secteurs à urbaniser et principalement les territoires couverts par des POS.

Désormais, le souci capital est l'exécution des programmes de l'Etat, le foncier, l'instrument d'urbanisme sont réadaptés à l'urgence et les priorités d'urbanisation. Les responsables ne peuvent attendre l'aboutissement de la révision des instruments d'urbanisme. Une opération lente et risque de compromettre encore le plan national.

La première génération des PDAU, celle de la maîtrise adoptée avant 1997 a connu le lancement de révisions. L'instrument alibi ayant rapport uniquement avec la question foncière et la consommation de terres agricoles revient aux pratiques des autorités locales.

La lutte contre le fléau de la production des lotissements et des coopératives immobilières et la question de l'auto-construction à travers le phénomène de la convoitise touchant le domaine privé de l'Etat a été adopté pour mettre fin aux spéculations foncières et rentes immobilières.

Avec la protection de la propriété privée, le fait urbain entre celui des propriétaires privés et du domaine privé de l'Etat se distingue. Les lotissements et les coopératives immobilières devenues inadmissibles par l'Etat qui se contente de la production du logement pour laisser la production de l'auto construction aux propriétaires privés que soit licitement par la délivrance des permis de lotir et notamment dans les grandes villes où la tension foncière est élevée et l'opération est juteuse ou illicitement dans les agglomérations en fuyant les obligations du lotisseur en matière de viabilisation et transaction financière.

La notion, de gestion foncière est de plus en plus du ressort de l'administration que des élus. Une restructuration administrative des AFGRU a été effectuée conformément à la loi 2003. Désormais, composée de directeurs administratifs et de seulement deux présidents d'APC son conseil d'administration est présidé par le Wali. C'est ainsi qu'il s'affiche de plus en plus aussi comme le gouverneur et le faiseur de la ville.

Durant cette période nous avons constaté un arsenal juridique (législatif et réglementaire) qui a été promulgué à travers plusieurs lois dites de 2ème génération. Devant les aléas naturels, et l'adhésion internationale, le plus signifiant de cette génération législative touche le concept du développement durable.

La dynamique dans le secteur du bâtiment a donné la priorité à la réalisation des logements et des infrastructures socio-économiques. La plus importante des formules est celle de la « location-vente ».

L'Etat affiche des ambitions quantitatives inédites en matière d'équipements socio-économique et de logement. Il prévoit la réalisation de plus d'un million de logements. Des mesures de facilitation pour assurer la disponibilité foncière sont mises en place. Un programme de développement et de proximité très riche a été engagé dans un laps de temps très court. Un véritable chantier gouverné au local par l'exécutif de la wilaya avec une cadence très rapide et dense. L'action est centralisée, le principe descendant suit la logique dans la programmation urbaine.

Le statut de chef-lieu de commune l'urbain est rehaussé en matière d'équipements contrairement aux décennies précédentes. Une situation nettement prolongée aux agglomérations secondaires

Cette urbanisation nouvelle adoptant l'extension, le report et la création de nouvelles urbanisations. Ce qui a engendré un plan de charge important en matière d'infrastructures viaires.

Par ailleurs, aucun outil de production foncière n'est mis en place. Les nouveaux contrats de POS confiés de gré à gré ont augmenté les missions des bureaux d'études. Six (06) phases sont observées (Etat de fait, l'aménagement, Règlement, l'édition finale, le dossier d'exécution, le dossier d'infrastructure et le dossier SIG)

Le président s'exacerbe en dénonçant l'inachevé à Sétif puis à Oran, le secteur de l'Habitat propose à la base l'enrichissement d'un projet de loi de parachèvement des constructions. Pour que, à la fin la loi promulgue¹⁰² un projet de régularisation des constructions illicites, intitulée « règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement ».

Durant dix ans à travers deux plans quinquennaux l'espace urbain a connu une mutation inédite. Quantitativement c'est colossal mais durant une courte durée. Ce qui traduit le rythme hyper accéléré. L'administration sous l'égide du premier responsable détient toutes les commandes de gouvernance. Si dans le premier quinquennat on a diversifié la programmation touchant pratiquement tous les secteurs de l'Etat, le deuxième a été beaucoup plus centrée sur le logement. Absorber la colère du printemps arabe en 2011 fût un autre fardeau à supporter et par conséquent d'autres mesures ont été appropriées.

La formule location-vente de l'AADL a pris une dimension nationale. Le ministre de l'agriculture instruit ses services à collaborer à la localisation des programmes. Le premier ministre décrète le logement public comme utilitaire publique et s'engage dans l'expropriation des terres privées. Le ministre de l'habitat met en place les pôles urbains comme étant un nouvel outil de planification urbaine. Le choix politique de localiser uniquement la formule AADL sur les pôles urbains commence à générer une ségrégation spatio sociale. Étant donné que d'autres territoires sont destinés aux logements sociaux.

¹⁰² Loi 08/15 du 20 juillet 2008 fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement

C'est une autre étape de transition urbaine. Apparemment le cycle d'urbanisation n'a pas encore atteint son terme. Paradoxalement au fait urbain planifié, le phénomène des bidonvilles au niveau des grandes villes s'amplifie au même rythme que le processus de sa résorption.

3.3.2.2. La notion du projet urbain commence à surgir

Une ancienne-nouvelle politique de la conjoncture de la situation financière, en rupture avec celle de la politique de l'austérité de la décennie noire, légitime une nouvelle pratique sur le fait urbain. (Benabbas, Samia, 2011)¹⁰³. En matière de programmation et en décalage avec les instruments d'urbanisme en vigueur, la démarche volontariste de l'Etat « fait-tout » et distributaire des richesses s'engage dans une série de projets d'envergure et d'image à la fois, relançant des anciens projets dormants et de nouveaux projets générateurs de développement, parfois même ségrégatifs en ciblant spécialement quelques territoires.

Il s'agit d'un urbanisme parfois événementiel, concurrentiel et de rehaussement d'image et de statut visant la promotion d'un territoire au détriment d'un autre par la localisation des projets mais aussi une autre vision de recomposition territoriale, de gestion et de gouvernance urbaine (Benabbas, Samia, 2011).

3.3.2.3. Réajustement dans le droit de l'urbanisme

Les pratiques prises en matière de droit d'urbanisme sont encore loin d'être de rupture ou de refonte. Elles étaient de réajustement, d'allègement dans les procédures et enfin de régularisation. D'abord, le séisme de Boumerdès en 2003 a provoqué des mesures inexistantes modifiant et complétant la loi 90-29¹⁰⁴ en introduisant les aléas et risques naturels aux documents d'urbanisme la responsabilité conjointe de l'ingénieur et de l'architecte dans les actes d'urbanisme et quelques mesures de contrôle des constructions illicites.

Puis, la loi 08-15¹⁰⁵, selon le représentant du ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de la ville, c'est un dispositif exceptionnel pour traiter les carences enregistrées dans le domaine de l'urbanisme au cours des décennies écoulées. Elle fixe les conditions et les modalités de régularisation foncière, de la conformité des constructions et de l'achèvement des constructions en cours. « *Au-delà des cinq (05) ans de validité concernant l'aspect lié à la régularisation et à l'achèvement, des dispositions pérennes sont prévues en matière d'actes et de contrôle de l'urbanisme* » (Nait Saada, Makhlouf, 2011)¹⁰⁶.

Alors que la question cruciale, au départ et qui consiste au parachèvement des constructions surtout issues de l'auto construction et l'image de l'inachevé qui régnait dans nos villes est dans l'oubliette. Le dispositif s'est limité à la régularisation et a en plus suscité des dépassements graves, des

¹⁰³ Benabbas S. 2011. *Pour quel urbanisme en vue de cerner la problématique de la ville en Algérie*. Actes des assises nationales de l'urbanisme, Alger 19-20 juin 2011.

¹⁰⁴ La loi n°04-05 du 14 août 2004 modifiant et complétant la loi n°90-29 du 1 décembre 1990.

¹⁰⁵ La loi n°08-15 du 20 juillet 2008 fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement.

¹⁰⁶ Nait Saada M. 2011. *Évolution de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme*. Actes des assises nationales de l'urbanisme, Alger 19-20 juin 2011

opportunistes ont saisi l'occasion d'entamer des constructions sur des assiettes du domaine privé de l'Etat ou des réserves foncières communales pour en profiter du dispositif.

Devant l'absence de l'autorité de l'Etat et contrairement aux mesures incitatives de régularisation acquises, un laxisme flagrant est constaté sur les mesures coercitives stipulées dans la loi par des dispositions pérennes en matière de contrôle de l'urbanisme pour les constructions illicites après cinq ans. Le chef de gouvernement lui-même dans un discours officiel il démentit la rumeur et annonce que « *l'Etat ne démolit aucune construction illicite* ».

3.3.2.4. Maillons faibles de la chaîne de la question urbaine

Le vieux bâti d'une manière générale et le patrimoine bâti d'une manière particulière constituent le maillon faible de la pratique urbaine en Algérie. La prise de conscience du législateur sur la question a été trop tardive.

3.3.2.4.1. La question du patrimoine culturel

Ce n'est qu'en 1998 que l'Etat a promulgué une loi en occurrence dépassant le concept du patrimoine à des sites archéologiques. Idéologiquement, la question reste toujours imprécise et indéfinie, depuis l'algérianisation du concept reconduisant la loi coloniale par l'ordonnance 67/06, la position de l'Etat vis-à-vis du patrimoine a toujours été passive et les conséquences sont devenues fatales.

En absence d'actions claires et par conséquent d'outils de mise en œuvre, la prise en charge du patrimoine en Algérie demeure un luxe désavantagé par rapport aux priorités de l'Etat qui sont d'abord le défi du logement à produire.

La loi 98-04 relative à la protection du patrimoine culturel, est restée longtemps sans textes d'application. Un arsenal juridique constitué de huit décrets d'application de la loi est mis en place dans un espace de trois mois en 2003. Par conséquent, un plan de charge sur la question de sauvegarde est lancé. Désormais, les entités urbaines et rurales font partie du régime relatif au patrimoine.

3.3.2.4.2. Intervention sur le tissu urbain existant

En matière d'urbanisme, la gamme d'outils de gestion constitue un maillon faible dans la pratique urbaine. Aujourd'hui, l'amalgame entre le vieux bâti et le patrimoine bâti est tranché.

La question des « ré »¹⁰⁷, reste toujours embarrassée. La fuite en avant par l'urbanisme d'extension face à l'équation de crise de logement a conduit le politique à reléguer la question. Depuis Le décret 83-684 du 26 novembre 1983. Les actions entreprises depuis l'indépendance à ce jour sont du sort du volontarisme politique. L'intervention sur le tissu urbain existant doit être intégrée dans le droit de l'urbanisme. Loi n°11-04 du 17 février 2011 fixant les règles régissant l'activité de promotion immobilière a intégré les préoccupations relatives à la modernisation progressive de nos agglomérations urbaines et constitue un appel aux collectivités locales et aux promoteurs.

L'intervention pour rénover, restructurer, réhabiliter un vieux quartier est une opération complexe, c'est une opération, d'urbanisme, elle est technique, elle est surtout économique et financière, elle est aussi sociale.

3.3.2.5. L'impact des programmes de relance économique

Après avoir constaté une gestion presque de résilience face à la conjoncture de crises, de nouveaux principes d'organisation basés sur le principe de désengagement de l'Etat et expérimentant par des méthodologies de participation de la population à travers les comités de quartiers, la rupture était presque automatique dès le retour de la rente pétrolière pour oublier «*les avancées formidables constatées dans la mise en place de ces dispositifs dans les années quatre-vingt-dix* » (Madani Safar Zitoun)¹⁰⁸.

Si la ville par le logement a été dénoncée depuis longtemps, l'Etat continue à produire du logement et avec une cadence relativement en nette croissance, depuis la relance économique, les 1ers et 2èmes plans quinquennaux par les deux millions de logements, cela veut dire que les dysfonctionnements urbains et les conséquences de fait urbain ne peuvent qu'être elles aussi en croissance. Paradoxalement, la demande est elle aussi en nette croissance. Les problèmes se multiplient, l'effort d'atténuer et d'équilibrer le rythme, production-offre-demande menée par une urbanisation anarchique, le parc réalisé mal vieillit devant l'absence de gestion se trouve en dégradation alarmante. Ajouter à cela tous les maux sociaux conséquents d'un mal cadre bâti.

Notre investigation, chronologiquement, s'achève avec la fin de la rente pétrolière (2014). A partir de 2015, la crise pétrolière commence à toucher fondamentalement l'économie du pays. Devant un choc de recette et un net déficit qui ne cesse de croître, le pouvoir envisage un changement

¹⁰⁷ Les « Ré » rassemblent les différents outils et actions sur les tissus urbains existants à l'échelle urbaine et architecturale. Comme outils du droit de l'urbanisme réhabilitation, restauration, rénovation,... comme action urbaine requalification, renouvellement, régénération,...

¹⁰⁸ Safar Zitoun M. 2009. *Les politiques d'habitat et d'aménagement urbain en Algérie ou l'urbanisation de la rente pétrolière*. Réunion régionale Beyrouth, 2009 organisé conjointement UNESCO et association arabe de sociologie.

structurel de son modèle de croissance. L'Etat accélère par une assistance ressentie l'initiative privée en matière d'industrialisation, les espaces industriels se multiplient.

Selon le rapport CNES 2015¹⁰⁹, *le secteur du bâtiment, créateur de richesse et d'emploi a généré depuis la relance économique une dynamique très importante*. Devant la crise, l'Etat insiste sa continuité malgré la crise financière et lance un nouveau défi de ne pas toucher aux programmes engagés et par conséquent les objectifs escomptés. Il compte réaliser les 1,6 million de logements tout type confondu afin de satisfaire les demandes et éradiquer l'habitat précaire.

L'effort de l'Etat, d'éradiquer l'habitat précaire a été constaté notamment dans les grandes villes et particulièrement au niveau de la capitale dont l'objectif assigné et déclaré, l'année 2016, Alger première capitale arabe et africaine sans bidonvilles.

Après l'achèvement des délais d'application de l'étape de régularisation par les prescriptions incitatives promulguées par la loi 08-15 du 20 juillet 2008 portant la mise en conformité, l'Etat est aujourd'hui, face aux contraintes de restauration de son autorité coercitive. Devant une situation vulnérable, l'attitude de l'Etat de droit me semble encore une fois reportée. (Le Premier ministre dans son discours, il précipite pour déclarer que l'Etat ne va démolir aucune construction !)

La deuxième génération sur le développement durable a engendré la création d'un ministère délégué à la ville. Une nouvelle stratégie à travers la promulgation de la loi d'orientation de la ville s'affiche. Elle enrichie la boîte à outils en matière de planification et ambitionne à changer le cycle d'action publique.

Par rapport à la mission engagée à travers les plans et programmes de développement économique, la loi d'orientation à la ville est soudainement mise à la veille. Le ministère délégué à la ville est éliminé de la composante du gouvernement. La ville est aujourd'hui domiciliée au niveau du ministère de l'habitat et de l'urbanisme sans pour autant ce dernier réactant la stratégie soutenue par cette loi.

Par ailleurs, un débat sur la ville est engagé. On prévoit une refonte sur le droit de l'urbanisme. Les assises de 2011 ont été prises sérieusement pour changer les pratiques urbaines.

Une agence nationale d'urbanisme est mise en place par décret¹¹⁰ en 2009. Les URBA et ex CNERU ont été rattachés à l'agence. Par ailleurs, les URBA n'ont pas changé les habitudes et les pratiques classiques. Aucun signe d'activité ni dans le design ni dans le dispositif n'a été constaté au niveau des URBA reflétant la mission d'une agence d'urbanisme.

¹⁰⁹ Rapport Conseil National Economique et Social (CNES), Rapport de Conjoncture, Economique & Sociale, 1er Semestre 2015.

¹¹⁰ Décret 09-344 du 22 octobre 2009 portant création de l'ANURB.

«Le temps est venu, de « revoir de fond en comble » tous les aspects liés à l'urbanisation ».

Ministre de l'Habitat, 2016.

Chapitre 4 : Planification urbaine en Algérie

Introduction

D'une manière chronologique et ayant égard à la politique urbaine, en matière de planification urbaine, nous constatons l'approche instrumentale administrant le fait urbain. Comme appareille, la planification urbaine est capitale dans le processus de la gouvernance et de la gestion dans le domaine de la fabrique urbaine.

La planification est au cœur de la problématique. Elle est, plus que jamais, un sujet d'actualité. Elle a évolué depuis le temps. Mais elle demeure toujours dans le processus de la réflexion prospective. Que ce soit au temps, à l'espace ou à la société, les échelles sont variées, les compétences et les domaines sont multiples. Les approches, les outils et les instruments y afférents évoluent avec le temps. Mais elle a pris toujours la forme de plans.

Nous avons constaté à travers la politique urbaine que la planification économique et sociale a dominé la planification urbaine sur la ville en Algérie. La question qui nous interpelle maintenant c'est avec quoi spatialement, la planification a été menée. Quelles sont les outils et instruments ayant été derrière l'action du fait urbain sur l'espace.

« La planification spatiale qui se préoccupe de la répartition dans l'espace des agrégats précédents et, en particulier, des populations et des activités et prévoit l'échéancier de réalisation et l'implantation des équipements et des infrastructures nécessaires au bien-être de ces populations et à l'efficience de ces activités.

Action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes, de leurs activités, des équipements et des moyens de communication. La planification spatiale est complémentaire, sans lui être nécessairement subordonnée, de la planification économique et sociale. Elle peut s'exercer à différentes échelles :

Celle du territoire national : on parle d'aménagement du territoire ;

Celle de la région, d'un massif, d'une bande littorale : c'est l'échelle de la planification régionale ;

Celle d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération : il s'agit alors d'urbanisme

Celle d'un îlot ou d'un petit groupe de bâtiments et de leur environnement : on parle alors de composition urbaine (urban-design)

Celle du bâtiment lui-même : c'est le domaine de l'architecture.

La planification spatiale doit toujours prendre en compte et analyser les données et les contraintes naturelles, économiques et humaines et tenir compte des objectifs fixés par les responsables élus de la population qui, en dernier ressort auront aussi à approuver les plans établis. Elle s'inscrit dans le temps qu'un horizon (et un échéancier) soit ou non fixé dans le plan. » (Pierre Merlin et Françoise Choay)¹¹¹

De la définition des segments qui touchent la planification spatiale, le domaine de l'urbanisme et l'échelle spatiale qui la concernent nous préoccupe le plus dans notre lecture.

L'urbanisme, « *C'est la manière démocratique d'agencer les activités des citoyens dans le temps et dans l'espace* »¹¹² selon Thierry Paquot. La lecture de la politique urbaine en Algérie, confirmée par la quasi-totalité des études déjà menées sur la question, résume une croissance urbaine rapide en rupture avec la structure spatiale préexistante et en décalage avec l'évolution sociale. Tel est l'état de la triade qui caractérise le fait urbain de nos villes. La planification urbaine n'a pas épargné la ville fabriquée à une ville autrement ou faussement pratiquée. Un dysfonctionnement spatio-temporo-social est à signaler. La lecture des outils de la planification urbaine pratiquée depuis l'indépendance à ce jour nous interpelle à les décrypter.

La planification urbaine c'est un « *Ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les documents d'urbanisme, à cet égard, font partie de la planification urbaine* ». (Pierre Merlin et Françoise Choay)¹¹³

D'une manière chronologique et eu égard à la politique urbaine, nous constatons que la planification urbaine a suivi une approche instrumentale hiérarchisée.

Le législateur a mis en vigueur deux générations d'instrument d'urbanisme qui se sont succédé en matière de planification urbaine, depuis l'indépendance à ce jour. Par ailleurs, ce sont en réalité trois générations qui ont administré le fait urbain et résumant le processus de la gouvernance et de la gestion dans le domaine de la fabrique urbaine que nous constatons dans la lecture rétrospective de la politique urbaine.

- 1962-1974 : Les PUD hérités de l'époque coloniale
- 1974-1989 : Le PUD et le PUP comme première génération d'instruments d'urbanisme
- 1990-2014 : le PDAU et le POS comme deuxième génération, en vigueur à ce jour.

¹¹¹ Merlin P. et Choay F. 2000. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 3^{ème} édition PUF, Paris.

¹¹² Paquot Th. 2007. *Des quartiers à construire Politiques de la ville Quarante ans d'actions publiques*. <https://www.cairn.info/revue-projet-2007-4-page-16.htm>, consulté en 2016.

¹¹³ Pierre Merlin et Françoise Choay. Op.cit.

4.1. Le plan et les territoires

En suivant la logique issue de la définition de la planification spatiale, nous constatons une hiérarchie territoriale. Cette hiérarchie territoriale est aussi une hiérarchie administrative. Elle est par conséquent suivie d'une hiérarchie de plans, gérée administrativement par secteur.

Sachant que cette vision linéaire justement, hiérarchisée dans les échelles d'interventions et stratifiée dans les échelles territoriales, accompagnée d'outils, d'instruments et d'institutions de planification et de gestion que ce soit dans la région au sens de l'aménagements du territoire, la ville et tout milieu urbain ou bien autour du milieu rural dans le sens intégré du terme, a été adoptée en Algérie.

Néanmoins, les décalages entre les différents plans ont bouleversé la rigidité hiérarchique des plans. Dans la hiérarchie, le contenu du plan au niveau inférieur ne découle pas nécessairement de celui du plan de niveau supérieur. Il existe même des conflits, des chevauchements, des manquements, des ambiguïtés et même des contradictions entre les différentes échelles de planification spatiale.

4.2. Le droit de l'urbanisme

Si l'urbanisme vise à une gestion harmonieuse du développement des villes, le droit de l'urbanisme est le droit qui couvre l'ensemble des mesures juridiques et des opérations qui tentent de satisfaire ce but.

Le droit de l'urbanisme est clairement une discipline de droit public dont le contentieux relève comme les autres composantes du droit administratif.

Sous le terme commun de "documents d'urbanisme", se sont regroupés tous les documents liés aux règles d'urbanisme. Ils ont une importance déterminante dans le fait urbain.

Le droit les définit pour l'essentiel comme des documents élaborés par une collectivité publique et indiquant les règles concernant les sols opposables aux personnes privées et/ou publiques.

La singularité profonde de ces documents revient surtout à la spatialisation d'un règlement d'usage, fondée généralement sur la figuration d'un zonage et qui fait des documents de l'urbanisme des documents cartographiques.

Par ailleurs, les politiques urbaines et l'urbanisme ont pendant longtemps dans le monde reposé sur quatre gammes de documents distincts :

- Des documents généraux de planification
- Des documents d'urbanisme réglementaire
- Des documents et procédures d'urbanisme opérationnel
- Des documents et programmes de gestion et d'investissements publics.

C'est avec les différentes gammes d'outils, qu'au fur et à mesure, la société moderne a constitué la boîte à outils dont disposent les faiseurs de la fabrique urbaine et que le mouvement moderne a

apporté une mutation dans l'urbain. Une nouvelle approche qui adopte un urbanisme réglementaire et techniciste de l'espace. Elle semble dans le détail spécifique à chaque pays mais dans le fond c'est une doctrine qui est toujours articulée autour de la même boîte à outils précitée.

En Algérie, pour discuter la pratique d'urbanisme, nous allons développer chronologiquement la contenance de la boîte à outils en matière de droit d'urbanisme depuis l'indépendance à ce jour.

La carence d'outils dans différentes gammes durant chaque étape de l'évolution du fait urbain a constitué le premier dysfonctionnement pour bien mener convenablement la planification urbaine.

Pareillement aux différentes politiques urbaines menées depuis l'indépendance à ce jour, le dispositif réglementaire de la planification urbaine paraît avoir suivi son propre cheminement en essayant d'apporter constamment des réponses conjoncturelles. Mais, elles sont tantôt incomplètes et inachevées à ces spécificités conjoncturelles, tantôt en retard par rapport aux réalités et pratiques. En tous les cas, elles impliquent toujours un déphasage persistant et une insuffisance instrumentale souvent à l'encontre des attentes et objectifs escomptés.

Le fait urbain résultant, en conséquence, montre ses limites autour d'un véritable dilemme ; il n'est ni le produit total d'une planification ni le résultat d'une pratique complètement spontanée.

Ces pratiques de l'urbanisme nous autorisent à s'interroger sur la démarche et les mécanismes d'intervention, aussi bien sur le plan de la conception que sur le plan instrumental et réglementaire, régissant l'urbain.

En Algérie, le citoyen qu'il soit profane ou autre, c'est à travers des règles qui lui sont applicables et des autorisations sollicitées qu'il rencontre l'urbanisme, parce que ce droit est d'application délicate et source de difficultés quotidiennes pour les acteurs de l'urbanisme, ce qui conduit souvent à confondre l'urbanisme et le droit de l'urbanisme.

On conteste ici la confusion de considérer une partie pour le tout et d'assimiler le droit de l'urbanisme à l'urbanisme.

Cette attitude très répandue, notamment chez les administrateurs et les fonctionnaires, qui n'ont connu au cours de leur formation, de l'urbanisme, que le droit de l'urbanisme est peut-être de nature à expliquer les difficultés rencontrées aujourd'hui à travers les discours sur les réformes des pratiques en urbanisme.

4.3. Les instruments hérités de l'époque coloniale : 1958-1974

En matière d'urbanisme, la lecture du fait urbain et de la fabrique de la ville ne peut se faire sans tenir compte de la période coloniale. Ignorer cette période, c'est aussi ne pas prendre en compte l'impact du contexte hérité depuis l'indépendance. Nous étudions à partir de l'époque coloniale pour évoquer la question de la reconduction de la réglementation coloniale durant cette période. Toujours par l'approche chronologique nous décomposons cette période en plusieurs étapes distinctes.

4.3.1. Avant l'indépendance

Jusqu'à l'apparition de l'urbanisme en tant que discipline et avant le passage de la gestion urbaine à l'administration publique, la ville, sous gouvernance militaire, est gérée par le génie militaire qui use du principe d'alignement comme ordre principal du droit de l'urbanisme, conformément à la loi du 4 Avril 1884 instituant le plan communal et d'alignement des bâtisses.

La loi reflétant la naissance de l'urbanisme en réaction du débat introduit au début du siècle sur la discipline comme approche de planification urbaine fût promulguée après la première guerre mondiale, la loi dite Cornudet du 14 mars 1919 instituant le « *Plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension* » (PAEE). Son application en Algérie n'a été qu'à partir du décret du 05/01/1922.

En matière de droit d'urbanisme¹¹⁴, deux outils en été mis en place, la généralisation du permis de construire et le nouveau régime d'autorisation et de règlement particulier pour la gestion des opérations de lotissements. En matière de pratique d'étude, l'histoire a bien noté la particularité de la période en matière d'aménagement et d'extension des villes. De nouveaux outils conceptuels ont été utilisés tels que l'analyse, le programme, le zonage, ...

En fin la loi reflétant la naissance de l'urbanisme du mouvement moderne à la suite du contexte de la métropole et la conjoncture locale des textes régissant le droit de l'urbanisme ont été adaptés en Algérie après la deuxième guerre mondiale.

Ainsi la loi n°55-900 du 7 juillet 1955 introduisant, à la fois, l'ensemble des textes relatifs à l'urbanisme. Engagés en Algérie par les décrets du 6 septembre 1960, après avoir fait l'objet de modification pour les appliquer à la situation algérienne. Ils stipulent l'application du droit d'urbanisme en vigueur en France et notamment la mise en place des « *Plans d'Urbanisme Directeurs* » et les « *Plans d'Urbanisme de Détail* ».

4.3.2. Après l'indépendance : D'abord un héritage colonial

De la situation du contexte de reconduction de la législation française, nous avons hérité les mesures du décret 1960, stipulant l'application du droit d'urbanisme en vigueur en France et notamment le décret 58-1463 du 31 décembre 1958. Ce n'est qu'en 1973, que l'ordonnance n°73-29 du 05 juillet 1973 portant abrogation de la loi n°62-157 du 31 décembre 1962, applicable à compter du 05 juillet 1975, a permis en 1975 la mise en place de nouveaux instruments et actes d'urbanisme adaptés à la politique socialiste du Pays.

Le Plan d'urbanisme directeur et le plan d'urbanisme de détail coïncidaient avec la nouvelle politique urbaine coloniale et notamment par la mise en place du « *Plan de Constantine* ».

¹¹⁴Loi du 19 juillet 1924, instituant les règles d'urbanisme.

De l'indépendance à la date du PUD mis en place par circulaire en 1974¹¹⁵, la ville algérienne en carence de documents de planification spatiale, est conduite sous la prédominance de la planification économique et sociale.

Néanmoins, des villes importantes ont été dotées avant l'indépendance de plan d'urbanisme directeur (PUD) et de plan d'urbanisme de détail (PUD). Sans qu'ils ne soient approuvés officiellement. Mais ils demeurent des documents du droit d'urbanisme au niveau de l'administration de la période postindépendance en référence au texte de l'algérianisation de la réglementation française.

La quasi-totalité des PUD, hérités de l'époque coloniale, ne sont pas opposables aux tiers. Par ailleurs, ils constituaient des références conductrices et des supports de jalonnement dans le fait urbain pendant cette période.

Les enquêtes menées sur terrain, nous ont révélé que le règlement d'urbanisme du PUD a été utilisé comme document de renvoi dans le domaine du droit de l'urbanisme lors de l'instruction des dossiers de permis de construire notamment dans les tissus urbains existants.

La plus part des PUD mis en vigueur par la circulaire de 1974 ont connu une certaine lenteur dans leur élaboration et approbation. Ils existent par ailleurs des PUD qui se sont rapidement approuvés (à partir de 1976). Pour le cas de la ville de Sétif, le PUD n'a été approuvé qu'en 1982.

De 1962 à 1982, la ville de Sétif a connu une expansion urbaine galopante. La planification urbaine est inspirée par le PUD de l'époque coloniale établi par Dautrevaux en avril 1962.

4.4. De l'héritage colonial à l'outil alibi : 1962-1989

4.4.1. D'abord c'est un héritage colonial

L'abrogation de l'algérianisation de la législation française a permis en 1974, la mise en place de nouveaux instruments et actes d'urbanisme adaptés à la politique socialiste du Pays. *L'Algérie indépendante a instrumentalisé les plans d'urbanisme hérités de l'époque coloniale, légèrement retouchés restent valables jusqu'à 1990* (Rachid Sidi Boumediene 2014)

Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) et le Plan d'Urbanisme Provisoire (PUP) sont mis en place par une simple circulaire en 1974¹¹⁶ en qualité d'instrument d'urbanisme et de planification urbaine. Ce n'est donc qu'une réintroduction du PUD colonial.

La circulaire reprend les dispositions édictées par l'instruction générale du 8 avril 1960, relative aux plans d'urbanisme et évoque le contenu des textes relatifs à l'urbanisme, engagé en Algérie par les décrets du 6 septembre 1960.

¹¹⁵Circulaire n°1181/PU/MTPC du 16/12/1974, portant sur la procédure d'instruction et d'approbation des PUD.

¹¹⁶Circulaire PU2/74 du 16 octobre 1974 et circulaire n°1181/PU/MTPC du 16/12/1974 portant sur la procédure d'instruction et d'approbation des PUD.

La reconduction n'a pas tenu compte du contexte et des spécificités, nationales et locales et de la dynamique portant sur les mutations urbaines. Dans le fond, on peut dire que c'est un instrument qui s'inspire du PUD colonial. Il est influencé par son contenu, ses idées et ses principes généraux.

4.4.2. Un outil « *alibi* »

Le mot « *alibi* »¹¹⁷ utilisé par Nadir Djermoune, mais aussi l'outil a été un prétexte une excuse, un paravent, une diversion,..., au lieu de planifier, réguler et gérer les traductions spatiales des politiques sociales, économiques, environnementales et culturelles, il s'est contenté de légitimer foncièrement les politiques urbaines menées.

C'est avec les dispositions d'un régime socialiste que le PUD institué par circulaire de 1974, en tant qu'instrument de planification urbaine pour permettre d'inscrire le développement urbain des communes dans le cadre de la politique nationale de développement.

*Dans son principe général, il assure, à l'échelle urbaine, la cohérence globale des affectations de sols et des actions de construction, dans le cadre des réserves foncières communales, instituées par l'Ordonnance n°74-26 du 20 février 1974 (M. Nait Saada, 2011). L'urgence a fait de l'instrument un outil à la disposition de la gestion des réserves foncières communales, le PUD a été qualifié d' « *alibi* »¹¹⁸.*

Le plan d'urbanisme a justifié une politique de production urbaine que ce soit sectorielle touchant l'activité, l'industrie, l'université, les grands ensembles, la ZHUN,..., etc.) ou des actions menées par les collectivités locales dans le cadre des Plans Communaux de développement (PCD) à travers les Plans de Modernisations Urbaines (PMU) comme outils d'urbanisation concernant principalement les lotissements, les aménagements urbains et quelques interventions sur les tissus urbains existants.

Ainsi à travers la quasi-totalité des villes Algériennes, il existe deux situations, la première concerne les communes qui ont activé leur élaboration et approbation vers la fin des années 70 et par conséquent ils ont été mal élaborés, l'urgence a fait d'eux un instrument foncier pour engager le mécanisme de la 74/26 et un instrument légitimant l'outil opérationnel engagé qui est la ZHUN et ZI. La deuxième concerne ceux qui ont trop tardé leur élaboration et approbation jusqu'au début des années 80 et par conséquent ils n'ont pas été vraiment mieux élaborés, mais c'est la vitesse des programmes engagés entre temps qui a fait d'eux des plans de régularisation d'un état de fait.

Durant la première période (1962-1989) de la fabrique de la ville, la propriété est reléguée par rapport à la construction. Le droit à construire n'est pas assujéti à la propriété. L'ordonnance 74/26¹¹⁹ et une série de décrets d'applications sont considérés comme étant l'outil "magique". Une

¹¹⁷ Djermoune N. 2014. *Dysfonctionnement et défaillance des instruments d'urbanisme en Algérie*, <https://irmc.hypotheses.org/1421> (consulté le 23/07/2017).

¹¹⁸ Semmoud, B. et Aït Amirat, A. (eds) 2009. *Evolution politiques et planification, production et gestion urbaines en Algérie*. In P-R. Baduel (éd.), *La ville et l'urbain dans le monde arabe et en Europe : Acteurs, organisations, territoires* (pp. 135-146). Paris : Maisonneuve & Larose.

¹¹⁹ Ordonnance n°74-26 du 20 février 1974, portant constitution des réserves foncières auprès des communes.

assise pour un décollage dans la fabrique de la ville. Un levier principal pour les prochains défis en matière de construction.

Le plan d'urbanisme qu'il soit Directeur ou provisoire (PUD/PUP) ou une simple carte de la ville, l'essentiel un périmètre qui doit être établi obligatoirement pour qu'il joue le rôle d'alibi pour la constitution du portefeuille foncier communal que soit par l'expropriation ou la simple intégration et ensuite pour la production à l'urbanisation dans le cadre des ZI / ZHUN, grands ensembles, lotissements et coopératives immobilières.

En parallèle du monopole étatique en matière de transaction foncière, les propriétaires privés ont adopté par déviation des pratiques informelles à travers des transactions en sous seing privé. Elles ont généré de nombreuses constructions individuelles illicites, ayant nécessité par la suite, un dispositif de régularisation encadré par l'ordonnance n°85-01 du 13 août 1985.

4.4.3. Contenant et contenu

L'élaboration et la confection du document (contenant et contenu) est pratiquement uniforme. *Il ne tient pas compte des spécificités socio-économiques et territoriales et Il ne s'intègre pas dans la planification nationale* (Semmoud B, 1998)¹²⁰.

Sur le plan juridique, l'option instrumental fait du plan un document du droit de l'urbanisme par ce qu'il est opposable aux tiers. Sur le plan technique, un contrat type d'étude est destiné aux bureaux d'études fixant à travers une succession de phases autonomes, une procédure linéaire.

Ainsi, seuls 398 études de PUD et de 1079 PUP ont été élaborées et uniquement la moitié de ces plans ont été approuvés (M. Nait Saada, 2011). Les études du PUD ont été confiées à l'ex-CADAT restructurée en CNERU selon l'instruction du ministère son élaboration est organisée en quatre phases :

Elle commence par dresser un « bilan de l'état de fait », ensuite à base d'une approche statistique et démographique qui détermine les besoins et formule les orientations de la politique urbaine, elle dégage les « perspectives de développement ». Pour aboutir à une « proposition d'aménagement » sous forme d'un schéma d'orientation pour le long terme et d'un programme d'actions schématique pour le court et moyen terme. Et enfin une « édition du PUD » comportant les solutions retenues matérialisés par un règlement et un découpage de la ville en zones fonctionnelles.

Malgré son contenu et son échelle d'intervention, le plan d'urbanisme directeur dument pratiqué a négligé le territoire communal ou intercommunal. Il est réduit à prendre en charge le chef-lieu et notamment la ville dans sa globalité. Par ailleurs, en matière d'infrastructures, on a constaté une prise en charge de la structure primaire de la ville. Le PUD négocie l'armature viaire urbaine, interurbain, inter quartier à l'échelle de la ville et son territoire.

¹²⁰Semmoud B. 1998. *Planification ou bricolage ? Quelques aspects de la planification urbaine en Algérie. Les Cahiers d'URBAMA*, université de Tours. p. 62-72

4.4.4. La lenteur dans la confection des PUD

La procédure d'élaboration d'un plan d'urbanisme est équivalente à un terme prospectif. La confection d'un plan d'urbanisme directeur de son lancement à son approbation dure presque cinq ans.

L'étonnant est que le rythme du fait urbain et ses complexités de réalisation dépassent la vitesse de la confection d'un plan. Sachant que le PUD n'est pas vraiment une étude d'urbanisme. C'est une simple projection alternative, une élaboration fondée sur un calcul statistique (a-spatiale) puis matérialisé spatialement sur le territoire urbain selon des choix administratifs dans la majorité des cas négociant les terrains fertiles de la propriété privée de l'Etat.

D'autre part, on ne peut pas nier son rôle de légitimation de l'action publique, particulière, conjoncturelle et quantitative, la production urbaine a été considérable. Le PUD est plus que requérant, il a participé au boom urbanistique que nos villes ont connu et les mutations urbaines provoquées. Il a joué son rôle d'alibi en matière de gestion foncière et il a été derrière la rente urbaine foncière.

Son instrumentation comme outil administratif de gestion foncière n'a pas permis ni la maîtrise de la croissance urbaine ni le contrôle de l'urbanisation anarchique (T. Guerroudj).

Nous avons constaté un déphasage entre le plan et le système descendant des politiques adoptées. Au lieu de donner au plan d'urbanisme l'opportunité de réactualiser et de réadapter son contenu avec les changements au niveau des programmations du faiseur principal de la ville, l'administration se trouve toujours dans une situation de décalage avec le plan pour qu'à la fin elle engage une révision de régularisation.

Devant l'amalgame de commandeurs du plan qui sont en même temps les fabricants de la ville, ils se limitent à exécuter par secteur distinctivement ce qui est attribué par la centrale. A la fin, ils sont incapables de respecter le plan qu'ils ont prescrit et ils sont inaptes de prescrire d'avance leurs programmes dans le plan. C'est pourquoi, nous constatons qu'avec cette pratique du fait urbain, aucun plan d'urbanisme ne peut être légitime et respecté et son instrumentation ne peut que mettre en péril la question du droit d'urbanisme en Algérie.

Par ailleurs, à travers la lecture du fait urbain, l'action ascendante, qu'elle soit inspirée du contenu du PUD ou produite par l'implication des acteurs à l'échelle du local ou par la vision du ou des responsables, a été derrière une certaine qualité urbaine. Généralement, on le constate à travers la reconquête urbaine, renégociant les franges interstitiels, les poches vides, les terrains difficiles, les entités défavorisées et de transition...etc.

4.4.5. L'option simplifiée : Le Plan d'Urbanisme Provisoire (PUP)

L'instrument instauré en principe fût le PUD, l'alibi de son existence est la gestion des réserves foncières mise en place dans le cadre de la 74-26. Mais faute de moyens, de capacités techniques et dans l'urgence de mettre en vigueur le plan en question, on a introduit une procédure simplifiée :

un *Plan d'urbanisme Provisoire* (PUP). Ensuite, on a acheminé dans la pratique un PUD pour les agglomérations importantes telles que les chefs-lieux de wilaya et les chefs-lieux de daïras et un PUP pour celles qui le sont moins.

En réalité, cette rigueur n'a été vraiment suivie. Beaucoup d'études de PUD et de PUP n'ont pas abouti à l'approbation avant l'abrogation de l'instrument. On a constaté comme même plusieurs communes qui se sont contentées de cartes délimitant un périmètre provisoire d'urbanisation pour servir de droit à la gestion foncière.¹²¹

La commune de Sétif a gérée son portefeuille foncier (RFC) à travers une carte délimitant le périmètre provisoire d'urbanisation approuvé par le wali en 1977. Ce n'est qu'en 1982 qu'on a approuvé le PUD de la commune de Sétif.

L'introduction du PUP pour simplifier la confection d'un plan d'urbanisme pour la commune confirme l'alibi qui prime sur la question de la planification urbaine.

4.4.6. Limites et critiques

Durant la période de réflexion sur les instruments d'urbanisme vers la fin des années 80, le PUD a été sévèrement critiqué, on reproche son inefficacité, sa lenteur, ses limites d'intervention dans le temps, dans l'espace et dans la programmation par l'inexistence de la vision globale et l'approximation et l'imprécision dans le détail.

Un instrument limité à réglementer l'usage du sol sans pour autant éclairer un projet de ville. Un instrument alibi à la consommation foncière, il se limite à fixer un périmètre d'urbanisation pour que ce dernier constitue un portefeuille de gestion foncière.

Il est généralement dessiné sur un fond de carte d'état majeur de l'époque coloniale, son contenu dégagé est imprécis, la notion d'aménagement est superficielle, l'échelle délicate de conception intermédiaire n'est pas déterminée, les territoires aménagés sont limités à l'urbain en excluant la notion ville-campagne.

En Amont, la majorité des PUD ont été confectionnés sans terme de références de planification spatiale à l'échelle territoriale. La question de l'aménagement du territoire n'est pas encore évoquée.

C'est, vingt ans après l'indépendance, qu'on constate une réelle prise de conscience relative à la planification spatiale se réalise. La dimension spatiale contrairement à la planification urbaine, « *elle est désormais pleinement intégrée à la planification économique, et appréciée à sa juste mesure* »¹²². Chaque wilaya est dotée d'une direction de la planification et de l'aménagement du

¹²¹ Sur les 1184 communes concernés par les réserves foncières, la situation des instruments d'urbanisme au 1^{er} octobre 1979 sur 243 PUD lancés en étude uniquement 42 sont approuvés et sur 934 PUP lancés en étude 594 sont approuvés. Selon Cherif Rahmani, *Croissance urbaine en Algérie*, éd OPU, 1982.

¹²² Benyoucef B. 1988. *Aménagement du territoire et plan démographique : une alternative*. Coville88 Atelier 1, Palais des nations, Alger.

territoire. Le plan quinquennal 80-84 a été propice pour négocier la dimension spatiale dans le programme de développement.

En aval, l'opérationnalité n'est pas définie, la majorité des critiques reproche l'inexistence de documents d'urbanisme de détails qui viennent normalement préciser les orientations du PUD.

Dans le fond, on a reproché, aussi, le PUD d'être basique et simplifié à une conjugaison des statistiques démographiques sur une durée de temps pour en dégager un besoin foncier à urbaniser appelé périmètre d'urbanisme selon un programme général quantitatif foncièrement à partir d'une « *grille théorique des équipements* » en adoptant une démarche fonctionnaliste du mouvement moderne et en reprenant l'approche du zoning.

Par conséquent, la mise en place en aval des instruments de la planification du territoire à savoir le Plan d'Aménagement de Wilaya (PAW, 1983) a provoqué un chevauchement instrumental et a déclenché un dysfonctionnement de principe et de pratique, il s'est avéré que le PUD a négligé cette vision et il s'est limité à définir une surface à urbaniser.

Sur le plan opérationnel, le PUD à contenu, on a essayé de réglementer l'échelle opérationnelle sans pour autant assurer la composition urbaine. Ce qui explique clairement l'absence de la dimension d'aménagement.

Cette notion d'aménagement quasiment absente, la gestion de l'instrument s'est limitée à la question foncière, le contenu n'est qu'un remplissage de zones, et c'est avec la conjugaison des pratiques du choix de terrain et les procédures de transfert foncier que les conséquences ont pesé sur la composition urbaine. C'est pratiquement une ville type constituée d'un urbanisme de bottes dépourvu de cohérence urbaine, de lisibilité et de continuité. Dans la quasi-totalité des cas en rupture avec la ville existante.

Ce n'est que vers la fin des années 70 et au début des années 80 que la moitié des PUD ont été approuvés et mis en application. Si durant la première décennie, la production urbaine était timide étant donné la conjoncture du pays, la deuxième décennie est considérée comme le départ d'un boom urbanistique très important. La fabrique de la ville à ce moment-là était pratiquement sans plan d'urbanisme approuvé, c'est pourquoi sa mise en œuvre a été condamnée comme un acte de régularisation qui entérine ce qui a été engagé. L'Etat, durant la période d'expansion urbaine n'a favorisé que les outils opérationnels d'urbanisation : la ZHUN, la ZI,..., les programmes communaux de développement, les programmes de modernisation urbaine, les réserves foncières communales...etc. Le PUD lui-même a été manipulé comme étant un outil d'urbanisme, son instrumentation était timide et son opposabilité aux tiers n'est pas déclarée.

Sur le plan pratique, la confection de l'instrument est sous la charge d'une équipe de conception composée d'une équipe pluridisciplinaire et parfois, assistée par des étrangers. Néanmoins, le document est généralement élaboré sans la participation des faiseurs de la ville et sans la consultation des acteurs sociaux.

Pour que, au bout du chemin, dans la pratique, le plan est perçu dans la plus part des cas, comme un blocage bureaucratique à l'urbanisation. La logique de localisation n'est pas forcément la même que celle du concepteur. Par conséquent, le fait urbain pratiqué ne fait que creuser l'écart entre la conception et la réalité.

D'abord nous avons constaté que l'illégitimité du plan d'urbanisme n'est pas seulement une question d'élaboration et de vision prospective qui ne sont pas respectées mais sa confection même est dans une posture de régularisation d'un fait accompli.

C'est à travers le cas d'étude, que la question du PUD comme étant l'instrument d'urbanisme de la première génération, nous révèle sa pertinence dans le fait urbain et surtout son rapport avec les documents d'urbanisme existants en amont.

4.5. Deuxième génération des instruments d'urbanisme : PDAU/POS

La particularité du processus des réformes des années 1990, engagé en matière d'urbanisme ne concerne pas une simple refonte d'outil de planification urbaine mais il s'agit d'une réforme globale et intégrée. Il s'agit d'un changement de cap de tout un système de gouvernance.

Toutefois, si l'alibi du PUD est parvenu à s'adapter à la nouvelle logique de la gestion foncière issue de l'ordonnance 74-26 relative aux réserves foncières communales, la mise en place des nouveaux instruments sont aussi mis en place pour gérer la nouvelle législation concernant la question foncière.

La nouvelle vision est basée sur la « libération » tout court. D'abord, annoncé dès la révision de la constitution en 1989. La libération du marché foncier et par conséquent du fait urbain exige des instruments d'urbanisme appropriés.

Avant la confection de la nouvelle loi d'aménagement et d'urbanisme, un débat a eu lieu sur les limites des anciens instruments. Les acteurs de la ville ont crié haut et fort sur la carence de maîtrise en matière d'aménagement.

La situation politique, sociale et économique ayant conduit à des réformes et ont dicté la promulgation d'un arsenal juridique introduisant de nouveaux mécanismes d'urbanisation, avec l'émergence d'un cadre institutionnel, instrumental et de concertation.

La loi 90-29 du 1er décembre 1990, constitue la référence de base en matière d'aménagement et d'urbanisme. Elle comporte une réelle approche de prise en charge de préoccupations de territoire, et elle affiche dans son premier article de larges ambitions restées à ce jour sans la mise en place des mesures et dispositifs nécessaires et adéquats.

Aujourd'hui, l'évaluation ou la remise en cause de cette nouvelle génération de planification urbaine commence à mon sens à déchiffrer le premier article de la loi en question :

Article 1 : « La présente loi a pour objet d'édicter les règles générales visant à organiser la production du sol urbanisable, la formation et la transformation du bâti dans le cadre d'une

gestion économe des sols, de l'équilibre entre la fonction d'habitat et d'industrie ainsi que de préservation de l'environnement, des milieux naturels, des paysages et du patrimoine culturel et historique sur la base du respect des principes et objectifs de la politique nationale d'aménagement du territoire »¹²³.

4.5.1. La transition

Conformément aux instructions¹²⁴ du ministère de l'habitat, les documents d'urbanisme PUD et PUP conservent leurs validités jusqu'à la mise en vigueur des nouveaux instruments. Par ailleurs, la législation ne permet pas de faire aboutir les PUD et PUP en voie d'achèvement.

Pour ce qui des études d'urbanisme opérationnelle (ZHUN, ITUE), elles devraient faire l'objet de reprise sous forme de POS.

Par ailleurs, cette transition concernant le règlement d'urbanisme en vigueur en attendant la mise en place des nouveaux instruments est réellement passée dans une conjoncture très difficile. Elle concerne la décennie noire. Les anciens instruments sont dépassés par les événements. L'administration préfère plutôt le recours aux règles générales d'aménagement, d'urbanisme et de construction qu'aux anciens instruments dépassés.

En 1992, l'administration locale a été instruite sur les orientations et méthodologies d'élaboration des PDAU. Elle sensibilise les collectivités locales avant le démarrage des études, sur les objectifs de l'instrument, son contenu et les prescriptions de création, d'élaboration et d'approbation.

4.5.2. Le PDAU, des ambitions dans l'affiche

Le PDAU devra être mené depuis l'initiation à l'approbation selon une démarche de concertation qui engagera chaque administration publique, organisme, service public et associations chacun dans le domaine qui le concerne. La question de la concertation est élargie, les secteurs chargés obligatoirement à la consultation sont définis. Un arrêté du wali est à élaborer fixant la composition de l'équipe chargée d'intervenir dans le « projet » du PDAU.

L'ancrage de l'instrument par rapport à la planification spatiale est précisé. Son insertion dans la logique de la hiérarchie instrumentale est claire. Il développe en amont les orientations de la planification de territoire et il dégage en aval des termes de références pour les POS. La délibération de création doit mentionner les orientations prescrites dans les documents d'aménagement du territoire.

«... est un instrument de Planification spatiale et de gestion urbaine. Il fixe les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire, de la ou des communes concernées en tenant compte des schémas d'aménagement et plans de développement. Il définit les termes de référence du plan d'occupation des sols. »

¹²³ Article 1 de la loi 0-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme.

¹²⁴ Notamment l'instruction du ministère de l'Habitat, DAU du 25 janvier 1992.

Il affiche des ambitions de maîtrise et de contrôle d'urbanisation. Il réglemente tout l'espace communal et intercommunal. Il s'inquiète en même temps de l'urbain, du rural et des territoires intermédiaires. Des études géotechniques ont été subventionnées par le ministère de l'habitat pour combler le vide afin que le PDAU couvre les territoires à risques. L'amendement de la loi¹²⁵ après le séisme de Boumerdès¹²⁶ et les catastrophes de Bab EL Oued, le PDAU est devenu un document qui couvre les espaces sensibles, les aléas et de risques naturels.

Le PDAU détermine la destination des sols sur l'ensemble du territoire, il définit les termes de références pour les POS à travers les programmes de l'Etat, des collectivités locales et des acteurs privés.

L'approche de l'élaboration du document n'a pas changé, elle suit la logique linéaire, une méthode de phasage (diagnostic et perspective de développement-proposition et mise au point définitive-règlement).

L'instrument d'urbanisme est opposable aux tiers, une procédure d'enquête d'utilité publique est prévue après recueil des avis et son adoption et avant son approbation définitive. Cela annonce que l'instrument d'urbanisme est du droit d'urbanisme et qu'aucun usage de sol ne peut être en contradiction avec le règlement d'urbanisme.

4.5.3. Document d'urbanisme réglementaire

Désormais, avec la nouvelle réglementation, et selon la loi, l'utilisation et la gestion du sol, la formation et la transformation du cadre bâti s'effectuent dans le cadre des instruments d'aménagement et d'urbanisme en vigueur. Cela signifie aussi l'obligation de chaque commune de se doter des instruments en question.

Un instrument opposable aux tiers est finalisé par un règlement d'urbanisme définissant les droits d'usages aux sols. Il est la référence dans l'instruction des actes et certificat d'urbanisme et les activités des brigades d'urbanisme.

Cette opposabilité aux tiers, que le législateur a accordé à l'instrument est passive. Elle permet le contrôle à priori mais uniquement pour ce qui veut faire et celui qui sollicite l'accord de l'administration. Mais elle n'oblige pas à faire ce que l'instrument préconise dans une logique temporo-spatiale prédéfinie.

4.5.4. Le plan en décalage

La question du respect et de la légitimité de l'instrument est encore soulevée. Guerroudj Tewfik pose la question sur l'instrument. *Est-ce qu'il est un produit de consensus assez large ?*, et par conséquent il sera légitime et/ou *Est-ce qu'il est un produit très adapté aux besoins réels et aux moyens disponibles?*, et par conséquent il sera respecté.

¹²⁵Loi n° 04-05 modifiant et complétant la loi n° 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme.

¹²⁶ Le séisme de Boumerdès du 21 mai 2003.

La réalité a bien déterminé les circonstances de l'élaboration du PDAU. Il est confectionné par un bureau d'études avec une démission quasi-totale des acteurs de la ville. Pour les secteurs d'Etat, le PDAU est une affaire de la Direction de l'urbanisme et de la construction. Chaque secteur est cloisonné dans la tâche qui le concerne. Les collectivités locales sont dépourvues d'une vision prospective qui fixe la politique urbaine à mener, les priorités à dégager et les problèmes à résoudre.

L'absurdité durant la confection de l'instrument, l'équipe de conception du projet du PDAU se trouve d'une part dépourvue d'un plan d'action sectoriel, d'un projet partagé, d'une vision préconisée et d'autre part l'obligation d'aboutir le PDAU dans les délais arrêtés par le contrat avec le maître d'ouvrage.

Tous les ingrédients sont rassemblés pour que le PDAU dès son approbation, il souffrira d'illégitimité et de non-respect.

4.5.5. Le POS, un plan d'urbanisme de détail

Désormais, c'est avec deux instruments que le fait urbain est planifié. Le deuxième est de détail. Les limites, les priorités et les termes de références sont déjà arrêtés dans le PDAU. Il fixe de façon détaillée les droits d'usage des sols et de construction, par l'échelle des documents et par les prescriptions réglementaires.

La loi apporte à travers cet outil le souci de prise en charge de la forme urbaine. Selon la loi, elle est déjà prédéfinie dans le PDAU. Le POS, correspond à un ou plusieurs projets qui s'insèrent dans l'image projetée de la ville et qui contribuent à sa réalisation. Le POS doit définir clairement la forme urbaine du tissu urbain. Elle est représentée par le plan de la composition urbaine et une axonométrie.

L'espace public, le territoire longtemps délaissé, est normalement pris en charge par le POS. Il doit délimiter et définir l'espace public comme fonction à travers les aménagements et comme statut pour éventuellement sa gestion.

4.5.6. Les dysfonctionnements du POS

C'est au niveau des secteurs urbanisés que les POS n'arrivent pas à trouver le consensus sur le sort des centres anciens, des friches, des zones de transition,... Si l'administration avance dans les POS des secteurs à urbaniser, elle tâtonne dans les tissus urbains existants.

C'est à travers le POS, que les acteurs de la ville ont espéré trouver la réponse à la question de l'opérationnalité. Du moment qu'il n'a aucune connexion avec la gestion foncière et la production foncière, il s'est avéré qu'il n'est pas principalement un instrument d'urbanisme opérationnel. Un gâchis d'offrir un document de détail en absence d'un aménageur dans le processus du fait urbain.

Article 37 de la loi, correspond aux mesures de révision évoque que le POS qui vise à la réalisation du « projet urbain ». On peut élargir les objectifs de l'action en situant la procédure d'élaboration du POS dans le cadre du processus de réalisation d'un projet urbain. Guerroudj précise que cette initiative est laissée ouverte par la loi 90-29.

Les conditions de prise en charge des réseaux à la charge de l'Etat et ceux à la charge des collectivités locales sont menées d'une manière aléatoire, approximatives par une « auto-urbanisation ». En absence d'un aménageur producteur de l'espace à construire et à qui incombe la responsabilité de prise en charge et devant la rigidité de la structure foncière, les problèmes de prise en charge surgissent quotidiennement surtout quand il y a plusieurs intervenants publics et privés.

Avec la protection de la propriété privée, l'urbanisation n'est pas une utilité publique. L'intervention du propriétaire comme acteur et faiseur de l'urbain rend les enjeux de l'outil plus complexes. Un propriétaire ose une révision du POS uniquement pour rentabiliser sa propriété au détriment de la vision programmatique globale. Avec la situation du laisser-faire, la spéculation foncière et immobilière est au cœur du POS.

Lors de l'élaboration du POS, la faculté de remettre en cause le fait accompli de simple choix de terrains n'est pas tolérée. Par contre, l'aspect de régularisation est souhaité. Les prérogatives de réorganisation de la forme urbaine contrairement à l'autonomie sectorielle et l'innovation programmatique autre que celle classique de la grille « Dupond » sont quasiment impossibles.

4.5.7. Limites des nouveaux instruments d'urbanisme PDAU/POS

Contrairement aux ambitions affichées par les réformes et par la mauvaise interprétation de la réglementation en vigueur, l'espace rural a été observé lors de l'élaboration des PDAU comme territoire omis du débat, du dessin et dessein, non pris en charge. Son cadre bâti rural et éparse qui a engendré parfois des artificialisations gratuites, un territoire émietté par des constructions toutes azimutes, implantation des équipements industriels et artisanal, extension des constructions en hauteur.

Il n'existe aucun POS dans le territoire rural. C'est comme si le POS ne le concerne pas, une défaillance distinguée dans le décret 178/91 relatif à l'élaboration des POS. Le POS du rural peut définir une conception architecturale, réguler le programme des aides de l'Etat en matière d'habitat rural, regrouper des cellules, assainir la contrainte foncière, réglementer l'usage du sol, définir la typologie rurale, équiper et structurer les territoires environnants, tenir compte des réseaux propres.

La première génération des PDAU fut élaborée durant des conjonctures spéciales. Sous la tension de la circulaire du président de la république n°5 du 1 août 1995, les PDAU ont adopté les scénarios pédologiques et par conséquent une raréfaction foncière a été constatée. Les collectivités locales ont dénoncé les instruments dès leurs approbations comme étant des PDAU mort-nés.

Les mesures de classification des terres agricoles selon la loi 90-25 sont restées à ce jour sans suite. La couverture cadastrale annoncée comme une priorité d'Etat n'a pas aboutie aux objectifs escomptés. L'urbanisation n'est pas une utilité publique, la manœuvre de l'Etat se joue dans les territoires appartenant au domaine privé de l'Etat. Les conclusions des contraintes préconisées priment sur le dessin du document. Il est automatiquement remis en cause. Le fait urbain réel suit

par conséquent la logique pragmatique du terrain, le schéma sectoriel descendant. Les préoccupations édictées dans le PDAU sont le dernier des soucis des autorités locales.

Dans la réalité, le principe d'ancrage dans la logique hiérarchique de l'aménagement du territoire est aussi dans une situation critique de décalage. Lors du lancement des PDAU, l'unique référence consiste dans les orientations d'aménagement du territoire ayant référence à la loi 87-03, alors que tout un réseau de plans, une nouvelle génération d'outils et d'instruments d'aménagement du territoire et de développement durable ont été mis en vigueur à partir de 2001¹²⁷. L'incohérence et la discordance avec le PDAU sont largement dénoncées.

Au moment où tout l'arsenal juridique caractérisant la deuxième génération des réformes et qui est centré sur le développement durable a été promulgué, toutes les communes sont déjà couvertes de PDAU.

Notamment, la loi de protection du patrimoine culturel¹²⁸ et la loi d'orientation de la ville¹²⁹, Une nouvelle gamme d'outils est mise en place. Elle se trouve en décalage avec les PDAU déjà approuvés. *Le fossé séparant la ville projetée par les plans d'urbanisme et la réalité produite sur le terrain devient de plus en plus considérable* (Boumaza, 2006).

Ce n'est pas ce nouvel arsenal juridique qui va déclencher la reprise ou la réactualisation des PDAU. C'est plutôt la coïncidence avec un nouveau fait urbain remettant en cause la question de maîtrise et réadaptant les pratiques d'extension urbaine et le retour de l'Etat providence avec l'opportunité de la rente pétrolière qui va pousser les collectivités et les autorités locales à la révision des PDAU. Cet acte de révision n'est en réalité qu'une opération de régularisation d'un fait accompli.

Le paradoxe, dans la représentativité des secteurs d'Etat, sur le terrain, chaque secteur mène son programme d'action sous double contrôle, le premier centralisé au niveau du Ministère et le deuxième local auprès du wali. Par contre, lors de l'élaboration du PDAU où il est chargé obligatoirement à la participation de l'élaboration du document, la représentativité est symbolique, sans contrôle et sans obligation de résultat et à la fin tout décalage est adossé à la défaillance du bureau d'études comme quoi il n'arrive pas à anticiper l'évolution du fait urbain.

La question de la lenteur dans l'élaboration des documents d'urbanisme, de l'inscription à l'approbation est encore posée. Si théoriquement l'étude d'un PDAU nécessite une moyenne d'une année, en réalité il prend plus de cinq ans. Nous avons constaté dans les pratiques urbaines que le lancement de la révision n'est qu'un simple prétexte d'urbanisation.

« Ces nouveaux instruments ont été créés en partie de façon volontariste et indépendamment du bilan qui pouvait être ou qui a partiellement été fait des anciens instruments et des leçons qui pouvaient en être tirées. Une des conclusions qui ressortait des bilans était d'ailleurs la nécessité

¹²⁷La loi n° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

¹²⁸La Loi 98-04 du 15 juin 1998 portant protection du patrimoine culturel.

¹²⁹Loi n° 06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville.

de procédures d'aménagement. » GUERROUDJ T.¹³⁰ A travers toutes les critiques portées sur les nouveaux instruments d'urbanisme éveille l'entaille au niveau de la question d'urbanisme opérationnel. *Il met au centre des problèmes de maîtrise dans la fabrique urbaine l'absence de procédure d'urbanisme opérationnel. Il dénote la carence sur production foncière*¹³¹.

Après l'échec de la première période des PUD, *l'introduction des nouveaux instruments d'urbanisme PDAU et POS, depuis les années 1990 relevait les grandes ambitions d'organiser et de réglementer la fabrique de la ville algérienne, mais le résultat n'a pas suivi ces intentions* (Bendjelid et al, 2004).

4.5.8. La synthèse consacrée à l'évaluation de l'instrumentation PDAU et POS¹³²

Un certain nombre de contraintes aussi bien en matière d'étude qu'en matière d'application de ces instruments de planification urbaine et de gestion urbaine ont été consignés dans le rapport de synthèse. Seulement, ils incombent la responsabilité aux acteurs et à la conjoncture particulière qu'a connu le pays au niveau de l'instabilité des institutions chargées de l'initiation et de la mise en œuvre et non pas aux procédures réglementaires des instruments d'urbanisme.

Ainsi les carences relevées se résument sur le peu d'intérêt des maîtres d'ouvrage, la difficulté dans la collecte de l'information actualisée, l'absence de la concertation qui occupe dans la procédure une place importante, le défaut de stratégie de développement wilaya, régional et national sur laquelle s'articulera à l'échelle locale, l'aménagement et l'urbanisme et enfin l'absence de coordination de l'ensemble des partenaires concernés et la faiblesse des moyens de contrôle d'une urbanisation spontanée et anarchique.

En parallèle, un Ministre délégué à l'urbanisme a déjà engagé un certain nombre d'actions devant prendre en charge les carences rencontrées dans le domaine de l'instrumentation tels que le code de l'urbanisme, le cadastre urbain,...., et que la majorité des dossiers sont restés à ce jour non aboutis.

4.5.9. La prise de conscience pour une refonte

La promulgation de la loi d'orientation à la ville en 2006 et tout ce qu'elle a apporté comme politique de réflexion sur la ville, a provoqué une prise de conscience sur les limites des instruments d'urbanisme en vigueur d'une manière particulière et la pratique urbaine d'une manière générale.

Finalement, à travers la loi d'orientation de la ville, les acteurs peuvent se doter d'autres outils de réflexion, de vision prospective et même de planification urbaine et qui n'ont pas besoin d'être instrumentalisés.

¹³⁰Guerroudj T. 1992. *Guide des PDAU et POS*. Document fourni au séminaire de formation. Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction.

¹³¹Sidi Boumedine R. (sous la direction) 2013. *L'urbanisme en Algérie. Echec des instruments ou instruments de l'échec ?* Ed. Les Alternatives Urbaines. 228 p.

¹³² Ministère de l'Habitat, Direction de l'architecture et de l'urbanisme 1999. *Synthèse des travaux du regroupement avec les bureaux d'études consacré à l'évaluation de l'instrumentation PDAU et POS*, ISGP, Bordj EL Kifène, le 16/10/1999.

Les recherches scientifiques, les rencontres universitaires, les profils disciplinaires à travers les études d'urbanisme, ont dressé pratiquement le même tableau clinique sur la situation. Un chantier de réflexions administratives est lancé depuis 2006.

Les assises de l'urbanisme en 2011, ont apporté des recommandations d'une extrême importance, d'abord une prise de conscience d'un secteur qui souffre d'une « **défaillance avérée** » et une remise en cause d'une pratique d'urbanisme menée à ce jour en décryptant les dysfonctionnements et les manquements dans la pratique de la fabrication urbaine. Tous convergent vers un processus de changement et rompre avec le modèle urbanistique pratiqué jusqu'à là et ce par l'instauration du « *projet urbain intégré* ».

Aujourd'hui, la question de refonte est plus qu'éminente. Le *mea culpa* de l'Etat sur la question est formulé officiellement. Un avant-projet de la nouvelle loi d'aménagement et d'urbanisme est envoyé pour discussion et enrichissement. Chaque fois qu'un nouveau ministre est installé au niveau du secteur de l'habitat, c'est le changement et la refonte de la loi 90-29, qu'il annonce en premier lieu.

« J'ai longtemps cru que le problème foncier était de nature juridique, technique, économique et qu'une bonne dose d'ingéniosité suffirait à le résoudre. J'ai lentement découvert qu'il était le problème politique le plus significatif qui soit, parce que nos définitions et nos pratiques foncières fondent tout à la fois notre civilisation et notre système de pouvoir, façonnent nos comportements ».

(Pisani.E, 2010)

Chapitre 5 : la question foncière en Algérie

Introduction

De la lecture rétrospective du fait urbain, depuis l'indépendance à nos jours, le foncier a été au cœur de tous les débats et enjeux. Il a été toujours considéré comme étant un dossier complexe et récurrent. C'est un sujet de pouvoir et de pression politique et économique. Par ailleurs, il n'a jamais été considéré comme une priorité pour un changement de pratique qui adapte une politique claire sur la base d'une gestion de maîtrise.

Le processus entre la production agricole et la production urbaine est irréversible. On parle de consommation des terres agricoles. Avec la croissance urbaine, c'est une logique de soustraction d'une ressource rare et non renouvelable. Par conséquent à l'échelle mondiale, selon les organisations internationales, dans le cadre du développement durable, ce sont des générations futures qui sont menacées.

Les phénomènes de croissance urbaine bouleversent les structures agricoles traditionnelles. Avec les enjeux économiques, la valeur et la signification de l'espace agricole change sous la pression du fait urbain.

Les différents rapports du CNES sur l'aménagement du territoire, l'habitat et l'urbanisme, la stratégie nationale de développement économique et sociale et autres ont tous souligné l'importance qu'occupe la question foncière dans le développement dont l'avenir de la nation en dépend.¹³³

La question foncière comme indicateur sur le fait urbain en Algérie peut décrypter la réalité urbaine par rapport à la problématique. Nous allons en parallèle de la lecture du fait urbain de la ville étudier le régime foncier et son évolution. Il constitue le contenant de la ville. Sa gestion est au cœur des enjeux de la fabrique urbaine.

¹³³ Rapport CNES. 2004. *La configuration du foncier en Algérie : Une contrainte au développement économique*. 24ème session plénière. Publication du Conseil National Economique et Social. Novembre 2004.

5.1. Interaction urbanisme et foncier

Dans le respect de l'intérêt général et de la recherche d'équilibres territoriaux, l'urbanisme reste une pratique qui a pour objet de proposer une organisation réfléchie et responsable des espaces naturels, ruraux et urbains. On ne peut concevoir le fait urbain et les processus d'urbanisation sans négocier son support spatial. L'urbanisme étudie les enjeux dans la durée et propose notamment les traductions spatiales des politiques sociales, économiques, environnementales et culturelles.

Cette dimension recoupe la maîtrise foncière à la planification urbaine, en rationalisant le potentiel du sol. De ces considérations émerge donc l'interaction de la question foncière et du phénomène d'urbanisation.

Maintenant, l'urbanisme tend plus à localiser et développer les dysfonctionnements et les difficultés de la ville qu'à prescrire des solutions. Selon T. Paquot ¹³⁴ : "*L'urbanisme est un problème, pas une solution. L'urbanisme questionne le devenir urbain de l'être et du monde,...*".

L'action foncière est l'un des facteurs essentiels dans la production urbaine. Aborder la problématique du foncier en Algérie a toujours conduit à relever le « *problème du foncier* »¹³⁵ et par conséquent les variations incertaines et incohérentes des diverses conditions qui ont marqué l'histoire de notre pays.

Les grandes orientations des actes d'aménagement et d'urbanisation futurs dépendront de la façon de gérer et de maîtriser l'assiette foncière. En Algérie la situation du cadastre demeure critique, malgré son importance capitale dans la maîtrise foncière, il n'a jamais été une priorité hélas.

Depuis l'indépendance, l'urbanisation est souvent décidée dans l'urgence, la précipitation ou par le jeu des pressions qui s'y exercent ; engendrant ainsi des dysfonctionnements importants. Cette situation rend la ville algérienne très vulnérable dans la mesure où elle ne répond à aucun projet urbain à long terme. Le chaos urbain observé dans certaines d'entre elles accentue cette vulnérabilité, l'empêchant ainsi de répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs immédiats et futurs.

Si l'on s'intéresse un peu plus à la question foncière urbaine il faudrait noter que, l'absence de politiques efficaces de développement rural est là aussi pour aggraver les niveaux de tensions exercées sur nos villes. Ce qui se traduit essentiellement par des flux migratoires continus et un surpeuplement des principaux centres induisant des besoins additionnels et dépassant de loin les capacités d'accueils. Cette situation fait enclencher d'autres mutations dans l'occupation des sols et l'armature urbaine.

¹³⁴ Paquot Th., Denise P., et Kleinschmager R. 2006. *Dictionnaire la ville et l'urbain*. Collection Villes. Ed. Economica Anthropos.

¹³⁵ Brahiti A. 2008. *Problématique du foncier en Algérie, Etat des lieux et perspectives, Problématique du foncier en Algérie*. Séminaire régional Biskra 25-26 février 2008.

Dans la pratique, l'espace urbain et sa périphérie sont livrés à des décisions ponctuelles d'autorités locales ou centrales faisant fi à la planification urbaine qui s'avère dépassée sous l'effet d'opérations volontaristes et spontanées, en dehors et/ou en anticipation du plan d'urbanisme.

La politique algérienne en matière d'urbanisation et par conséquent de gestion foncière a souvent privilégié l'étalement urbain consommateur de sol. Cet étalement, décidé ou subi, est la conséquence, surtout, d'une politique d'habitat qui a fait du logement uniquement un aspect quantitatif. Cette tendance s'est exprimée par un urbanisme de zoning en périphérie qui a ignoré la ville centre et ses faubourgs immédiats.

5.2. Le cadastre et la maîtrise foncière

«*Un État sans cadastre est un État aveugle*» (Lamine Cheriet, 2011)¹³⁶ à l'occasion de la journée d'étude sur l'impact de l'opération de cadastre sur le régime foncier en Algérie.

Le cadastre est une source d'informations foncières et économiques d'une richesse exceptionnelle pour la maîtrise foncière et la gestion urbaine. Durant les dernières décennies, la propriété foncière a connue des mutations importantes. Elle a permis de consommer la majeure partie du portefeuille foncier sans pouvoir porter de précision du reste jusqu'au moment où on s'est aperçu qu'il ne restait plus rien, et qu'on avait des problèmes à réaliser les projets de l'Etat. Cette situation est due à l'absence d'un cadastre et à l'absence aussi d'un organisme au niveau des collectivités locales pouvant mettre à jour la propriété foncière et porter les changements survenus.

Par cadastre, on entend l'ensemble de documents établis méthodiquement sur la base de levés topographiques et d'enquête foncière. Il est considéré comme étant, l'inventaire de la propriété foncière dont il donne une description plus au moins détaillée. Il est destiné à répondre aux besoins individuels ou collectifs notamment en matière foncière, juridique, fiscale et économique. C'est pour cette raison, que le cadastre, est considéré par certains auteurs, comme étant l'état civil de la propriété foncière, et par d'autres comme l'ADN¹³⁷ du pays. Le cadastre est donc un instrument de base pour stimuler un développement économique et social.

Les grandes orientations des actes d'aménagement et d'urbanisation futurs dépendront de la façon de gestion et de maîtrise foncière. Élever la couverture cadastrale au rang de priorité nationale en donnant tous les moyens nécessaires avec fixation d'échéances d'achèvement précises est une nécessité capitale.

¹³⁶ Cheriet L. 2011 *journée d'étude sur l'impact de l'opération de cadastre sur le régime foncier en Algérie*. Journée organisée par l'ordre des géomètres experts fonciers et son conseil régional de Constantine. le 2 avril 2011.

¹³⁷ Nait Saada M. 2008. *Evolution de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme et de foncier urbanisable*. Séminaire régional sur la problématique du foncier dans le développement socio-économique local Biskra, 25-26 février 2008.

5.3. Instruments d'urbanisme et l'action foncière

La maîtrise foncière est la clé du développement et "*la question foncière est une question délicate, sensible, et bien souvent passionnelle*"¹³⁸. Elle est généralement au cœur de toutes les polémiques, dès que le moindre besoin d'aménagement se fasse sentir. Les débats deviennent plus âpres dès que, la puissance publique a besoin de terrains pour la réalisation de son programme et l'opportunité foncière a été toujours la règle.

On constate la monopolisation du foncier périurbain par les projets d'équipement publics et infrastructures sous prétexte de l'urgence et de l'utilité publique sur un simple avis d'un comité d'arbitrage national et sans aucune nécessité qu'il soit intégré ou non dans le PDAU comme secteur à urbaniser.

Aujourd'hui, il apparaît clairement que l'action foncière, telle qu'elle est pratiquée depuis le programme du soutien à la relance économique, est aussi importante que celle de l'époque des réserves foncières communales et elle constitue réellement un nouveau facteur moteur de l'étalement urbain. Les nouvelles orientations régissant la gestion foncière communale ont été promulguées comme étant d'une part, une remise en cause de la politique de maîtrise des grandes villes et protection des terres agricoles et d'autre part, une sanction aux élus, sous prétexte de faire face aux spéculations foncières dénoncées et condamnées durant la période précédente.

Ainsi un décret exécutif N° 03/408 du 05 novembre 2003 modifiant et complétant les dispositions du décret N°90/405 du 22 décembre 1990 fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine relatives à la réorganisation des agences foncières communales, qui seront fusionnées en une seule agence foncière de wilaya. Devant un retour à l'Etat interventionniste et son décalage avec son rôle de régulateur, les nouvelles mesures confortent l'idée que la gestion du foncier relève du pouvoir central. Cette centralisation ; limite la marge de manœuvre des APC et renforce celle des pouvoirs de l'administration à travers l'institution de commission d'arbitrage qui doit statuer sur la cession de terrains sensibles au sein du tissu urbain et auprès du chef de gouvernement, une commission interministérielle composée de représentants de l'administration centrale qui a pour mission d'identifier les terrains pour les projets d'envergure nationale.

La remarque qui s'impose à ce nouvel arsenal juridique est le sort des instruments d'urbanisme qui perdent leur respect et leur légitimité parce que tout simplement les différents comités ad-hoc ont les compétences de statuer même sur les terrains situés dans des périmètres de PDAU et/ou de POS non urbanisables ou non encore approuvés. Ainsi, les extensions urbaines ont été choisies dans des terres agricoles du domaine privé de l'Etat généralement occupé par un acte de jouissance aux profits des EAC et EAI dont le rôle, pour stopper l'accaparement des terres agricoles, des directions des services agricoles, tutelles sur la jouissance de ces terres, s'est limité.

¹³⁸ Dumont J.L. 1996. *La question foncière*. Conseil économique et social. Éd. Paris. Journal officiel.

Aujourd'hui les compétences de recyclage foncier par les outils en vigueur font défaut en Algérie. Une opération de remembrement, de parcelles pour la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement, est nécessaire. Ce regroupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à une compétence telle qu'une société d'aménagement n'existe pas.

Après une décennie de l'achèvement des nouveaux instruments on constate toujours l'écart qui se creuse entre la théorie et la réalité locale. En effet, les modalités de programmation, de conception, de financement, de réalisation et de gestion ne sont pas suffisamment clarifiées. Les propriétaires de terrains (domaines, collectivités locales ou particuliers), auxquels il est fait obligation de leur aménagement préalable avant leur affectation aux différents utilisateurs, n'assument pas encore totalement cette responsabilité. L'opérationnel et la maîtrise foncière constituent un palier de l'aménagement qui fait défaut actuellement en Algérie.

Le caractère opérationnel des instruments d'urbanisme et la nécessité de les adapter à l'évolution de l'urbanisation future est un dossier en cours de réflexion par le ministère de l'habitat¹³⁹. Si les instruments d'urbanisme déterminent la consistance du foncier à urbaniser et si l'Etat a mis en place un mécanisme d'intégration des terres agricoles du domaine privé de l'Etat, les projections d'implantation des équipements et de l'habitat nécessitent des travaux de viabilisation en amont. Du point de vue responsabilité de cette mission les procédures actuelles n'ont pas cerné ni défini le rôle de l'intervenant.

Il apparaît clairement, dans le contexte législatif foncier, l'opérationnalité des instruments d'urbanisme, c'est-à-dire l'offre de maîtrise d'une quantité suffisante de terrains à bâtir quel que soit sa nature juridique n'est pas acquise. Par offre de maîtrise nous entendons une offre de terrains avec garantie de viabilisation d'équipement et d'un aménageur spécialisé doté d'un règlement d'urbanisme en amont visant à la réalisation d'un projet urbain adopté aux besoins et ressources disponibles.

L'action foncière comme outil de maîtrise, pour le traitement des quartiers anciens, des friches, des grands ensembles, menée par des actions de renouvellement et de régénération des tissus urbains existants dans le cadre d'un processus d'urbanisme de gestion, nécessite une mise en place d'une gamme d'outils appropriée, diversifiée, incitative et coercitive.

L'action foncière comme outil opérationnel d'extension urbaine constitue un palier de l'aménagement qui a prouvé ses limites et qui fait défaut actuellement, malgré l'arsenal juridique existant sur le foncier et l'urbanisme, la question de prise en charge demeure posée, et les modalités de programmation, de conception, de financement, de réalisation et de gestion ne sont pas suffisamment clarifiées.

A ce titre, les obligations du métier de l'aménagement urbain et de la maîtrise foncière ont conduit dans les pays développés à enrichir le droit de l'urbanisme et adopter de nouvelles pratiques par la

¹³⁹ Rapport réunion Gouvernement-Walis. 2006. *Gestion des villes et amélioration urbaine*. Atelier 4, palais des Nations -Club des Pins- 25 juin 2006.

mise en place d'autres outils spécialisés, qui complètent ceux de la discipline spatiale et de forme réglementaire, ils se sont peu à peu accumulés dans une "Boîte à outils", de politique foncière, d'urbanisme de projet et de gestion urbaine.

Une bonne politique foncière est, en effet, une politique d'anticipation, fondée sur l'observation de l'évolution de la saturation foncière par rapport à la planification urbaine à travers les échelles de la planification urbaine de la vision la plus macro concernant l'aménagement du territoire à celle de la plus micro concernant un aménagement d'une place. Cette subordination à une politique d'aménagement devait être traduite dans des documents d'urbanisme, du cadastre et de programmation.

L'intérêt porté est le rôle de la négociation foncière dans la chaîne du processus d'urbanisation et de construction dont il ne faut pas que le foncier seul détermine le projet, ni l'inverse. Aujourd'hui il faut lutter pour une conscientisation de penser à prendre en charge le principe d'interaction foncier et projet.

5.4. Evolution historique de la question foncière en Algérie

5.4.1. La période coloniale

Dans la logique de la triade espace, temps et population, Le foncier a toujours été au cœur des enjeux. Une réalité dont sa gestion, sa transformation, sa production ou sa consommation n'est pas du tout fortuite. Si la civilisation en Algérie pose problème aujourd'hui c'est parce que cette matière a toujours été outragée par l'autrui, le colonisateur.

On ne peut aborder la question foncière sans relater un aperçu historique sur la question. Les conséquences des faits historiques continuent et demeurent à ce jour à déstructurer et restructurer la structure foncière en Algérie.

Le dernier fut la colonisation française (depuis le 05 juillet 1830, l'Algérie est colonisée comme étant une terre française), Elle est considérée comme étant la première rupture. Elle a déraciné l'Algérien de son territoire de son espace, de son vécu, on parle de *l'espace retourné* (M. Cote). C'est à cause d'un arsenal juridique de l'administration française que le foncier en Algérie a vécu une véritable transformation.

Ce n'est pas un hasard que la phase de la colonisation française en Algérie (1834-1848) vienne juste après celle de la guerre et de l'occupation militaire, elle fût le début de la colonisation par l'instauration des premiers instruments juridiques touchant principalement la question du foncier.

Les premiers textes pris par Bugeaud (1841), sa conception de la propriété d'une manière générale et les assiettes foncières nécessaires à la fondation des centres de colonisation étaient claires, favoriser le colon à l'octroi de pleins propriétés les meilleurs terres sans s'informer à qui appartiennent ces dernières.

Après une succession de textes permettant l'acquisition des terres au profit de la colonisation, une action importante dans l'histoire de la législation des colonies a été promulguée par la loi du 22 avril 1863 appelée « Sénatus-Consulte ». L'objectif était la francisation des terres appartenant aux

musulmans à travers l'enquête publique conformément à la loi Warnier promulguée en date du 26 juillet 1873. On défalque du régime existant par la création des propriétés privées. Après le déclenchement de la révolution, L'administration française entreprend des réformes en 1956¹⁴⁰ et en 1959¹⁴¹ visant à faciliter les échanges amiables et à la réorganisation de la propriété foncière, protéger la propriété et faire recourir au cadastre.

Ce dérapage de restructurer le régime algérien et le réadapter au régime français à des fins purement colonisateurs dans la réalité a provoqué une rupture radicale dans les formes et structures d'organisation sociales. « *Le régime foncier installé par le pouvoir colonial, va peser de tout son poids sur l'évolution de la gestion foncière post coloniale* »¹⁴². Les séquelles, à ces jours, témoignent à travers les contentieux juridiques du flou qui règne sur l'espace en Algérie.

5.4.2. La période postindépendance

Lier à l'évolution de la politique du pays, la question foncière en Algérie, a suivi les bouleversements des gouvernements menées depuis l'indépendance à ce jour. Aucune politique n'a pu être acheminée aux objectifs escomptés.

A l'égard de la politique urbaine, nous détaillons la politique foncière en deux grandes étapes :

5.4.2.1. Première étape 1962-1989

«Depuis l'indépendance du pays et jusqu'en 1989, le régime juridique de la terre a été régi par un ensemble de textes qui correspondaient au cadre institutionnel et aux politiques mises en œuvre dans ce contexte. Les textes consacrant ces politiques ont permis de gérer et d'administrer toutes les catégories de terre sous le sceau de la domanialité et de la limitation de la propriété privée.»
(Abdelmalek Ahmed Ali)

C'est une période de remise en cause des régimes fonciers coloniaux. Elle commence d'abord par la nationalisation des terres et une volonté de les mettre en valeur à travers les domaines autogérés comme étant le meilleur système qui répond aux aspirations de la société rurale. Ensuite avec la révolution agraire (1971)¹⁴³ et le versement des terres agricoles quel que soit leur statut dans le fond national de la révolution agraire y compris celle des domaines autogérés. Le principe c'est "*la terre à celui qui la travaille*"

La politique foncière est intimement véhiculée avec l'évolution de la politique d'une manière générale. La nationalisation dans l'urbain est gérée par une ordonnance portant constitution des réserves foncières communales. Elle est considérée comme le texte de base assistant la mutation d'un abandon foncier agricole à la vocation urbaine sous la tutelle des communes.

¹⁴⁰Le décret n° 56-290 du 26 mars 1956 sur l'aménagement foncier.

¹⁴¹L'ordonnance n° 59-41 du 3 janvier 1959 sur les périmètres de modernisation foncière.

¹⁴² Alloum M.-T. 2005. *Le régime foncier en Algérie*. Impressions moderne.

¹⁴³Ordonnance n°71-73 du 08 novembre 1971 portant révolution agraire.

L'ordonnance des Réserves Foncières Communales¹⁴⁴ (RFC), englobe d'une manière confuse tous les terrains quel que soit son régime juridique à verser dans le portefeuille foncier communal sous l'unique condition qu'il soit intégré dans un périmètre d'urbanisation.

Par conséquent, quantitativement, les instructions du pouvoir central à l'adresse des communes de prendre soin que le périmètre d'urbanisation qu'elle doit définir n'excède pas les besoins réels et objectifs nécessaires au développement de l'agglomération à moyen terme. En somme le périmètre ne doit être ni trop large, ce qui engendrerait des charges considérables par l'effet de la masse des terrains qu'il intègre, ni trop étriqué ce qui compromettrait le développement normal et prévisible de l'agglomération, de prévoir une prise en charge progressive des terrains en vue de leur aménagement. Cela implique que la commune maîtrise et planifie son développement.

Le périmètre d'urbanisation ne suffit pas à lui seul à protéger l'agglomération contre l'urbanisation spontanée et anarchique notamment à la périphérie immédiate de ce périmètre. C'est pourquoi le Décret n°75-103 du 27 août 1975, dans son article 5 frappait de servitude non aedificandi les terrains situés hors du périmètre d'urbanisation.

Beaucoup de textes ont été conférés aux élus pour une plus grande maîtrise du processus d'urbanisation des cités dont ils assument la direction. Désormais la responsabilité des élus est encore plus intimement liée au passé de ce processus d'urbanisation qu'ils ont la charge d'orienter et de conduire ou le cas échéant de freiner.

L'impact du fait urbain issu de l'ordonnance 74-26 demeure à ce jour. Par lesquelles nos villes ont connu une expansion urbaine galopante. La carence des titres de propriété constitue le paradoxe flagrant de la situation foncière malgré l'engagement de l'instauration du cadastre et du livret foncier¹⁴⁵ en 1975 et l'articulation juridique et fiscale dans l'organisation de la question de la propriété.

Par ailleurs, les jugements constatés à travers quelques affirmations avançant, la procédure concernant les réserves foncières communales (RFC), à des conséquences dommageables et catastrophiques comme outil de développement de nos villes reste quand même arbitraire.

Si en matière de fait urbain, nous avons enregistré une dynamique importante, la possession, l'exploitation et l'acquisition ne sont pas forcément sanctionnés par des actes notariés. Toutefois, en absence du cadastre urbain et faute d'existence de livret foncier, les actes délivrés sont assujettis par le conservateur foncier à des formalités publicitaires personnelles et non pas réelles. Sachant qu'en Algérie les formalités publicitaires constituent la garantie de la propriété de sécurité juridique notamment dans les transactions.

Par ailleurs, malgré les efforts déployés, l'opération de couverture cadastrale accuse un retard énorme et elle traîne à ce jour. Par conséquent, le système de publicité personnel demeure toujours

¹⁴⁴Ordonnance 74-26 du 20 février 1974, portant constitutions des réserves foncières au profit des communes.

¹⁴⁵ Ordonnance n°75-74 du 22 novembre 1975, portant établissement du cadastre général et institution du livre foncier.

d'une part, et d'autre part le flou règne sur l'exactitude de la structure foncière du moment que les données statistiques priment en absence des données spatiales.

La distinction entre le cadastre urbain et le cadastre rural a provoqué des chevauchements et des incohérences. Une autre contrainte qui s'ajoute aux problèmes de la gestion foncière.

En matière de fait urbain, la question du foncier urbain laisse un lourd fardeau à assainir à l'attention des réformes qui s'instaurent et notamment la protection de la propriété privée par la nouvelle constitution de 1989.

En matière de gestion foncière, la consommation foncière par un projet prend naissance à partir d'une localisation spatiale. Ce fait est assuré par la commission de choix de terrain. Son installation et mise en œuvre revient aux mesures du Décret n°75-109¹⁴⁶. Il est considéré comme l'outil opérationnel vis-à-vis de l'ordonnance, 74-26, portant constitution du portefeuille foncier de la commune. son article n°30 stipule : *"le terrain d'implantation de toute construction ou de tout aménagement entrepris par les administrations de l'Etat, des wilayas ou des communes ainsi que par les établissements, offices et entreprises publiques ou entreprises en autogestions relevant de la tutelle de l'Etat ou des collectivités, doit faire l'objet d'un choix par une commission de choix de terrain dont la composition et les modalités de fonctionnement sont précises au présent chapitre"*

A ce jour, la commission de choix de terrain reste l'outil opérationnel qui concrétise l'inscription d'un projet sur l'espace. Parfois même en décalage aux prescriptions des instruments d'urbanisme. Dès fois, il est préconisé comme étant un outil de positionnement et de localisation par rapport à l'instrument d'urbanisme de détail (POS) en vigueur.

Administrativement, le Procès-Verbal (PV) de choix de terrain demeure la pièce administrative essentielle exigée par les services des domaines qui ne déclenche pas le processus de transfert de propriété et ne délivre aucun acte sans la présence de cette pièce.

A ce jour, quel que soit la nature juridique du terrain, si le terrain est du domaine privé de l'état, les services des domaines exigent la pièce de PV de choix de terrain pour procéder aux mesures de transfert des propriétés. Si le terrain est dans les mains des EAC, l'opération de distraction est assujettie aussi au PV et si les terrains sont de la propriété privée, les mesures d'expropriation et d'indemnisation passent par le PV de choix de terrain.

¹⁴⁶Décret n°75-109 du 26 septembre 1975 portant fixation des modalités d'application de l'ordonnance n°75-67 du 26 septembre 1975 relative au permis de construire et permis de lotir.

En réalité, c'est à partir de 1980 que les prémices d'un changement de la politique en matière de gestion foncière commencent à apparaître. D'abord la cession des biens de l'Etat, à travers la loi n°81-01¹⁴⁷. Ensuite le développement du processus de l'accession à la propriété foncière agricole¹⁴⁸.

En matière de politique foncière et devant une nouvelle gestion urbaine, imposant la création de lotissements et de coopératives immobilières, une nouvelle agence foncière locale communale (AFL) ou intercommunale¹⁴⁹ est mise en place pour assister techniquement et juridiquement les APC. Dans la logique des réserves foncières communales, l'APC possédant le monopole exclusif de création des lotissements et de l'attribution des lots de terrain, l'agence foncière s'en charge des tâches techniques et juridiques par l'assistance à la cession de l'assiette foncière, le transfert de la propriété, acquisition du permis de lotir, la viabilisation et l'assistance aux acquéreurs à l'implantation de leurs constructions.

Au moment où le législateur a promulgué une série de mesures fixant, à titre transitoire, les règles d'occupation des sols en vue de leur préservation et de leur protection afin d'instaurer l'autorité de l'Etat en matière de droit d'urbanisme à travers la loi 85-08 approuvant l'ordonnance 85-01¹⁵⁰ et le décret n°85-211¹⁵¹, un autre décret exécutif n° 85-212 du 13 août 1985, sur le même journal officiel, est mis en place pour prendre en charge la régularisation des constructions illicites. Il détermine les conditions de régularisation dans leurs droits de disposition et d'habitation des occupants effectifs de terrains publics ou privés objet d'actes et/ou de construction non conformes aux règles en vigueur. Il est accompagné d'une instruction interministérielle du 13 août 1985, précisant la démarche à entreprendre à la prise en charge des constructions illicites et déclenchant le processus de régularisation foncière.

Vis-à-vis du foncier et de la question de la propriété, la pression s'amplifie entre un passé noire coloniale ensuite une indépendance d'assurance, adoptant le principe idéologique à travers la démarche de nationalisation et une rupture ultralibérale à travers l'accession à la propriété dans un climat de confusion et d'une conjoncture de crise.

5.4.2.2. Deuxième étape 1990-2014

Nous distinguons durant cette étape, deux phases. La première est celle des réformes mais aussi celle de la décennie noire. La deuxième étape débute à partir de 2000 avec une nouvelle ère celle de la rente pétrolière et elle termine avec la crise économique de 2014.

¹⁴⁷Loi n° 81-01 du 7 février 1981, modifiée et complétée, portant cession des biens immobilières à usage d'habitation, professionnel, commercial ou artisanal de l'Etat, des collectivités locales, des offices de promotion et de gestion immobilières et des entreprises, établissements et organismes publics.

¹⁴⁸La loi 83-18 du 13 août 1983 relative à l'accession à la propriété.

¹⁴⁹Le décret N° 86/04 du 07 janvier 1986, un organisme spécialisé dénommé *Agence foncière Local communal* ou intercommunal.

¹⁵⁰Loi 85-08 du 12 novembre 1985 portant approbation de l'ordonnance n°85-01 du 13 août 1985 fixant, à titre transitoire, les règles d'occupation des sols en vue de leur préservation et de leur protection.

¹⁵¹Décret n°85-211 du 13 août 1985 fixant les modalités de délivrance du permis de construire et du permis de lotir.

Paradoxalement, la première phase est une décennie riche et marquante dans l'histoire de l'Algérie indépendante. Une décennie de crise, de conflits et de contradictions, qualifiée de « décennie noire », mais elle a connu une volonté de rupture avec la constitutionnalisation du changement.

Apparemment, son origine est économique, il revient au contre choc pétrolier de 1986. Réellement les causes sont multiples et reviennent plus loin dans le temps, diversifiée par les pratiques politiques, économiques et sociales inachevées.

Devant une faillite en matière de sources financières et sous les pressions et les contraintes endogènes et exogènes, l'Etat a adopté, depuis la révision de la constitution, une nouvelle approche de gouvernance. La nouvelle constitution dans son article 49, accorde à la propriété privée une garantie, le droit d'héritage est aussi garanti. L'expropriation est limitée et l'indemnisation est à sa juste valeur (valeur vénale).

Un changement de cap avec le levé de tous les tabous politiques, économiques et sociaux qui ont été confrontés. Les conséquences étaient lourdes, mais une gouvernance et un Projet s'est déclenché autre que l'Algérie a vécu depuis l'indépendance. La violence politique a dominé la scène, l'instabilité du changement a déstabilisé le pays et les conséquences étaient tragiques.

C'est la première rupture dans l'histoire de l'Algérie indépendante en matière de politique urbaine par rapport aux pratiques antérieures. Un chantier législatif révolutionnaire a été mis en place, une série de lois et de décrets d'excusions ont été promulgués juste après la révision de la constitution.

En matière de politique urbaine et conformément à la nouvelle constitution¹⁵², le législateur promulgue deux lois cadres différentes séparant le droit de propriété du droit de construction. Les réformes s'inscrivent dans une nouvelle politique, il s'agit normalement d'un passage de l'Etat providence à l'Etat régulateur, une nouvelle forme de désengagement se dessine.

En parallèle de la loi d'aménagement et d'urbanisme qui s'inscrit dans une logique d'un urbanisme réglementaire, la loi portant Orientation foncière 90-25¹⁵³ instaure la libéralisation du marché foncier. Par contre, la loi domaniale 90-30¹⁵⁴ reconnaissant les trois types juridiques de terres (le domaine national, la propriété privée ou bien Melk et la propriété wakf ou habous). Elle verse les terrains du statut "arch" dans la propriété privée de l'Etat.

Par ailleurs, la gestion directe et le principe de cession du patrimoine domanial privé de l'Etat rétablit les règles de commercialité et affiche la transparence¹⁵⁵ à travers l'adjudication et la vente aux enchères publiques.

¹⁵²La révision de la constitution adoptée le 23 février 1989.

¹⁵³ Loi n° 90-25 du 1^{er} décembre 1990, portant orientation foncière modifiée et complétée par ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995.

¹⁵⁴ Loi n° 90-30 du 1^{er} décembre 1990, portant loi domaniale.

¹⁵⁵Décret exécutif n°1-454 du 23 novembre fixant les conditions et modalités d'administration et de gestion des biens du domaine privé et du domaine public de l'Etat.

Une circulaire d'application de la loi d'orientation foncière notifiée aux collectivités locales pour préciser les mesures transitoires de la gestion foncière.

En matière d'urbanisme, à travers la réhabilitation de la garantie de la propriété privée, la politique foncière est évoluée en contrecourant de l'ordonnance 74/26 relative à la constitution du portefeuille foncier communal tout en poursuivant à épuiser de ses réserves. Par ailleurs, le monopole des collectivités en matière de gestion du foncier urbanisable est aboli par la nouvelle loi d'orientation foncière¹⁵⁶.

L'approche administrative dans la pratique du fait urbain vis-à-vis de la nouvelle politique de gestion foncière a limité l'urbanisme au droit de l'urbanisme.

Les compositions municipales élues du système multipartisme politique dénoncent les mesures de loi 90/25. Ils se considèrent visés. Ils l'interprètent comme une restriction des prérogatives des élus. Un comportement qui s'est vite traduit par des conflits récurrents avec le pouvoir et ses représentants politiques et administratifs. Une situation transitoire qui a permis aux propriétaires privés de restituer leurs biens, Tant qu'ils ne sont pas dotés de délibération de création et d'intégration avant le 18 novembre 1990¹⁵⁷. La loi stipule que la gestion foncière n'est plus des prérogatives exclusives des collectivités locales, elle doit être confiée aux organismes de gestion et de régulation foncière et tout acte de transaction opérée par les élues est nul et sans effet.

Un léger remaniement des anciennes agences foncières locales a été entrepris pour mettre en place les nouvelles agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine conformément au décret exécutif 90/405¹⁵⁸. Elles disposent de la gestion de toutes les opérations foncières, organisées par un conseil d'administration composé des représentants de l'exécutif de la wilaya chargés des domaines, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture et présidée généralement par le président de l'APC du chef-lieu de Daïra et dirigée par un directeur souvent reconduit de l'ancienne agence foncière locale. Selon le décret l'agence a pour prérogatives de mettre en œuvre les opérations de régulation foncière, d'assister la collectivité locale dans la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre des instruments d'urbanisme et d'aménagement, de promouvoir les lotissements et les zones d'activité définies par ces derniers et d'initier des opérations d'acquisition et d'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers pour son compte propre. Elle permet ainsi aux pouvoirs centraux décentralisés de reprendre le contrôle du foncier et en particulier la maîtrise de l'attribution des lots.

Dans un contexte de conflit, à partir de 1992, l'administration centrale a substituée les élus du parti dissous, par des délégués exécutifs communaux (DEC)¹⁵⁹. La majorité des membres sont choisis parmi les commis de l'Etat. Ainsi devant un climat d'instabilité, de crise et de violence, le mode

¹⁵⁶La loi n°90-25 du 18 novembre 1990, portant orientation foncière.

¹⁵⁷ Article 86 de la loi 0-25 du 18 novembre 1990.

¹⁵⁸ Le décret exécutif n°90-405 du 22 décembre 1990, fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine (ALGRFU).

¹⁵⁹Décret exécutif n°92-141 du 11 avril 1992 portant dissolution d'APW et Décret exécutif n°92-142 du 11 avril 1992 portant dissolution des APC.

de gestion a été détourné de ses valeurs et ses ambitions prédéfinies. On parle de mafia du foncier, une brèche scandalisée révèle l'ampleur du saccage du patrimoine foncier source rare et non renouvelable acquise dans le cadre des réserves foncières communales.

La mise en œuvre, des textes d'application de la loi d'orientation foncière 90-25, demeure à ce jour indéfinie. Elle était confiée par ordonnance¹⁶⁰ 95-25 au comité interministériel foncier (CIF)¹⁶¹ créé depuis 1991 qui est consacré à préparer les modalités de la gestion foncière à l'égard de la nouvelle législation.

Suite à la destruction de la structure foncière et devant la carence du cadastre, la question de la propriété foncière disposant d'un acte authentique pose problème en matière de droit d'urbanisme. Le législateur a relevé la "possession"¹⁶² au requis de la propriété privée. Il suffit d'une légère formalité d'enregistrement et de publicité foncière pour posséder à l'obtention du certificat de possession.

La discrimination positive d'aménagement du territoire à travers la détermination des zones à promouvoir¹⁶³ apporte aux communes concernées l'aide de l'Etat en matière de programmes de développement et de soutien dans le cadre du foncier.

En conséquence de la crise économique et des limites de production de logement, l'Etat s'est engagé dans la promotion foncière comme étant une « nouvelle politique urbaine ».

« Un vecteur important en matière de satisfaction des besoins des citoyens dans le domaine de l'habitat....

Conscient que ces actions revêtent une importance particulière dans le sens qu'elles contribuent à soulager une part importante de la demande de logement et à réguler le marché foncier, le gouvernement a retenu dans son programme 1993 un important volume d'intervention foncière visant à développer un nombre conséquent de lots à bâtir de l'ordre de 100 000 lots sur l'ensemble du territoire national »¹⁶⁴ (DAU, MHUC, 1994)

Un autre fait urbain, conjoncturel, indépendamment à toute planification urbaine est mis en place pour répondre autrement à la crise de logement par un phénomène d'« auto-urbanisation » et une typologie d'auto-construction.

Cette relance mobilisera l'ensemble de l'appareil administratif, les DEC de la commune, les services de l'urbanisme et les services des domaines à travers l'institution de la concession par la loi de finance 1994 facilitant la délivrance des permis de lotir et des permis de construire aux bénéficiaires. L'urgence de lancement des opérations dans le cadre de la relance à la promotion

¹⁶⁰Ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995.

¹⁶¹ Décret n°91-117 du 27 avril 1991 portant création du Comité Interministériel foncier. Il a été modifié et complété par décret n°94-89 du 10 avril 1994.

¹⁶² Décret exécutif n°91-25 du 27 juillet 1991 fixant les modalités d'établissement et de délivrance du certificat de possession institué par l'article 39 de la loi 90-25 portant orientation foncière.

¹⁶³Décret exécutif n°1-321 du 14 septembre 1991 portant modalités de détermination des zones à promouvoir.

¹⁶⁴ Circulaire ministérielle n° 177 SPM/HAB/92 du 21 juillet 1992 relative à la relance de la promotion foncière

foncière a provoqué une urbanisation généralement en décalage aux instruments d'urbanisme en vigueur.

La décennie noire a d'abord hérité une situation qui s'avère avec les nouvelles réformes juridiques en porte à faux et nécessitant un assainissement et une régularisation. Un comité de crise a été installé pour suivre le fardeau de régularisation des titres de propriété. Un autre comité ad hoc est installé pour assainir avec les services des domaines de la wilaya la régularisation des dossiers entre services d'Etat.

C'est dans la vision des réformes qui ont mis un terme au monopole foncier détenu par les communes sur l'acquisition et la cession de terrains d'origine publique ou privé situés à l'intérieur de leurs périmètres urbains.

Le marché foncier industriel pose un lourd contentieux à assainir. Ainsi, l'exclusivité de l'Etat dans le marché foncier industriel s'est avérée inefficace et source de spéculation. Cette gestion du foncier industriel a permis des détournements de projets, un foncier dormant a généré un marché parallèle informel. Une situation s'est avérée à la fin sans qu'une relance du secteur ne soit ressentie.

Le maillon faible constaté, à l'égard des efforts déployés et qui se propagent sur le fait urbain est l'indisponibilité d'un titre de propriété du terrain sur lequel était question de réaliser le projet d'investissement.

L'article 161 de la loi de finance de 1992 autorisant la cession de terrains domaniaux au profit d'investisseurs avec des avantages d'abattement sur la base d'un cahier des charges-type fixé par l'arrêté interministériel du 19/02/1992 fixant les conditions et modalités de cession des terrains nus disponibles et relevant du domaine privé de l'Etat et reconnus nécessaires à la réalisation de projets d'investissements.

Un comité technique de wilaya est installé par l'arrêté interministériel du 19/02/1992¹⁶⁵, en guise de céder à l'amiable après avis technique des membres du comité technique d'immeubles bâtis ou non bâtis appartenant à l'Etat et destinés à être utilisés pour la réalisation d'opérations d'urbanisme ou de constructions et contenus dans des cahiers de charges. Un phénomène de convoitise s'est produit dans la tension foncière ciblant les terrains de valeur en absence de document d'urbanisme en vigueur de régulation.

Dans le cadre de la relance de l'activité économique, 1993 un décret législatif¹⁶⁶ relatif à la promotion de l'investissement est promulgué pour une assistance à l'accès au foncier. Il a été suivi

¹⁶⁵ Arrêté interministériel du 1 février 1992 fixant les conditions et les modalités de cession d'immeubles bâtis ou non bâtis appartenant à l'Etat et destinés à être utilisés pour la réalisation d'opération d'urbanisme ou de construction et contenu des cahiers de charges.

¹⁶⁶ Décret législatif n°3-12 du 05 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement.

de mesures d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investissements à travers l'Agence de Promotion, de soutien et de Suivi des Investissements (APSI)¹⁶⁷.

En raison des dépassements constatés, le comité technique de wilaya est suspendu par arrêté interministériel n°02 du 07 juin 1994 fixant les conditions et modalités d'aliénation des terrains nus ou bâtis relevant du domaine privé de l'Etat et destinés à des opérations d'aménagement foncier et d'urbanisme.

Un autre comité appelé Comité d'Assistance Locale pour la Promotion et l'Investissement (CALPI) ayant pour rôle de soutenir les investisseurs nationaux et étrangers a été installé au niveau de chaque wilaya conformément à la circulaire interministérielle n°28 du 15/05/1994 relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs.

Devant un lourd contentieux hérité des pratiques précédentes et face aux mesures de la nouvelle législation, un comité ad hoc de Daïra comme étant une cellule de coordination et de suivi a été installé par instruction interministérielle du 31 juillet 1994¹⁶⁸ pour prendre les mesures de régularisation des titres de propriété.

Malgré tous les efforts déployés à l'égard de l'investissement, nous avons constaté d'une part devant une forte demande de terrains du domaine privé de l'Etat un gaspillage du patrimoine foncier et que le fait urbain relatif à l'investissement (industrie, activité et entrepôt) a contribué à la croissance urbaine de nos villes par la consommation abusive sans pouvoir atteindre les objectifs assignés en matière de relance économique.

Devant une situation préoccupante en matière de consommation des terres agricoles, le président de la république envoie une instruction¹⁶⁹, ferme aux walis, en vue de prendre les mesures d'arrêt définitif de mitage des terres agricoles par le phénomène d'urbanisation.

Dans son contenu, la circulaire était très sévère mais justifiée, elle arrive dans une conjoncture catastrophique, de lutte contre le mitage des terres agricoles et stipule entre autre : *"...Aussi, je demande à tous les responsables, à quelques niveaux que ce soit, d'intégrer de manière systématique et définitif la préservation des ressources en terres agricoles et forestières comme exigence fondamentale et élément constant de toute politique d'aménagement du territoire, d'équipement, de construction et d'urbanisme à élaborer ou à mettre en œuvre...."*

Cette instruction a été suivie d'une commission d'enquête présidée par un magistrat pénalisant les transgresseurs aux directives. Pendant cinq ans, elle a confirmé le scénario d'arrêt d'extension urbaine et de retour à la ville par la densification. L'ampleur d'exécution de la présente circulaire

¹⁶⁷ Instruction interministérielle n°028 du 15 mai 1994 relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs.

¹⁶⁸ Instruction interministérielle du 31 juillet 1994 relative à l'établissement des titres de propriété au profit des opérateurs de promotion foncière immobilière et/ou d'activités industrielles sur des parcelles attribuées avant la promulgation de la loi 90-25 du 18 novembre portant orientation foncière.

¹⁶⁹ Instruction présidentielle n°05 du 14 août 1995.

dépend d'un wali à autre. Mais en matière d'urbanisme, la majorité des PDAU ont été approuvés entre 1995 et 1997. Ils ont subi les conséquences de la décision de maîtrise.

La deuxième phase, commence après que l'approche de maîtrise a mis fin aux pratiques de consommation abusive et de l'étalement urbain, et après avoir adopté pour plusieurs villes dans le cadre des PDAU achevés et approuvés en 1997 principe d'arrêt de mitage des terres agricoles. Les gestionnaires et acteurs de la ville ne peuvent plus maîtriser la situation. Les collectivités locales ont pris cette situation comme sanction et les PDAU approuvés comme outil mort-né.

Cette conjoncture, de conséquence d'une saturation foncière, coïncide avec un retour de l'Etat comme constructeur et investisseur et ce en réponse au souci des autorités locales en matière de pouvoir de réalisation du programme.

Ainsi les premiers bilans effectués au lendemain du programme du Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE) 2001/2004, et en prévision de lancement du 1^{er} plan quinquennale, ont obligé l'Etat de prendre des mesures de retour à l'accaparement des terres agricoles. L'Etat estime que la raréfaction foncière ne peut être un outil de relance.

Un décret exécutif N° 03/313 du 16/09/2003 relatif aux conditions et modalités de reprise des terres agricoles du domaine national a été promulgué pour faire face et assurer la disponibilité foncière agricole à intégrer dans les programmes de construction sans aucune contrainte. Une fois de plus une action de l'Etat qui remet en cause les instruments en vigueur. Opposables aux tiers mais en souffrance de respect et de légitimité depuis leur mise en vigueur.

Contrairement à la législation en vigueur, à l'égard de la wilaya de Sétif, d'une part les chantiers d'urbanisation du premier quinquennal sont engagés avant même d'engager les procédures de reprise et d'autre part les actions de reprise étaient concrétisées sans que les terrains ne soient réellement intégrés à l'urbanisation dans le PDAU. Il suffit pour les services concernés de déclarer que le PDAU est en révision. Cette conduite est combinée indirectement, afin que l'approbation du PDAU en cour de révision soit effectuée à titre de régularisation d'un fait accompli.

Ainsi la quasi-totalité des PDAU, à travers le territoire national, ont adopté le principe de révision pour justifier la nouvelle reconquête du foncier agricole.

Le deuxième plan quinquennal est pratiquement un plan de logements. Devant le risque du "Printemps Arabe", l'Etat a pris des mesures stratégiques pour absorber la colère. L'AADL est désormais reconverti exclusivement pour le logement d'accession à la propriété.

En matière de foncier, l'urbanisation par le logement public est déclarée comme une utilité publique. L'Etat introduit le décret exécutif ¹⁷⁰ déclarant le logement public comme utilité publique. Environ 10.000 hectares ont fait l'objet d'expropriation pour recevoir surtout le programme d'AADL.

¹⁷⁰ Décret exécutif n°11-239 du 09 juillet 2011 portant déclaration d'utilité publique l'opération relative à la réalisation de logements publics et des équipements d'accompagnement dans certaines wilayas.

Sachant que le produit AADL est une formule de promotion immobilière. En aucun cas la loi¹⁷¹ relative à l'expropriation pour l'utilité publique dont le décret fait référence a prévu le caractère d'utilité publique dans la production du logement comment peut-on engendrer l'utilité publique sur le logement promotionnel.

Ainsi, les dispositions de l'article n°2 du décret exécutif n°93- 186 du 27 juillet 1993 sont rectifiées. Le recours à la justice ne peut en aucun cas faire obstacle au transfert de propriété au profit de l'Etat.

Parallèlement aux mesures de sécurisation des exploitants agricoles, d'autres mesures ont vulnérabilisé le patrimoine en permettant aux membres des EAC de céder leurs places à des extras EAC. Ces extras, ou bien, sont des agriculteurs et là nous avons constaté qu'ils étaient tout de suite expropriés par ce qu'ils se trouvent dans des territoires convoités par l'urbanisation. Ou bien, ce sont purement des commerçants fonciers et par conséquent, ils ont poussé la transaction à la spéculation foncière.

La dilapidation des terres agricoles est poursuivie cette fois ci à travers un Comité Interministériel. Il est chargé de la prise de possession des terrains en dehors du secteur urbanisable selon les PDAU révisés et en vigueur. Il est installé par circulaire¹⁷² et sa mission consiste à statuer sur la distraction des terres agricoles appartenant au domaine privé de l'Etat.

Accéder aux procédures de conversion des terres agricoles en terres urbanisables est devenue impératif devant les grands chantiers publics engagés par le gouvernement dans le cadre du 2^{ème} quinquennal. Une instruction du premier ministre n°152 du 13 mai 2013 relate les contraintes et les lourdeurs qui rendent difficile la mise en œuvre des procédures réglementaires en vigueur.

Ainsi, le ministère de l'agriculture instruit ses services déconcentrés de coopérer pour la concrétisation des programmes AADL. Conjointement, aux mesures de distraction, en matière de fait urbain, un nouvel outil est mis en place par le ministère de l'habitat et de l'urbanisme par une simple circulaire¹⁷³. Il s'agit des "pôles urbains" destinés à recevoir des programmes importants de logements et d'équipements publics. Chaque wilaya est chargée de proposer des pôles urbains. Un autre prétexte d'offrir de nouveaux espaces pour absorber le programme de logements (AADL). La commission interministérielle de distraction des terres agricoles est diligentée à travers les wilayas pour statuer sur les sites choisis pour recevoir des pôles urbains.

Les villes en tension foncière entourées des terres à haute valeur agricole publique ont fait l'objet de scénario pédologique. Des sites satellitaires se trouvent en dehors des agglomérations urbanisées ont été adoptés pour recevoir les pôles urbains.

¹⁷¹ Loi n°91-11 du 27 avril 1991 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et les dispositions de l'article 10 du décret exécutif n°93-186 du 27 juillet 1993 complété, déterminant les modalités d'application de la loi 91-11.

¹⁷² Circulaire 191-2013 du 2 mars 2011.

¹⁷³ Circulaire du ministère de l'Habitat et de l'urbanisme n°1221 du 07 août 2013.

Une EPIC devrait être créée pour piloter l'opération d'aménagement, lancement des études d'aménagement, d'exécution, évaluation des financements selon les plannings des travaux, localisation des équipements,...

La maîtrise foncière est la clé du développement et "*la question foncière est une question délicate, sensible, et bien souvent passionnelle*"¹⁷⁴. Elle est généralement au cœur de toutes les polémiques, dès que le moindre besoin d'aménagement se fasse sentir. Les débats deviennent plus âpres dès que, la puissance publique a besoin de terrains pour la réalisation de son programme et l'opportunité foncière a été toujours la règle.

On constate la monopolisation du foncier périurbain par les projets d'équipements publics et infrastructures sous prétexte de l'urgence et de l'utilité publique sur un simple avis d'un comité d'arbitrage national et sans aucune nécessité qu'il soit intégré ou non dans le PDAU comme secteur à urbaniser.

Aujourd'hui, il apparaît clairement que l'action foncière, telle qu'elle est pratiquée depuis le programme du soutien à la relance économique, est aussi importante que celle de l'époque des réserves foncières communales et elle constitue réellement un nouveau facteur moteur de l'étalement urbain. Les nouvelles orientations régissant la gestion foncière communale ont été promulguées comme étant d'une part, une remise en cause de la politique de maîtrise des grandes villes et protection des terres agricoles et une sanction aux élus, sous prétexte de faire face aux spéculations foncières dénoncées et condamnées durant la période précédente d'autre part.

Ainsi un décret exécutif N° 03/408 du 05 novembre 2003 modifiant et complétant les dispositions du décret N°90/405 du 22 décembre 1990 fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine relatives à la réorganisation des agences foncières communales, qui seront fusionnées en une seule agence foncière de wilaya. Devant un retour à l'Etat interventionniste et son décalage avec son rôle de régulateur, les nouvelles mesures confortent l'idée que la gestion du foncier relève du pouvoir central. Cette centralisation ; limite la marge de manœuvre des APC et renforce celle des pouvoirs de l'administration à travers l'institution de commission d'arbitrage qui doit statuer sur la cession de terrains sensibles au sein du tissu urbain et auprès du chef de gouvernement, une commission interministérielle composée de représentants de l'administration centrale qui a pour mission d'identifier les terrains pour les projets d'envergure nationale.

La remarque qui s'impose à ce nouvel arsenal juridique est le sort des instruments d'urbanisme qui perdent leur respect et leur légitimité parce que tout simplement les différents comités ad-hoc ont les compétences de statuer même sur les terrains situés dans des périmètres de PDAU et/ou de POS non urbanisables ou non encore approuvés. Ainsi, les extensions urbaines ont été choisies dans des terres agricoles du domaine privé de l'Etat généralement occupé par un acte de jouissance aux

¹⁷⁴ Dumont J.L. Op. Cit.

profits des EAC et EAI et dont le rôle, pour stopper l'accaparement des terres agricoles, des directions des services agricoles, tutelles sur la jouissance de ces terres, s'est limité.

Aujourd'hui les compétences de recyclage foncier et de remembrement par les outils en vigueur font défaut en Algérie. Une opération de remembrement, de parcelles pour la réalisation des travaux d'équipement et d'aménagement, est nécessaire. Ce regroupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à une compétence telle qu'une société d'aménagement n'existe pas.

Après une décennie de l'achèvement des nouveaux instruments on constate toujours l'écart qui se creuse entre la théorie et la réalité locale. En effet, les modalités de programmation, de conception, de financement, de réalisation et de gestion ne sont pas suffisamment clarifiées. Les propriétaires de terrains (domaines, collectivités locales ou particuliers), auxquels il est fait obligation de leur aménagement préalable avant leur affectation aux différents utilisateurs, n'assument pas encore totalement cette responsabilité. L'opérationnel et la maîtrise foncière constituent un palier de l'aménagement qui fait défaut actuellement en Algérie.

Si les instruments d'urbanisme déterminent la consistance du foncier à urbaniser et si l'Etat a mis en place un mécanisme d'intégration des terres agricoles du domaine privé de l'Etat, les projections d'implantation des équipements et de l'habitat nécessitent des travaux de viabilisation en amont. Du point de vue responsabilité de cette mission les procédures actuelles n'ont pas cerné ni défini le rôle de l'intervenant.

Il apparaît clairement, dans le contexte législatif foncier, l'opérationnalité des instruments d'urbanisme, c'est-à-dire l'offre de maîtrise d'une quantité suffisante de terrains à bâtir n'est pas acquise. Par offre de maîtrise nous entendons une offre de terrains avec garantie de viabilisation d'équipements et d'un aménageur spécialisé doté d'un règlement d'urbanisme en amont visant à la réalisation d'un projet urbain adopté aux besoins et aux ressources disponibles.

Jusque-là, on a essayé d'approcher la question foncière comme support d'urbanisation. Le paradoxe constaté demeure sur la question qui se résume à la consommation foncière. Un fait urbain de consommation au lieu de sa production.

En effet, c'est ce qui nous semble en premier, le maillon faible dans le processus du fait urbain, c'est la production foncière au lieu de la consommation foncière. Un métier de base dans le fait urbain qui fait défaut en Algérie. L'Etat a toujours été le promoteur exclusif du fait urbain, la question de la production foncière ne se pose pas comme étant une priorité. L'urbanisation varie selon les conjonctures économiques. Elle est passée par diverses procédures. Sans pour autant clarifier la procédure et les compétences de qui fait quoi et par conséquent rendre le processus opposable aux tiers du ressort du droit de l'urbanisme.

C'est une brèche juridique devant la nouvelle ère libérale et de partenariat privé public. Actuellement, la promotion foncière n'intéresse pas les privés. Les propriétaires privés n'adoptent pas le langage du droit d'urbanisme en matière d'occupation aux sols comment peut-on les voir respecter la production foncière en tant qu'étape de la promotion immobilière.

Aussi, A partir des réformes importantes engagées en 1990, un arsenal juridique promulgué, une boîte à outils dotée, d'institutions et d'organismes créés, pendant un laps de temps court, nous interpelle pour décrypter cette décennie.

Par ailleurs, la transition d'une économie de commandement à une économie d'initiative privée n'est pas facile. Autant de facteurs ont retardé son avènement.

En fin, nous constatons que le foncier a toujours été instrumentalisé par les instances politiques nationales. Cela est dû à sa double mobilisation en même temps, du fait urbain et de son support foncier. La période de désengagement de l'Etat coïncidant avec la crise économique, la volonté de réduire l'action publique et ses monopoles a fortement déterminé la question foncière. La décision politique fût la promotion foncière dans une ère de libéralisation de la propriété privée. La question de maîtrise et de lutte contre le mitage des terres agricoles a été véhiculée dans le même cours.

« L'observation de l'activité foncière officielle en Algérie durant la décennie 1990 montre que la consommation de terrain n'est pas uniquement structurée par des enjeux politiques et des rapports de force entre groupes d'influence locaux ou nationaux. Elle n'est pas prisonnière de débats autour des dilapidations de terres agricoles sous la pression de ces groupes, voire de manipulations occultes. Les questions foncières en Algérie sont également « travaillées » par l'appareil technico-administratif public et ses relais parmi les professionnels de l'urbanisme et l'aménagement. Ces techniciens empruntent l'espace créé par les choix politiques nationaux, par les attentes des élus et des groupes d'intérêts locaux, pour construire leur propre espace de légitimation et d'intervention »¹⁷⁵

Une fois la décennie de crise s'achève, la rente pétrolière retrouve les caisses, l'Etat providence repart en force. *Hélas, les prémisses d'une gouvernance urbaine sans rentes pétrolières observées dans les années de crise ont vite été abandonnées pour un retour de l'aisance financière.* (Madani Safar Zitoun, 2009)¹⁷⁶. Les pratiques d'étalement urbain et d'urbanisation avec le rythme hyperaccéléré reviennent. Malheureusement les leçons de gouvernance de maîtrise sont vite oubliées et même dénoncées.

¹⁷⁵ Souami T. 2005. *Le foncier : un enjeu pour techniciens, aussi. L'illustration de la décennie 1990 en Algérie*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Autre part » 2005/2 n° 34 | pages 51 à 64 Article disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-autrepart-2005-2-page-51.htm>. (Consulté le 21/08/2017).

¹⁷⁶ Madani Safar Zitoun, Op. Cit.

5.5. Conclusion

Sachant qu'après études menées à travers le cas de la ville de Sétif et exploration de la réglementation en vigueur, nous avons constaté que depuis l'indépendance à nos jours, le foncier a été au cœur de tous les débats et enjeux. Il est un sujet de pouvoir et de pression politique et économique qui par ailleurs, n'a jamais été une priorité pour un changement de pratique qui adapte une politique urbaine claire sur la base d'une maîtrise foncière.

L'action foncière comme outil de maîtrise, pour le traitement des quartiers anciens, des friches, des grands ensembles, menée par des actions de renouvellement et de régénération des tissus urbains existants dans le cadre d'un processus d'urbanisme de gestion, nécessite une mise en place d'une gamme d'outils appropriés, diversifiés, incitatifs et coercitifs.

L'action foncière comme outil opérationnel d'extension urbaine constitue un palier de l'aménagement qui a prouvé ses limites et qui fait défaut actuellement, malgré l'arsenal juridique existant sur le foncier et l'urbanisme, la question de prise en charge demeure posée, et les modalités de programmation, de conception, de financement, de réalisation et de gestion ne sont pas suffisamment clarifiées.

Alors que dans l'option "*pragmatique du nouveau urbanisme*"¹⁷⁷, l'approche procédurale (comment faire) reste certainement la plus fructueuse pour saisir le sens du projet que la perspective substantive (quoi faire) proposée par la législation en vigueur.

A ce titre, les obligations du métier de l'aménagement urbain et de la maîtrise foncière ont conduit dans les pays développés à enrichir le droit de l'urbanisme et adopter de nouvelles pratiques par la mise en place d'autres outils spécialisés, qui complètent ceux de la discipline spatiale et de forme réglementaire, ils se sont peu à peu accumulés dans une "Boîte à outils", de politique foncière, d'urbanisme de projet et de gestion urbaine.

Une bonne politique foncière est, en effet, une politique d'anticipation, fondée sur l'observation de l'évolution de la saturation foncière par rapport à la planification urbaine à travers les échelles de la planification urbaine de la vision la plus macro concernant l'aménagement du territoire à la vision la plus micro concernant un aménagement d'une place. Cette subordination à une politique d'aménagement qui devait être traduite dans des documents d'urbanisme, du cadastre et de programmation.

Malgré les disponibilités foncières, il se trouve qu'à Sétif, la tension sur la ville persiste et la spéculation foncière court maintenant à trois vitesses :

- un retour sur le tissu urbain existant et la reconquête du centre ancien par des opérations de rénovation,

¹⁷⁷ Ascher F. 1991. *prospective des villes*. Numéro spécial : "Fragmentation et articulation urbaines" in Architecture et comportement. Volume 7 1991 n° 303-494. 2001. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Ed. de l'aube.

- une sorte de gentrification tenue par quelques promoteurs au niveau des quartiers ex-faubourgs de la ville par des opérations de spéculation foncière, démolition et reconstruction de villa-immeuble destinée comme promotion immobilière mais à l'intérieur des lotissements de l'époque coloniale
- et enfin une périurbanisation publique et privée issue des nouvelles extensions urbaines.

Le défi majeur, pour les années à venir est :

- de rompre avec les pratiques de zoning et de localisation par le biais des commissions de choix de terrain
- et d'adopter des mécanismes de maîtrise foncière avec la pratique urbaine dans le temps, dans l'espace et dans la programmation pour faire de ces nouvelles extensions de véritables projets urbains.

L'intérêt porté est le rôle de la négociation foncière dans la chaîne du processus d'urbanisation et de construction dont il ne faut pas que le foncier seul détermine le projet, ni l'inverse. Aujourd'hui il faut lutter pour une conscientisation de penser à prendre en charge le principe d'interaction : projet et foncier.

Chapitre 6 : Décryptage de la décennie noire

Introduction

En matière de gestion urbaine, nous avons constaté devant une situation de crise, une mobilisation de politique qui mérite d'être décryptée. Il est vrai que durant cette décennie, un tableau clinique alarmant sur la situation de la fabrique de la ville s'est alourdi. Ce n'est pas une gouvernance urbaine idéale à suivre. Mais sortir de cette situation qui régnait sur tous les domaines sans conséquences graves peut aussi être qualifiée de résilience urbaine et mérite une lecture.

En dehors des critiques terribles sur la décennie noire, qui me semble se trouve généralement dans la littérature journalistique et les discours politiques, les travaux de recherches scientifiques ciblant précisément la gouvernance durant la décennie noire ont par contre ciblé et révélé des pistes positives et négatives mais qui sont intéressantes et méritent un développement.

Plusieurs écrits ont exhalé et dénoncé des phénomènes néfastes à la ville, un tableau noir a très répandu dans les différents diagnostics de la situation d'une manière générale et sur le fait urbain particulièrement. Nous trouvons dans les argumentaires notamment sur la ville ; la prolifération des constructions illicites, la tension foncière et l'accaparement des poches vides en coopérative immobilière (en parle même de mafia du foncier), la croissance du chômage et par conséquent du taux de la pauvreté. Une chose est sûre est que cette situation de crise économique et pétrolière a laissée quand même des séquelles sociales.

Parallèlement à la situation qui régnait le pays durant cette décennie, nous avons constaté une gouvernance de crise ainsi que des mesures de conjoncture qui ont limité le chaos et l'irréparable. Ce n'est pas un jugement ni une hypothèse à vérifier. Ce n'est qu'un accident de parcours durant la lecture rétrospective sur la politique urbaine du pays depuis l'indépendance à ce jour.

Nous en parlons au fur et à mesure du développement du fait urbain durant cette période. Mais parallèlement, nous expliquons en détails les éléments qui pouvaient constituer des « *prémisses d'une politique de ville* »¹⁷⁸. Ils ont caractérisé cette période et politiquement correcte jusque-là sont peu développés.

Qualifier cette décennie de "maîtrise" perturbe le modèle de gouvernance réadapté qui gouverne la ville actuellement, il est perplexe. Ils préfèrent, uniquement, la qualification "de décennie noire". Ce diagnostic est apparemment et quelque part aussi réel du point de vue de la situation des crises, économique, sociale, et surtout sécuritaire que le pays a vécu.

Pour nous, justement la question qui nous interpelle, c'est comment le fait urbain a été mené par rapport à cette situation de crises ? Est-ce que la ville a été purement conséquente de la situation et par conséquent le chaos qui régnait a provoqué le chaos urbain ? Comment et quelles sont les mesures prises pour cette crise ? Comment la ville s'en est sortie de la crise de la décennie noire ?

¹⁷⁸ Hafiane A. 2011. *Éléments de lecture d'une politique de la ville en Algérie*. In « la nouvelle scène urbaine (Maghreb, France, USA) », édition Karthala, pages 235-245.

C'est à travers une lecture rétrospective sur le fait urbain, les politiques urbaines menées, l'évolution spatiale et la dynamique urbaine, la gouvernance urbaine, ...etc., que occasionnellement un constat de prémisses d'une politique de ville, un secrétariat chargé de l'urbanisme, des réformes en matière d'urbanisme, une gestion de crise face à une conjoncture inédite, ...etc., coïncident avec une période déjà distinguée et appelée « décennie noire ».

L'approche menée a été pratiquement celle des autres périodes, la richesse en qualité et quantité des mesures entreprises, des outils et des instruments mis en place et de la dynamique urbaine caractérisant cette période m'interpelle à la décrypter profondément et particulièrement pour distinguer la question de maîtrise engagée par les acteurs urbains y compris la société civile.

A première vue et à travers les entretiens la quasi-totalité des personnes consultées s'étonnaient de cette opinion. L'image de divergence et qui cache tout, c'est la situation sécuritaire, l'informelle, l'illicite et la tension foncière.... C'est pourquoi dans un premier temps, l'impression que c'est une décennie catastrophique, de décadence et de chaos surtout en matière d'urbanisme n'est pas exclue.

L'étude de cas sur la ville de Sétif durant cette période même s'il ne fait la généralité du vécu de toutes les villes Algériennes parallèlement avec la gouvernance officielle constitue un moyen de décryptage sur la question de la maîtrise et confirme contrairement aux préjugés qu'ils y avaient comme étant une décennie uniquement de chaos en matière de gouvernance urbaine.

Une décennie qui vienne après une politique du laisser-faire dans un climat de crise pétrolière et s'achève par le retour de l'Etat-providence, de l'Etat fait-tout dans un climat de rebondissement de la rente pétrolière. Elle coïncide avec une déstabilisation totale sur plusieurs fronts et notamment la question sécuritaire et la tragédie du terrorisme. Le tableau noir cache en quelques sortes dans les discours politiques, la résilience urbaine que la gouvernance urbaine a menée et que le pays a vécue parallèlement à une « guerre civile ».

A travers les recherches bibliographiques, quelques chercheurs scientifiques abordent cette hypothèse selon plusieurs disciplines et qu'on citera quelques-uns durant le développement de la question.

Nous avons peut être exagéré en utilisant le concept de « résilience urbaine ». Alors que ce qui m'interpelle beaucoup plus c'est le concept de « maîtrise ». La transportation de la maîtrise à la résilience est justifiée par l'élargissement du concept même de la maîtrise. Il ne s'agit pas de maîtrise d'étalement urbain comme question spatiale ou territoriale mais d'une maîtrise de gouvernance dans le fait urbain d'une manière générale y compris la question spatiale. La décennie de maîtrise est de conjoncture, elle est née au départ de la crise économique, de la crise politique, de la crise sociale, de la crise industrielle, et enfin de la crise sécuritaire inédite depuis la guerre de l'indépendance.

C'est sur ce postulat qu'on voulait commencer notre travail pour dégager enfin une nouvelle approche dans le fait urbain basé sur la maîtrise comme nouveau concept qui ne dépend pas de la rente pétrolière.

La maîtrise de croissance urbaine ce n'est pas l'arrêt des extensions ou l'arrêt de l'urbanisation et ce n'est pas seulement le retour à la ville et l'urbanisme de la ville dans la ville. Elle est au-delà, elle commence par les compétences, les savoirs, les savoirs faire et surtout par la volonté politique au niveau de la gouvernance urbaine. C'est une nouvelle manière de faire la ville comme approche de développement dans la logique de la maîtrise de la croissance urbaine.

6.1. Conjoncture et prémisses des réformes

6.1.1. Un ancrage constitutionnel

Un rappel de la situation et les conditions de démarrage des réformes est nécessaire. Les événements du 05 octobre 1988 ont constitué les premiers affrontements de face-à-face entre la jeunesse et les forces armées. Ils réapparaîtront après une série d'explosions locales.

Une nouvelle constitution qui va consacrer une tentative d'ouverture politique favorisée par une situation internationale similaire caractérisée par un mouvement irrésistible vers la démocratie et l'économie de marché dans les pays socialistes mais aussi par une conjoncture de crise économique caractérisée par la chute brutale du pétrole en 1986.

La constitution fût adoptée par référendum le 23 février 1989 et promulguée le 28 février. Elle constitue la troisième depuis l'indépendance. Une profonde rupture avec l'esprit de la constitution de 1976. Le mode d'organisation socialiste de l'économie est remis en cause. L'Etat se désengage du monopole sur divers secteurs économiques visant à établir à la place les lois d'une économie de marché.

Néanmoins, la tentative d'instaurer le multipartisme tourne court, le président Chadli démissionne, Boudiaf désigné par le Haut Conseil d'Etat HCE est assassiné. Le général Liamine Zeroual désigné en 1994 par le HCE, alors que le pays s'enfonce dans une véritable guerre civile.

À partir de 1994 cependant, un dialogue est engagé avec certaines fractions de l'opposition. Une plate-forme du 25 janvier 1994 portant consensus national sur la période transitoire amorce et réactive un processus de transition qui se traduit par une profonde réforme de la constitution, adoptée par référendum le 28 novembre 1996¹⁷⁹. Elle surgit pour conforter l'orientation économique libérale en synchronisation avec les accords internationaux et notamment, la mise en place du programme d'ajustement structurel de l'économie nationale.

6.1.2. Réformes dans une conjoncture de crise

De nos jours le mot est utilisé pour désigner une période de difficulté, son sens étymologique signifie jugement, « faire un choix » et « décider ». En langue française son sens actuel signifie une période de tension, de changement rapide, vers la remise en cause ou période difficile voire de situation tendue. De nos jours le mot "crise" couvre globalement les sens de "perturbation", et par

¹⁷⁹ Publié au journal officiel n°76 du 08 décembre 1996 et fut modifiée par la loi n°02-03 du 10 avril 2002 et par la loi n°08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle.

là angoisse, attaque, poussée, voire récession ou cataclysme sans pour autant inclure les choix ou les décisions rattachées qui permettraient d'annihiler les causes de ces perturbations¹⁸⁰.

La crise sociétale et d'identité, n'est pas récente et elle ne date pas de la décennie noire, aujourd'hui en Algérie, la crise est beaucoup plus politique. Elle est par conséquent un sujet presque tabou, moins d'écrits, moins de débats, presque un silence total sur la question. La situation est alarmante, s'agit-il d'un désengagement total ou d'une pénurie d'élites qui devait mener le débat.

Par ailleurs, gérer la crise c'est aussi gérer par celle-ci comme étant un mode spécifique et particulier, un mode de management efficace. Un défi où des opportunités s'apprêtent dans la gestion et des vecteurs de changements organisationnels dans les organisations publiques s'investissent. Cette situation trouve sa convenance devant une période de transition, d'une part la remise en cause de la politique antérieure et d'autre part, le lancement des réformes. La situation de crise accélère le processus mais oblige conjointement la mise en place, en même temps, des mécanismes des réformes et la gestion de crise.

6.1.3. Un chantier de réformes

Paradoxalement, aux premières mesures tenues à l'aube de l'indépendance ou le politique n'a pas pris en charge la question urbaine. Jugeant comme non vital en limitant le fait urbain à la reconversion de la législation française Cette fois ci, la spécificité ou plutôt l'impact, la vigueur et le dynamisme des changements entreprises à l'aube de cette décennie n'ont pas été uniquement et exclusivement des dispositions suscitées d'un débat sur l'urbanisme et la question urbaine, mais plutôt elles ont été entraînées par d'autres réformes plus vitales. C'est un changement de système, de modèle et d'approche de gouvernance et de politique que l'Etat a entrepris, ce n'est pas un simple changement d'instruments d'urbanisme.

C'est face à un déclin d'une étape de politique nationale qui s'achève, et une nouvelle étape qui s'engage. Hélas dans des conditions endogènes très agitées et sous influence de pressions exogènes délicates que les réformes ont été promulguées.

Par ailleurs, les pratiques de maîtrise coïncident avec une étape très critique, aussi, en matière d'urbanisme. Les expansions démesurées et les mutations complexes de nos villes, et qui reviennent aux politiques antérieures, ont poussé un intérêt pour le changement.

Le conflit constaté se situe face à un arsenal juridique, des tensions socio-économiques s'expriment à travers les difficultés de prise en charge et de la continuation et qui n'a fait qu'accentuer la crise variée et multiple que traverse le pays. C'est dans ces conditions que les réformes ont été menées.

De la lecture de la nouvelle vision politique telle que dessinée dans la nouvelle constitution en 1989 éveille l'allure de la question urbaine. Quoique, la réalité est passée à côté, les réformes affichent dès le départ des ambitions de gouvernance urbaine extraordinaire. Il s'agira d'un urbanisme

¹⁸⁰ Rochet C., Keramidas O. 2007. *La crise comme stratégie de changement dans les organisations publiques*. La Revue des Sciences de Gestion 2007/6 (n°228), p. 13-22. DOI 10.3917/rsg.228.0013.

libéral, de démocratie, de participations, et de régulation. Les prémisses de construction ont été ressenties durant la décennie noire malgré le paradoxe constaté par la crise. Un grand nombre de mesures ont accompagné les réformes comme réponses à la pression sociale.

Un arsenal juridique a été préparé à travers un chantier sous l'égide directe du premier ministre. La révision de la constitution et les lignes directrices de la nouvelle politique de l'Etat étaient la vision qu'éclairaient les spécialistes chacun dans son domaine et son secteur. Les réformes ont touché presque tous les secteurs du gouvernement en un seul bloc. La promulgation de la législation cadre y afférent a été ficelée et publiée en 1990.

6.2. Les réformes engagées

On ne peut réputer la question des réformes à la simple question de la loi d'aménagement et d'urbanisme. L'urbanisation et le fait urbain d'une manière générale est une question de gouvernance urbaine qui dépend de la gouvernance en générale. Les exigences économiques nouvelles, les enjeux socio-urbains et leurs relations fonctionnelles avec l'environnement urbain, nous interpelle une description succincte sur la question d'une manière globale.

Elles sont engagées par l'Etat, ce sont des réformes de fond et structurelles. Elles touchent pratiquement tous les secteurs. Les changements socioculturels, les changements de styles de vie, des valeurs, de la dernière décennie avec l'avènement de l'économie de marché en Algérie ont produit un nouvel environnement social et bâti. Néanmoins, la tendance de la croissance rapide de nos villes et de leur population a créé beaucoup de problèmes liés à la production du cadre urbain et sa gestion.

La question d'évaluation abordée à travers une approche presque exégétique, relève des lacunes, des incohérences mais aussi des incompétences et des détournements dans l'application et les traductions. Par ailleurs, elle enregistre quand même qu'elles étaient transversales et verticales, de fond et de détail, multisectorielles et multidimensionnelles.

Ainsi, nous constatons à travers leurs contenus, que celle relative à l'urbanisme n'est qu'un anneau dans une chaîne de gouvernance en pleine mutation. Cela nous interpellera dans la phase critique sur la tentation des réformes que l'Etat compte engager aujourd'hui, d'une manière sectorielle isolée et unilatérale.

La période qui a précédé cette étape a été de transition. Les prémisses pour le changement ont été constatées dès le début des années 80. En matière d'aménagement d'urbanisme, un débat a eu lieu sur les limites, manquement et incohérence constatée. Cinq ans après l'opération de la régularisation des constructions illicites (1985), une évaluation a été établie et réorientée le débat vers des changements de pratique, centrées surtout vers la restauration de l'autorité de l'Etat.

Aussi, Coville⁸⁸¹⁸¹, une ouverture internationale sur la gestion urbaine, une rencontre dont l'objectif visait à capitaliser pour la première fois après vingt-cinq ans de fait urbain en Algérie, les expériences d'autrui afin de valoriser et fructifier cet acquis en matière de gestion urbaine et surtout s'ouvrir à travers les échanges sur les courants internationaux.

Au temps, dans l'urgence de faire face à la colère, les réformes ont été promulguées pratiquement en un seul bloc. L'usage a été presque dans le tas, les mesures d'application déjà en vigueur. Les nouvelles pratiques chevauchent avec les périmées, le nouveau système côtoie en parallèles les coutumes et habitudes de l'ancien. Une phase de transition s'impose devant le flou qui règne en attente de la mise en application des nouvelles mesures.

Cette phase de transition stipule tacitement la remise en cause des anciens documents et l'attente de la mise en vigueur des nouveaux. La ville a subi des dépassements et enraciner le décalage entre les instruments et la réalité malgré les mesures prises pour bien gérer la phase transitoire.

L'espace est voué à la conjoncture de transition, à l'improvisation de l'Etat pour subvenir autrement à la demande de la population et au fléau de l'informel issu surtout du mouvement migratoire dû à la situation sécuritaire.

Dans le souci de la restauration de l'autorité de l'Etat, engagement d'une politique en synchronisation avec le plan de réajustement structurel et faire face pour une relance d'une dynamique économique, l'Etat a procédé une gestion de crise, le secteur du bâtiment faisant partie du plan de charge.

6.3. Eléments de réflexion sur la gestion de maîtrise

6.3.1. La question de la maîtrise

C'est dans un cadre spécial et spécifique caractérisé par un nouveau contexte politique et de gestion que la question de maîtrise nous interpelle. C'est aussi devant une conjoncture de crise et de réformes générales que durant la lecture rétrospective du fait urbain, nous avons aperçu une politique de gouvernance urbaine engagée concrètement à travers une législation et que ce décryptage nous est apparue essentiel. C'est enfin à travers ces mesures de gouvernance urbaine que la question de maîtrise a été approchée.

En réalité, elle est loin d'être acquise et que les objectifs escomptés n'ont guère été aboutis et obtenues et que la législation et tout ce qu'elle a apporté, n'a pas trouvé les solutions préconisées. Ce n'est pas un jugement de bonne gouvernance qui nous intéresse, mais une lecture sur les réformes devant une conjoncture de crise d'une part et d'autre part c'est qu'elle se distingue de celles pratiquées antérieurement (1962-1989) et postérieurement (2000-2014). Les prémisses de gestion de maîtrise se lisent d'une manière exégétique, à travers la législation engagée en matière

¹⁸¹ Coville 88, 1^{er} Colloque international de gestion des grandes villes, tenue le 02-05 avril 1988 au Palais des Nations, Alger. Préparé et animé par Cherif Rahmani secrétaire général du ministère de l'intérieur.

de gouvernance d'une manière générale et ayant un impact sur le fait urbain d'une manière particulière.

Les réformes en matière d'aménagement et d'urbanisme trouvent leur portée et intention du fait qu'elles s'intègrent dans une refonte politique, économique et sociale globale nationale. Egalement, parce qu'elles découlent principalement d'une réforme constitutionnelle.

6.3.2. La question de maîtrise à travers l'aménagement du territoire

Ainsi, en matière de planification et d'aménagement du territoire, Il n'a pas été jugé de promulguer de nouveaux instruments et outils du fait de la récente loi 87-03 et que les mécanismes de gestion qu'elle a apporté ne sont pas encore mis en place.

La politique de l'aménagement du territoire selon la loi 87-03¹⁸² en vigueur fixe comme objectif la recherche de l'utilisation optimale de l'espace national par la structuration et la répartition judicieuse des activités économiques, des ressources naturelles, notamment les ressources rares.

Dans le domaine de la politique nationale, l'organisation de la planification de l'économie nationale à moyen et long terme cherche une cohérence avec la dimension spatiale longtemps reléguée de l'esprit de la planification en Algérie. Ce qui a été apporté par cette loi comme instruments hiérarchisés (SNAT, SRAT et PAW) ont pris beaucoup de temps pour leur élaboration.

Durant la décennie des années 90, une prise de conscience sur la question a poussé le secteur à une réflexion multiple et riche en matière de rythme d'aménagement du territoire. Un modèle de développement pour chaque territoire en relation avec ses potentialités et en complémentarité avec les autres régions a été négocié.

Le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) est en plein négociation quant aux schémas régionaux d'aménagement du territoire ont été définis en huit régions qui devront être couvertes.

Enfin durant cette période, plusieurs wilayas ont approuvé leur Plan d'Aménagement de Wilaya (PAW). Ce document a servi comme terme de référence dans le lancement des nouveaux Plans Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU).

Le paradoxe constaté à travers la politique de la planification conduite en matière d'aménagement du territoire depuis l'indépendance jusqu'aux réformes des années 90 est que, les instruments et outils y afférents, ont connu un retard de mise en œuvre.

La loi 87-03 du 27 janvier 1987 a été promulguée tardivement pour couvrir le vide constaté en matière de planification et d'aménagement du territoire. Elle a été pensée dans un déclin de contexte d'une économie d'un système planifié et politique dirigiste. Elle n'a pas pu peser sur le fait urbain pour constituer une référence aux actions territoriales de développement économique et social. A la date des réformes des années 90, le Schéma national d'Aménagement du Territoire

¹⁸²La loi 87/03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire.

(SNAT), le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) et le Plan d'Aménagement de Wilaya (PAW) n'ont pas connu de début de mise en œuvre.

Les outils de planification d'aménagement du territoire (SNAT, SRAT et PAW) ont été engagés. Un débat local sur l'organisation et la réorganisation territoriale a eu lieu entre 1995 et 1997. Des territoires restreints homogènes ont été tissés en parallèle à ceux qu'il faut définir dans le SRAT en voie de réflexion. Nous citons quelques références d'études, d'actions et de réflexions qui ont été concrétisés durant cette période dont l'objectif est la question de maîtrise notamment spatiale.

Bien que la wilaya de Sétif est engagée dans le SRAT des hauts Plateaux Est comprenant les six wilayas (Sétif, Bordj Bouaréridj, Oum El Bouaghi, Khenchela, Batna, et Tébessa). Cela n'a pas empêché d'engager des réflexions tels que le projet de la « Soummam » regroupant Sétif Bordj-Bouaréridj et Bejaia et dont une stratégie organisationnelle économique et d'investissement a vu le jour tel que la création de la Chambre de Commerce Soummam. Plusieurs organisations régionales de différentes structures nationales ont connu une réorganisation de décentralisation en suivant cette logique d'organisation régionale (Banques, Assurances,... etc.). Le projet du « Hodna » intégrant la wilaya de Sétif avec M'Sila et Bordj Bouaréridj dans une vision d'équité et de désenclavement territoriale, et de développement économique de la zone haut plaine d'où la logique des zones d'expansion urbaine, la lecture de l'armature urbaine et le dégagement des zones à promouvoir. Un programme de développement local en conséquence a été alloué dans le cadre des mesures des communes à promouvoir.

6.3.3. Réorganisation de l'armature urbaine et définition de centre à promouvoir

Conformément au décret exécutif n°91-321 du 14 septembre 1991 modifiant le décret exécutif n°89-09 du 7 février 1989 portant modalités de détermination des zones à promouvoir dans le cadre de l'article 51 de la loi n°87-03 du 27 janvier 1987 relative à l'aménagement du territoire, une réflexion de réorganisation de l'armature urbaine et de définition de centres à promouvoir a été menée à travers le territoire nationale.

Selon la nouvelle réglementation, les expressions "zones déshéritées", "zones du grand sud", "zones isolées", "zones à développer", faisant référence, dans les textes législatifs et notamment les lois de finances antérieures sont remplacées par celles de "zones à promouvoir".

La base des critères est appréhendée suivant : les caractéristiques démographiques, les caractéristiques physiques relatives à la localisation géographique, les caractéristiques socio-économiques ou degré d'équipement et les caractéristiques financières.

Dans ce cadre, les travaux de classement des zones à promouvoir ont été effectués au niveau local avec la concurrence et la participation des acteurs locaux de la région (responsables de wilaya, administration locale, élues, services techniques,...). Un canevas modèles avec des barèmes de notation a été le guide de classement de toutes les communes de la wilaya.

C'est ainsi que la wilaya de Sétif a dégagée la liste des communes à promouvoir. Cette liste a été un guide pour les services de la wilaya dans la distribution des programmes et aussi une référence dans l'établissement du Plan d'Aménagement de la wilaya (PAW) approuvé en 1993.

L'Option Hauts Plateaux, portait sur le « *Projet Hodna* »¹⁸³, a fait l'objet de travail d'une commission multidisciplinaire et multisectorielle en présence de la délégation à l'aménagement du territoire et avec la collaboration des trois wilayas concernées ; Sétif, Bordj Bou-Arredidj et M'Sila, en présence du Ministre délégué à l'aménagement du territoire¹⁸⁴.

Sur la base d'un diagnostic déficitaire des grands axes structurants à savoir l'agriculture, l'hydraulique, les infrastructures de base, l'éducation, la santé, l'emploi, la densité sociale et cadre bâti.

La méthodologie et les critères de classement pour le choix des centres à promouvoir ont été arrêtés selon deux paramètres à savoir :

Les potentialités économiques : hydraulique, agriculture, tourisme et services

Les infrastructures de proximité : route, rail, agriculture et zone d'activité.

Un discours basée sur une nouvelle territorialisation, une nouvelle région, appelée "Hodna" et composée de trois wilayas dont l'armature urbaine nécessite une réorganisation pour développer dans un cadre d'une économie régionale la promotion de 36 centres à l'horizon 2010 de 50 000 habitants chacun et acceptant la création de 25 200 emplois.

Sur la base des indicateurs, la commission de réorganisation de l'armature urbaine a retenu pour la wilaya de Sétif, 18 centres à promouvoir portés à 22 (par ordre de classement selon les notations suivant les critères arrêtés et dans l'ordre : Hammam Sokhna, Ain Arnat, Bir El Arch et Salah Bey ont été parmi les premiers classés comme centres à promouvoir).

Cette approche suscite des petites régions désenclavées et tienne sa logique et son ancrage sur l'homogénéité territoriale et les paramètres économiques d'influences. elle a participé à la promotion de quelques communes à travers une lecture d'équité territoriale, de désenclavement social et de promotion économique sur d'autres axes de structure au Nord et au Sud autres que celles de la médiane de la RN5.

6.3.4. Le dossier sur les Zones d'Expansion Economique ZEE

La détermination des zones spécifiques par la création des Zones d'Expansion Economique a été menée suite à l'instruction interministérielle (Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de l'Intérieur des collectivités locales et de l'environnement, Ministère des Finances et ministère délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé de la Planification)¹⁸⁵. Au

¹⁸³ Document archive wilaya, rapport de la commission N°3 "Réorganisation de l'armature Urbaine et définition de centres à promouvoir" du regroupement 08/10/06/1996.

¹⁸⁴ Regroupement au siège de la wilaya de Sétif du 08 au 10 juin 1996.

¹⁸⁵ Instruction Interministérielle du 23/06/1996.

niveau de la wilaya de Sétif, un arrêté¹⁸⁶ installant une commission intersectorielle et membres de l'exécutif de la wilaya sur la proposition de la Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire(DPAT)¹⁸⁷.

Dans le cadre de la transition vers l'économie de marché et la libération de l'initiative qu'elle implique, la préservation de l'axe Sétif-El Eulma lourdement convoité, l'approche menée a été celle de dédensification de la médiane pour désenclaver par conséquent les disparités et marginalisations qui marquent déjà le territoire de la wilaya au Nord et au Sud.

L'objectif assigné est de faire de ces ZEE un instrument privilégié de la reconquête des territoires car leur érection constituera un élément de fixation des populations qui leur sont rattachées et un puissant moyen de préservation des hautes plaines du centre de la wilaya à très fort rendement agronomique.

Ainsi la réflexion a situé quatre ZEE et qui sont Salah Bey, Béni Aziz, Maoklane et Hammam Sokhna.

Cette promotion va permettre de diffuser le développement économique à travers toute la wilaya par la valorisation des potentialités déjà existantes et la réalisation d'investissements structurants (amenée de gaz naturel, ZI ou ZEA) qui favorisent les effets d'entraînements recherchés.¹⁸⁸

6.3.5. La question de la maîtrise à travers la loi 90/29¹⁸⁹

Contrairement à la législation précédente menée dans le cadre de la gestion et les pratiques d'urbanisme depuis l'indépendance jusqu'aux années des réformes, nous pouvons constater déjà qu'à travers la boîte à outils mise en place qu'il s'agit d'un nouveau code d'urbanisme.

Les ambitions affichées sont de gestion de maîtrise. Le plan alibi du PUD conjugué avec les mesures des réserves foncières communales (RFC) et la vision directrice d'urbanisme limitée à l'extension des villes sont abolies et substituées par des instruments d'urbanisme d'une part ils favorisent l'homogénéité territoriale et ils dépassent les limites de la ville, de la commune et parfois même de la wilaya. Un instrument qui régleme tout le territoire communal dans un cadre de division en secteur et d'autre part il est de détail précisant la composition urbaine et concerne toutes les entités urbaines existantes et à créer.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme affiche les ambitions de la maîtrise à travers la boîte à outils mise en place qui pour la première fois depuis l'indépendance, elle englobe une certaine vision globale de gestion du fait urbain. Deux instruments d'urbanisme, trois actes d'urbanisme, trois certificats d'urbanisme et un système de contrôle sont mis en place dans le cadre des réformes.

¹⁸⁶ Archives wilaya, DPAT, Arrêté N°2355/96 du 22/12/1996, portant création de la commission de wilaya de prospect des ZEE.

¹⁸⁷ L'auteur est parmi le comité technique d'élaboration du dossier.

¹⁸⁸ Voir rapport proposition de création de Zone d'Expansion Economique ZEE DMI/12/1996.

¹⁸⁹ La loi 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relatives à l'aménagement et à l'urbanisme.

Il faut noter que les mécanismes d'application relatifs à la loi ont été automatiquement ficelés et promulgués six mois après la loi. Un nouveau dispositif législatif constitué de quatre décrets exécutifs de la loi a été promulgué définissant les mesures d'application des réformes en matière :

- des Règles Générales d'Aménagement et d'Urbanisme et de Construction (RGAUC)¹⁹⁰ à observer pour la gestion des droits à construire en attendant la mise en place d'un règlement d'urbanisme approuvé,
- des certificats et actes d'urbanisme (certificat d'urbanisme, certificat de morcellement, certificat de conformité et permis de lotir, permis de construire et permis de démolir) ainsi que le cadre de contrôle et les sanctions à l'encontre des contrevenants¹⁹¹
- le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU)¹⁹² en tant qu'instrument de planification spatiale et de gestion urbaine,
- le Plan d'Occupation des Sols (POS)¹⁹³ déterminant les droits à construire et la composition urbaine conséquente.

6.3.6. La question de la maîtrise à travers la loi 90/25 ¹⁹⁴

La relation entre les droits à construire et la propriété a toujours été négligée et reléguée. La question foncière en Algérie est une question complexe et compliquée. Le défi d'assujetti la construction à la propriété constitue une nouvelle approche de maîtrise d'occupation des sols.

La vision « *alibi* » du document d'urbanisme instituant la constitution de portefeuille foncier est formellement abrogée. Cette loi mis fin aux dispositions des réserves foncières communales édictées par l'ordonnance 74-26 dont les communes assuraient le rôle exclusif en matière de transaction foncière. La charge en matière de transaction foncière et distribution des lots de terrains à bâtir aux citoyens et aux investisseurs par les P/APC en qualité d'acteur immobilier est donnée à des nouvelles structures créées justement dans le cadre de la maîtrise à travers la régulation et la gestion foncière et urbaine.

L'assainissement d'une pratique antérieure de trente ans qui néglige la propriété et la mise en conformité avec les nouvelles prescriptions réglementaires constitua une charge importante à l'administration locale pendant la décennie noire.

La question foncière a été mise en synchronisation avec les réformes économiques. Ainsi l'exclusivité de l'Etat en matière de transaction foncières est remplacée par le respect du droit de la propriété et par conséquent de la liberté d'entreprendre.

¹⁹⁰ Décret exécutif n°91-175 du 28 mai 1991 définissant les règles d'aménagement, d'urbanisme et de construction.

¹⁹¹ Décret exécutif n°91-176 du 28 mai 1991 fixant les modalités d'instruction et de délivrance du certificat d'urbanisme, du permis de lotir, du permis de construire, du certificat de conformité et du permis de démolir.

¹⁹² Décret exécutif n°91-177 du 28 mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et le contenu des documents y afférents.

¹⁹³ Décret exécutif n°91-178 du 28 mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation des plans d'occupation des sols ainsi que le contenu des documents y afférents.

¹⁹⁴ La loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière.

La loi sur le foncier, le cadastre à travers les nouvelles mesures et exigences, la question foncière prend une importance capitale dans le fait urbain. La maîtrise du fait urbain est subordonnée à la maîtrise foncière.

Face à la complexité de la problématique du foncier et les nouvelles mesures de gestion par rapport aux pratiques antérieures, un comité interministériel foncier¹⁹⁵ a été créé pour élaborer et mettre en œuvre des textes d'application et suivre la gestion du dossier à l'échelle nationale.

L'action foncière est l'un des facteurs essentiels dans la maîtrise de la production urbaine. Aborder la problématique du foncier aujourd'hui a toujours conduit à relever le problème du foncier et par conséquent les variations incertaines et incohérentes des diverses conditions qui ont marqué l'histoire de notre pays.

Les grandes orientations de la loi conjuguée avec la loi d'aménagement et d'urbanisme dépendront de la façon de gérer et de maîtriser l'assiette foncière. Un patrimoine de ressources rares et non renouvelables, a connu une consommation abusive sans effort pour le régénérer, ce qui a conduit à des pratiques d'urbanisation spontanées basées sur l'opportunité au lieu de la maîtrise et de l'action foncière.

La politique algérienne en matière d'urbanisation et par conséquent de gestion foncière a souvent privilégié l'étalement urbain comme consommateur de sol. Cet étalement décidé ou subi, est la conséquence surtout d'une politique de l'Etat providence qui a adopté depuis l'indépendance les mesures des RFC comme dispositif prodigieux servant pour la consommation à outrance des biens qui sont versés dans le portefeuille foncier de la commune.

6.3.7. « *Maîtrise de croissance urbaine* » comme dossier de recommandation

La politique de maîtrise de la croissance urbaine est, en fait, un dossier ouvert conjointement par le ministère de l'habitat et le Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire en 1997. Une série de villes déclarées comme grandes villes menaçant le mitage des ressources rares et non renouvelables en matière de terres à haute valeur agricole.

C'est ainsi que l'élaboration des PAW à travers plusieurs wilayas coïncidait avec les mesures de maîtrise et la politique d'aménagement du territoire. Au niveau des wilayas du *Tell* la réflexion menée consiste à un développement vers les hauts plateaux et par conséquent la vision de la maîtrise au niveau de la médiane structurée par la RN5. Cette médiane qui date de l'époque coloniale a connu une surdensification et constitue le plus important axe de sédentarisation. La tendance actuelle des extensions et des mutations risque des phénomènes de conurbation au niveau de l'armature urbaine structurée le long de l'axe.

Une étude (un rapport) de maîtrise de croissance des grandes villes a été menée par l'ANANT durant les années 1996-1997. Elle a touché plusieurs villes classées comme grandes villes à

¹⁹⁵ Décret exécutif n°91-117 du 27 avril portant création du comité interministériel foncier, modifié et complété par le décret n°94-89 du 10 avril 1994.

maîtriser leurs croissances urbaines. Sétif est parmi les villes qui ont fait l'objet du rapport de maîtrise des grandes villes.

Parmi les dossiers ouverts aux débats auprès du ministre délégué à l'urbanisme, la question de maîtrise des grandes villes et qui cible comme actions :

« La mise en place par la concertation d'une meilleure approche pour la maîtrise de la croissance des grandes villes, du littoral, des hauts plateaux et du Sud ; définition et précision des mesures en matière de gestion des villes sur le plan culturel, éthique, urbanistique et enfin obligation des gestions urbaines en fonction de la taille de la ville »¹⁹⁶.

6.3.8. Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU)

Contrairement au PUD qui gère les extensions urbaines, le PDAU régleme tout le territoire communal à travers son découpage en quatre secteurs : secteur urbanisé (SU), secteur à urbaniser (SAU), secteur d'urbanisation future (SUF) et secteur non urbanisable (SNU).

Le PDAU est un document de planification spatiale et de gestion urbaine. Théoriquement, il apporte une nouvelle approche de maîtrise en matière de planification spatiale. Les circonstances et les conditions d'élaboration des études et les contraintes rencontrées aussi bien du côté de la maîtrise d'ouvrage que du côté de la maîtrise d'œuvre ont fait des instruments un passage réglementaire obligatoire au détriment de sa qualité.

Un premier bilan d'évaluation des instruments d'urbanisme,¹⁹⁷ a fait l'objet de travaux de regroupement au niveau du ministère de l'Habitat. Un constat d'ordre général précisant les contraintes, les manquements et les incohérences ont été exprimés par les techniciens locaux pour pallier le déficit sur le plan qualité et efficacité de l'instrument. Malheureusement, les compréhensions n'ont pas trouvé les objectifs escomptés.

6.3.9. Première génération des PDAU

Les travaux de recherches menées sur la question de l'efficacité des instruments d'urbanisme en particulier et la planification urbaine d'une manière générale ont été sévèrement critiqués.

Même le ministère de l'habitat, de la Construction et de la ville a mené beaucoup de travaux d'évaluation sur la qualité des instruments d'urbanisme. Il a dégagé les limites, les manquements et les carences.

Nous avons constaté que l'élaboration et l'approbation de la première génération des PDAU comme instrument de maîtrise et de préservation des terres agricoles en application de la circulaire du président de la république N°05 du 14 août 1995 a adopté des scénarios purement pédologiques. Un délai d'achèvement a été fixé par le ministère de l'habitat au 31/12/1997. A l'exception du

¹⁹⁶ Canevas de concertation mis en place par le ministère délégué à l'urbanisme en 1997.

¹⁹⁷ Rapport de synthèse des travaux du regroupement avec les bureaux d'études consacré à l'évaluation de l'instrumentation PDAU&POS, ISGP Bordj El Kiffane, le 16 octobre 1999.

PDAU du chef-lieu de la commune de Tizi-Ouzou, tous les PDAU ont été approuvés avant le 31/12/1997. Le recours à l'arbitrage, pour pouvoir dégager plus de foncier à urbaniser, a été rejeté pour pratiquement toutes les wilayas d'Algérie. Les PDAU approuvés n'ont pas dégagé du foncier sur le Secteur d'urbanisation future. Les PDAU acheminés ont vite été dénoncés par les collectivités locales comme étant des instruments mort-nés.

Cette approche de planification spatiale et de gestion urbaine sans réserves foncières à urbaniser et d'urbanisation future est méconnue sur la scène du fait urbain en Algérie. La vision de faire la ville dans la ville par des actions de rénovation et de densification est une nouvelle pratique qui demande une maîtrise dans l'action, des outils et des mécanismes d'appropriation. Adopter un plan d'urbanisme sans extension spatiale est une pratique quasiment impossible.

L'échec de la première génération des PDAU a connu une divergence de conséquences à travers le pays. Un dénominateur commun pour toutes les villes c'est qu'il a perdu son respect et sa légitimité.

6.3.10. Restructuration des Agences Foncières

Par la création des nouvelles agences qui remplacent les anciennes Agences Foncières locales (AFL) en Agences Locales de Gestion et de Régulation Foncière Urbaine (ALGRU).

Désormais, c'est par décret exécutif¹⁹⁸ que les APC et les APW sont tenues de mettre en place des établissements chargés de la gestion de leur portefeuille foncier urbain.

Ce n'est pas un changement de nom, ce sont des nouvelles compétences et pouvoir de gestion qu'on lègue à ces agences. Désormais avec les réformes et la promulgation notamment de la loi relative à la commune (loi 90/07), la loi d'orientation foncière (loi 90/25) et la loi domaniale (loi 90/30), les communes ne disposent plus de crédibilité de transaction foncière sans passer par les nouvelles agences foncières de régulation et de gestion foncière et urbaine.

Les nouvelles agences c'est des EPIC, gérées par un conseil d'administration, généralement il est présidé par le P/APC de la commune mère.

Devant la liberté des transactions foncières des terres urbanisées ou urbanisables de toute personne physique ou morale du droit public ou privé, la nouvelle orientation foncière mis fin au monopole de la commune et un marché foncier libre s'instaure. Les mesures de régulation mises en place n'ont pas suffi aux nouvelles agences des manœuvres de gestion et de constitution du portefeuille foncier en dehors de celui déjà acquis par les communes dans le cadre des réserves foncières communales. C'est pratiquement l'unique source rare que les agences ont épuisé pendant la décennie noire.

Cette approche a déclenché devant la rareté foncière disponible une tension foncière inédite. Les outils de régulation juridique, technique et fiscale n'ont pas connu un impact face à la spéculation

¹⁹⁸ Décret exécutif n°90-405 du 22 décembre 1990 fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncières urbaines.

foncière provoquée un immense remaniement spatial de la population sous la pression de la situation sécuritaire.

6.3.11. L'arrêt définitif du mitage des terres agricoles

Mesure anti-mitage qui a freiné toute extension urbaine dans une conjoncture de crise économique et l'application de la circulaire présidentielle N°5 sous la pression de la commission d'inspection et d'infraction de la dite circulaire a donné à l'urbanisation des terres agricoles, un caractère pénal comme étant un délit.

La nouvelle gestion des terres agricoles, l'installation des EAC et EI autour de la ville urbaine n'a pas empêché une prolifération de l'informel. La ville ne s'arrête pas. Le mécanisme policier de l'arrêt subit à toute urbanisation ne peut pas fonctionner. Le caractère de bidonvilisation des pourtours de nos villes a constitué l'image de la décennie.

Cette fermeture des extensions spatiales pour la ville et l'indisponibilité foncière ont été derrière une tension foncière atroce et qui a généré un retour à la ville sans pour autant mettre en place les mécanismes, outils et compétences de la ville dans la ville.

6.3.12. L'ordre des architectes selon la loi 94/07 du 18 mai 1994

Trente ans après l'indépendance, un décret législatif¹⁹⁹ est fixé pour organiser la corporation des architectes, la production architecturale et édicter les règles d'organisation et d'exercice de la profession d'architecte. Des ambitions sont affichées pour la promotion de la production architecturale ainsi que la protection et la préservation du patrimoine urbain et de l'environnement bâti.

En synchronisation avec la nouvelle idéologie, l'œuvre architecturale doit être préservée, un ordre national est mis en place pour organiser les architectes exerçant le métier à travers le territoire national. La tutelle du ministère de l'habitat ne s'occupe plus de l'organisation de la corporation. Il a un pouvoir organisationnel et disciplinaire.

6.3.13. Plan Local de l'Habitat (PLH)

Dans le cadre de la gestion de transition et devant une situation de crise, le ministère de l'habitat a instruit les services déconcentrés en collaboration avec la wilaya d'établir un Plan Local d'Habitat.

En absence d'un plan d'urbanisme directeur (PUD) et en attendant le nouveau Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU), une stratégie d'actions pour faire face à la crise de logement a été esquissée par les services de l'urbanisme et de l'habitat de la wilaya. Un plan d'action décennal à horizon 2000 a été ficelé en 1992 pour chaque commune pour plusieurs termes (court, moyen et long terme).

¹⁹⁹ Décret législatif n°94-07 du 18 mai 1994 relatif aux conditions de la production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte.

Le plan d'action du programme de logement de la wilaya déchiffre aussi les besoins fonciers par strate urbaine et rurale, les besoins en matériaux de construction par type de logement.

6.3.14. Les prémisses d'une approche par le projet

A travers les dossiers de réflexion sur la maîtrise de la ville et la vision prospective de développement locale, nous avons enregistré notamment dans les grandes villes des approches par le projet urbain. Une vision qui tente à mettre aux pratiques du laisser-faire qui a précédé la décennie noire.

A titre indicatif nous évoquons le cas du Grand Projet Urbain (GPU) de la ville d'Alger qui a été engagé en 1995 et a été approuvé en 1997. Il constitue une expérience qualitative très captive en matière de vision et de guide de référence pour tirer la ville vers la concurrence internationale. « *Le GPU d'Alger n'est pas seulement une réponse à des nécessités locales. Il traduit une première prise de conscience de l'importance de l'expérience internationale, de la nécessité d'approcher l'urbanisme de la capitale dans un environnement régional marqué par la concurrence...* »²⁰⁰.

A travers le document, une stratégie d'actions multisectorielle touchant tous les territoires a été ressentie dans le programme. Les ambitions du projet ne trouvent pas la légitimité et le respect nécessaire. Mais malgré l'échec, l'approche reste à ce jour recommandée par les acteurs de la ville pour qu'elle trouve son ancrage juridique dans le fait urbain.

Dans la même vision d'autres grandes villes ont essayé de développer cette approche de projet en parallèle et en substituant à la passivité du plan d'urbanisme. La ville de Setif a engagé une réflexion intitulée « Manteau de la ville » qui consiste à un ameublement de l'évitement de la RN5 sur une superficie de 400 ha. Le projet après réflexion et concertation avec les acteurs de la ville a été renoncé sous prétexte de préservation des terres agricoles.

6.3.15. La requalification des grands ensembles : un cas d'école

Au diapason de l'ouverture sur l'international dans des conditions lamentables et devant des dysfonctionnements des grands ensembles très récents, cette convention bilatérale signée en février 1997 avec les Allemands, vise au perfectionnement des acteurs de la ville sur une démarche de requalification urbaine à travers une approche de maîtrise réglementaire, économique et sociale. Des ambitions ont été affichées dans le cadre du soutien de l'action de la réhabilitation du cadre bâti et notamment la formation et la mise à niveau des différents intervenants en matière de management effectif avec le citoyen.

Techniquement l'approche est aujourd'hui très connue dans le milieu professionnel en matière de planification, de stratégie et de montage de projet, une méthode de planification participative par objectif²⁰¹. Grosso-modo elle fixe des résultats ensuite définit le quoi-faire et le comment-faire.

²⁰⁰Saidouni M. 2003. *Quel projet pour le grand Alger ? Entre le discours et la méthode*. In « *Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation* », Hadjiedj A (sous la dir.) ED. L'Harmattan.

²⁰¹ Intitulée méthode ZOPPP Zeroing On People and Process traduit comme « mise à zéro des personnages et des procédures »

Cinq (05) sites pilotes²⁰² ont été choisis comme échantillon à démultiplier les expériences acquises sur le territoire national.

Malheureusement, sur la base des expériences réalisées et les directives stipulant l'urgence de mettre en place des mesures, règles et outils d'intervention renforçant le dispositif en vigueur et l'engagement de la phase de formation des formateurs permettant la démultiplication de l'approche et malgré les accords d'octobre 2000 et celle de septembre 2003, le projet n'a plus vu le jour jusqu'à présent. Le « plan d'amélioration urbaine » surgit plus tard avec l'approche classique de l'Etat au secours de la population, des actions éparpillées, inachevées selon les concours budgétaires alloués. Quant à « AADL »²⁰³ chargée officiellement de prendre en charge la continuité du processus s'est renfermée dans la question de la crise de logement pour s'engager dans un modèle de location-vente et par conséquent elle n'est pas loin des logiques de gestion des OPGI à l'échelle de la wilaya.

6.4. La politique urbaine à travers la relance de la promotion foncière

Parmi, les effets de crises multidimensionnelles traversées par le pays, la remise en cause du système économique planifié et centralisé en matière de production de logement. Devant cette incapacité de l'Etat à poursuivre sa politique de logement, le ministère de l'Habitat définissait une « *nouvelle politique urbaine* » (Lesbet, 1994) à travers la relance de la promotion foncière, « *La question du logement ne pouvant être résolue à travers une offre qui reste en deçà de la demande, la promotion foncière est considérée comme un vecteur important en matière de satisfaction des besoins des citoyens dans le domaine de l'habitat* »²⁰⁴.

Elle vise à débloquer une situation transitoire, une quasi paralysie de l'action de l'Etat et des collectivités locales dans l'exercice de leurs attributions en matière d'encadrement de la satisfaction des besoins fonciers nécessaires à la mise en œuvre de leurs politiques notamment en matière d'habitat d'une part et d'autre part les conséquences d'une rupture de pratique introduite par la nouvelle législation.

Devant une quasi paralysie dû aux réformes, le plan d'action du gouvernement pour 1992 à inscrit la relance de la promotion foncière comme un des axes prioritaires afin d'amorcer la dynamique de reprise. Hasardement, elle coïncide juste après la dissolution des Assemblées Populaires Communales (APC) et la mise en place des Délégations Exécutives Communales (DEC).

Sur le plan technique, on a prévue des densités par catégorie sociale dont la densité constitue le facteur dominant comme le stipule la circulaire ministérielle²⁰⁵:

²⁰² La cité des Amandiers à Oran, la cité de la Soummam à Dar el Beida, Alger, la cité Frantz Fanon à Boumerdès, La cité du 5 juillet à Tizi-Ouzou et la cité S.E.L.I.S à Bechar.

²⁰³ AADL : l'Agence d'Amélioration et du Développement du Logement crée en 1991 par décret n°91-148 du 12 mai 1991a pour objectif sur le territoire national la maîtrise d'ouvrage délégué, la promotion et le développement du marché foncier et immobilier, l'encadrement et la dynamisation des actions de résorption de l'habitat insalubre, la rénovation et la restructuration des tissus anciens, la restauration urbaine et la création de villes nouvelles. aujourd'hui elle crée en son sein l'observatoire National de l'Habitat et à partir de 2011 la mission principale adossé c'est l'exécution du programme d'habitat sous forme de location-vente.

²⁰⁴ Document de la Direction d'Architecture et d'Urbanisme, Ministère de l'habitat et de l'Urbanisme 1994.

²⁰⁵ Circulaire ministérielle n°177/SPM/M. HAB/CIR/92 du 18 juillet 1992.

- pour des catégories à faibles revenus des lotissements sociaux de densité d'environ 100 lots à l'hectare comportant des parcelles de superficies modestes de 60 m² à 80 m²
- des catégories de revenus moyens par la promotion de lotissements économiques avec des parcelles de 80 m² à 120 m².
- des postulants à l'acquisition d'un logement sous forme d'habitat collectif dans le cadre de la formule du logement aidé (CNL) ou de la promotion immobilière classique ;
- des catégories ayant exprimé l'acquisition de parcelles ou de terrains à usage collectif et destinés à la réalisation de logement de standing élevé et/ou d'activités diverses autorisées (la superficie moyenne des parcelles à usage individuel pouvant atteindre 300 m²)

Sur le plan architectural et urbain, concernant les lotissements sociaux, la règle de la contiguïté a été privilégiée et des plans types de constructions ont été intégrés dans le dossier d'acquisition.

Sur le plan financier, un montage a été préconisé pour garantir un équilibre interne du projet en tenant compte de la dimension sociale et par conséquent de la solvabilité des ménages. Une aide de l'Etat est également possible dans l'acquisition du terrain des services des domaines de wilaya par l'agence foncière. Les critères de vente sont similaires aux logements sociaux destinés à la catégorie diminuée.

L'AADL est créé comme promoteur foncier pour appuyer l'ALGRFU et mener les actions de régulation édictée par la politique de la relance de la promotion foncière.

C'est ainsi qu'un nombre important de lotissements sociaux a été créé. Le reliquat de la fièvre des lotissements de la période précédente non dotés en permis de lotir ont été forcés à la reconversion en lotissement sociaux.

Contrairement à la réglementation en vigueur et devant l'urgence de la relance, les lotissements sociaux créés ont été dotés de permis de lotir sans acheminement de la procédure d'acquisition.

Le chiffre exact concernant le nombre de lotissements créés sur le territoire national n'est pas précis. Selon les données du ministère de l'habitat sur 480 000 lots sociaux étudiés uniquement 200 000 lots ont abouti. Ce qui est certain, c'est qu'à travers la wilaya de Sétif, l'action de relance de la promotion foncière a permis la création de 99 lotissements totalisant 16 000 lots sociaux.

La relance de promotion foncière consiste aussi aux aménagements des programmes de logements sociaux à travers le chapitre 721. Des avenants ont été conclus entre l'OPGI et la DUC pour transfert des dossiers d'aménagement du programme social OPGI.

Le logement évolutif, un nouveau procédé fut expérimenté dans le cadre de la promotion foncière. Un modèle par essence caractérisé par l'inachevé puisqu'il est évolutif. Dans beaucoup de cas, ce modèle a défiguré le paysage urbain.

On a intégré dans le même bilan de la promotion foncière, l'assainissement des titres de propriété. Un comité de crise et un comité ad hoc ont été installés au niveau chaque wilaya pour suivre

l'action. Un objectif assigné est de régulariser les pratiques antécédentes devant la rigueur de la nouvelle réglementation en matière de propriété.

Enfin, l'amélioration urbaine pour faire face aux carences et insuffisances constatés en matière de viabilisation issue du fait urbain de la décennie précédant. Beaucoup de lotissements habités non dotés convenablement des commodités viaires, sans compter les fragments informels issus de la conjoncture de crise depuis 1990. Aussi, au niveau des grands ensembles et ZHUN une série d'interventions dans le cadre de l'amélioration urbaine ont été engagées. On parle de requalification, de réhabilitation, de restructuration, ... Une série de projets de remise à niveau des quartiers nouvellement créés.

Parallèlement, un arrêté interministériel²⁰⁶ a fixé les droits de construction applicables aux territoires situés hors des parties urbanisées de commune sous réserves des dispositions législatives et réglementaires spécifiques édictées en matière d'occupation des sols et en absence d'instruments d'aménagement et d'urbanisme. Cet arrêté par contre libère les membres des EAC et EI de permis de construire et de permis de lotir. Il stipule que l'acte administratif d'affectation vaut titre conférant le droit de propriété.

6.5. Réflexion sur les dossiers importants de l'urbanisme

Un secrétaire d'Etat²⁰⁷ chargé de l'urbanisme est installé auprès du ministère de l'habitat et travaille en collaboration. Dans l'élan de la dynamique engagée pendant cette période, qu'une tentative de charger un ministre à la question urbaine a été adoptée. L'ambition du ministère chargé de l'urbanisme projette un défi de faire face au fait urbain et déclenche un débat sur le devenir des villes, la question de la maîtrise, la mise en application des nouveaux instruments d'urbanisme et notamment les contraintes, dysfonctionnement et manquements constatés.

C'est aussi dans un contexte de collaboration internationale pour bien mener le plan d'action qu'un chantier de réflexion a été ouvert par le ministre délégué à l'urbanisme. Un riche débat local et national a mis en lumière les limites sur la pratique urbaine en Algérie.

A ce jour, les questions posées sont toujours pertinentes et d'actualité, l'approche palliative est loin d'être acquise.

Le canevas arrêté par les services du ministère délégué à l'urbanisme pour enrichissement et débat comporte des questions d'actualité sur la pratique d'urbanisme et qui sont non seulement du ressort du droit de l'urbanisme mais qui traitent aussi les questions ayant de l'impact sur le fait urbain. Une approche pragmatique agissant sur des sujets qui ont été longtemps négligés.

²⁰⁶ Arrêté interministériel du 22 mars 1992 relatif aux droits de construction applicables aux territoires situés hors des parties urbanisées de communes.

²⁰⁷ Le défunt Ahmed Benslimane est installé comme ministre délégué chargé de l'urbanisme sous le gouvernement de Ouyahia, le 25 juin 1997 au décembre 1998 et à l'époque Monsieur Abdelkader BOUNEKRAF. Au mois de décembre 98 jusqu'au 1999 sous le gouvernement de Hamdani Ismaïl.

Nous avons jugé utile de déchiffrer le contenu du canevas et des questions qui ont été abordés :

6.5.1. Le Cadastre

Action : « *Recensement des secteurs à cadastrer en priorité avec les PDAU* »

Devant un retard de couverture cadastral et l'inaccessibilité de l'information en matière de structure foncière, la couverture des territoires en matière d'instruments d'urbanisme se trouve en conflit sur la nature juridique des espaces.

Le Ministère délégué à l'urbanisme établit un contrat de partenariat avec la direction générale du cadastre afin de dégager les priorités de couverture cadastrale selon l'avancement des études des plans d'occupation des sols.

C'est ainsi que les secteurs à cadastrer en priorité par wilaya ont été définis, une cellule locale au niveau de chaque wilaya de coordination entre les services de l'urbanisme de la wilaya et les services du cadastre a été installée pour le suivi de l'opération.

La redéfinition du type de cadastre qui bascule du cadastre rural vers le cadastre urbain a été engagée. La couverture totale des wilayas par les fonds de cartes INC avec la restitution des ortho-photo-plans est achevée.

6.5.2. les instruments d'urbanisme

Action : « *Quelles sont les mesures et précautions à prendre ou que nous devons prévoir de prendre pour atteindre l'objectif prévu par ces instruments ?* »

Après l'achèvement de la quasi-totalité de la première génération des PDAU sous un conflit latent d'urbanisation et de préservation des terres agricoles, les services de l'urbanisme ont dénoncé les documents comme étant mort-nés.

Les principales contraintes mentionnées et réactualisées dans le rapport de synthèse²⁰⁸ du ministère de l'habitat ont fait trait à :

- l'absence de la documentation et la fiabilité des données se rapportant aux études telles que la cartographie, la couverture aérienne, les statistiques, le cadastre, les documents de recellement des réseaux,...
- l'inapplication des secteurs d'Etat que ce soit dans le diagnostic ou dans la définition des scénarios. les services techniques concernés ne disposent pas de plans d'actions clairs et ne possèdent pas de programmes précis devant permettre la mise en place de dispositions de réserves des emprises et servitudes.
- la lenteur dans l'élaboration, la concertation, la levée des réserves et l'approbation de l'instrument.

²⁰⁸ Rapport de synthèse des travaux du regroupement avec les bureaux d'études consacré à l'évaluation de l'instrumentation PDAU&POS établi à ISGP Bordj El Kifane le 16 octobre 1999.

- les difficultés de gérer l'intercommunalité et les rivalités locales ainsi que l'articulation à l'échelle du PDAU les dispositions d'aménagement du territoire.
- la question des aléas sismiques, des contraintes géologiques et géotechniques n'est pas prise en charge par les documents d'urbanisme.
- absence de coordination et de cohérence du document par rapport aux autres instruments de planification urbaine comme le plan de transport et de circulation les plans hydrauliques,...
- la société civile (association, comité de quartier) n'est pas impliquée durant l'élaboration du document bien que les mesures législatives prévoient sa participation.
- l'absence de couverture pédologique devant mettre en évidence le classement précis des terres agricoles conformément à la loi 90-25 et rendre opposable les choix d'urbanisation nécessaires par rapport à l'identification des secteurs non urbanisables.

6.5.3. Norme technique en matière d'Urbanisme et de construction

Action : « recensement de la norme technique appliquée (réseaux de viabilisation, dimension, espaces réservés etc....) »

Le peu qui existe en matière de norme légiféré en Algérie à ce jour reste éparpillé et dilué. La norme nationale en vigueur est presque méconnue auprès des acteurs de la ville. Par conséquent, son application et même son opposabilité reste incertaine.

Plusieurs secteurs d'état et services techniques déconcentrés usent encore de la norme héritée de l'époque coloniale.

La grille d'équipement nationale n'est qu'une reconversion de la grille Dupond et qui a fait l'objet de production de tous les documents d'urbanisme auprès des ex-Cadat.

En matière d'infrastructure, l'approche techniciste de calcul en matière de besoins d'eau potable et de drainage des eaux usées reste archaïque et a prouvé ses limites.

C'est un observatoire qu'il faut pour assainir la norme algérienne touchant tous les secteurs et rassembler l'ensemble des normes en un seul document comme guide aux métiers des faiseurs de la ville.

Malgré l'importance du sujet, son impact sur le fait urbain, en matière de recherche scientifique, il reste à ce jour encore négligé.

6.5.4. Contrôle de l'urbanisme

Actions : « Propositions de réorganisation de la mission de contrôle et analyse de l'expérience vécue (inspection, brigade et instrument). Restructuration de la mission d'inspection au sein de la direction de l'urbanisme et redéfinition d'une organisation d'inspection extra direction de l'urbanisme ».

Il ne faut pas nier que depuis l'indépendance, la question de la restauration de l'autorité de l'Etat a été toujours négligée. Les réformes ont mis en place un cadre de contrôle et d'inspection très important.

Une nouvelle mission a été créée, les agents sont dépourvus d'une expérience en la matière. Livrer à lui-même sous le poids du serment, l'inspecteur d'urbanisme se trouve dans l'obligation de remplir une tâche difficile. Son rattachement à son directeur de l'urbanisme rend le suivi de sa tâche difficile.

Pour l'efficacité de la mission, associer cette nouvelle corporation aux instances judiciaires a été la principale suggestion.

6.5.5. Conseil National des Architectes et comités locaux (CNA) (CLA)

Actions : « Bilan des actions et perspectives de développement des relations. Recherche d'un cadre adéquat entre la maîtrise d'œuvre et l'ordre des architectes pour l'atteinte des objectifs ».

Après l'installation des conseils locaux et le conseil national de l'ordre des architectes, un plan d'action a été envisagé pour l'extension de cette corporation dans ses missions de maîtrise d'œuvre, de confection du tableau national des Architectes, d'organiser et de gérer la corporation d'une manière administrative et disciplinaire. L'activité de consulting et de participation comme partenaire parmi les acteurs de la ville constitue une priorité dans les actions du ministère.

Les espaces et événements générés tels que le comité d'architecture et du cadre bâti et de l'environnement, l'approche des concours d'architecture, le prix national,... sont des opportunités d'implication de la corporation.

L'action est aussi de s'adapter aux procédures de la concurrence pour rehausser la qualité des produits urbains et architecturaux sous l'égide même de cette nouvelle structure.

6.5.6. Comité National du cadre bâti (CNCB)

Action : « le choix de l'organisation du comité du cadre bâti est déterminant dans l'atteinte des objectifs prévus ».

Un Conseil²⁰⁹ National du Cadre Bâti par abréviation C.N.C.B a été mis en place au niveau du ministère de l'habitat. Il est chargé de se prononcer sur les dossiers d'aménagement et à la

²⁰⁹ Décret exécutif n°97-251 du 08 juillet 1997 portant création d'un conseil national du cadre bâti.

préservation et à la valorisation du cadre bâti, favoriser la création d'associations ayant pour but l'amélioration du cadre de vie et d'émettre un avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministère de l'habitat.

6.5.7. Permis de construire

Action : « *Recherche de la meilleure voie pour le suivi rigoureux du permis de construire demande/ conception/ réalisation/ de contrôle* ».

Cet acte qui demeure une simple obligation administrative et non pas un droit citoyen et de citoyenneté. Un prétexte pour ouvrir une carte client pour l'approvisionnement des matériaux de construction souvent non respectés par le requérant lui-même.

Certes, il existe une nette amélioration en matière de contrôle a priori par le mécanisme des certificats et actes d'urbanisme mis en place mais hélas le contrôle à postériori demeure presque inexistant.

Le citoyen à travers le phénomène de l'auto-construction continue à déformer la qualité urbaine par son inachevé. Les réformes des années 90 sont toujours passives à cette situation.

L'Etat à travers son programme tout secteur confondu est au-dessus de la loi, rarement les projets sont passés par la procédure de contrôle à priori. La majorité des projets sont entamés sans permis de construire. L'urgence et la précipitation justifie la position hors loi.

Sur le plan financier, des déperditions énormes en matière de fiscalité par la complaisance partagée du maître de l'œuvre et les services de la municipalité au niveau de l'évaluation objective du projet et l'inachèvement éternel de la construction.

6.5.8. Développement du Marché foncier

Action : « *Mise en place d'une organisation qui permet de répondre à toute demande de terrain viabilisé au moment voulu* ».

C'est le sujet fondamental dans le domaine de l'urbanisme opérationnel. Dans la gamme d'outils mise en place par les réformes, la gamme d'outils propre à la production du foncier urbanisable fait défaut à ce jour.

Il n'existe pas un mécanisme de production d'un patrimoine foncier viabilisé et doté de toutes les commodités viaires.

L'approche adoptée dans le fait urbain est basée sur le coup par coup. Une juxtaposition d'opérations ou bien dans la continuité de l'état existant ou des constructions nouvelles sur un site vierge et là c'est après l'achèvement des constructions et parfois habitabilité des espaces qu'on commence à penser de les doter des commodités viaires.

A l'exception de l'outil de la ZHUN et ZI engagées durant les années 70 et qu'on a vraiment pratiqué l'urbanisme opérationnel.

Rendre la production foncière comme étant une équation économique de montage, de financement et de pilotage par un organisme spécialisé est une pratique qui n'existe pas en Algérie.

En caricature, la ville est fragmentée en trois parties, trois faits urbains différents. Une ville des propriétaires privés souvent lotis pour la promotion de l'auto-construction, une ville du domaine privé de l'Etat partagé entre l'AADL, L'OPGI,... exclusivement pour la production surtout du logement et entre les deux, une troisième, elle est informelle, illicite et illégale.

Parmi les limites constatées dans le fait urbain et qui est aussi du ressort du droit de l'urbanisme, la production foncière reste le maillon faible dans le processus de la fabrication urbaine. Son utilité dans la création des villes nouvelles était visible, le législateur a mis en place un organisme à cet effet. Alors que dans presque tous les pays du monde, le métier de production foncière est capital et prépondérant dans la régulation et la gestion foncière.

Le foncier ça ne se consomme pas. A ce jour on parle de consommation foncière. Les constructeurs usent du foncier vierge, non viabilisé et non doté des commodités viaires. C'est une aberration flagrante dans le fait urbain du point de vue écologique, économique et sociale.

6.5.9. Actualisation de la réglementation

Action : « Recensement des difficultés d'application ou d'adaptation de la réglementation avec des propositions de solutions aussi bien dans l'instrumentation de la politique d'urbanisme que dans la définition des mécanismes de gestion que l'implication de la société civile en matière de construction etc. »

Une action d'un Etat régulateur. Un Etat qui ne se contente pas à légiférer des lois mais prolonge ses compétences sur plusieurs dimensions, à l'échelle locale et ses diversités, à l'échelle multisectorielle et ses divergences, à l'échelle de la puissance publique et ses divers atouts, à l'échelle du temps et ses mutations et enfin à l'échelle du citoyen et sa réaction.

Nous avons abordé une approche exégétique justement pour exprimer l'importance dans la réglementation en vigueur en matière de suivi, d'évaluation et de corrections au fur et à mesure. La mise en place des mécanismes incitatifs et coercitifs non pas uniquement pour l'application de la loi mais pour atteindre les objectifs escomptés à travers la loi.

Ainsi, les difficultés d'application de la réglementation en vigueur dans l'instrumentation de la politique d'urbanisme et dans la définition des mécanismes de gestion et l'implication de la société civile en matière de construction est toujours en attente de propositions de solutions.

6.5.10. Tissus urbains-vieux quartiers-Ksour

Action : « Recensement des tissus urbains des vieux quartiers, terrains à valoriser et leur impact sur l'avenir de l'agglomération ».

Avant la promulgation de la loi 98-04 sur le patrimoine culturel, la question des tissus urbains existants a fait l'objet d'un grand débat. Une situation d'un bâti en péril qui déforme la valeur

urbaine, pousse les dysfonctionnements sociaux et remis en cause les soubassements acquis en matière de patrimoine bâti d'une manière générale.

En matière d'urbanisme, le fait urbain en Algérie est une fuite en avant. L'expansion urbaine constitue la priorité des priorités, il y a une crise aiguë de logement. Le défi lancé est de produire plus. Le tissu urbain existant n'a jamais été un véritable souci dans la politique urbaine.

L'Intervention sur le Tissu Urbain Existant (ITUE) fut un outil d'urbanisme promulgué par décret²¹⁰ sans pour autant définir les actions et apporter le soutien technique et procédurier devant la complexité des interventions.

Cette situation n'est valable pas uniquement aux vieux bâtis, elle a touché spécialement le patrimoine culturel bâti.

Le décret 83-684 du 18 novembre 1983 prévoit pour chaque wilaya d'élaborer un plan d'intervention sur le tissu urbain existant délimitant les zones à rénover, à restructurer ou à réhabiliter et toute demande de permis de construire peut faire l'objet de sursis à statuer. Malheureusement l'opportunité de création d'une structure de mise en œuvre sur l'intervention sur le tissu urbain existant n'a pas été installée à ce jour. Les mesures législatives du décret ont été reprises dernièrement par un nouveau décret exécutif ²¹¹fixant les modalités d'intervention sur le tissu urbain ancien. Cette fois-ci il prévoit l'installation d'un comité de pilotage.

Doter les villes d'un organisme spécialiste dans le domaine de l'intervention sur le tissu urbain ancien constitue une des recommandations lors de la concertation auprès des services de l'urbanisme des wilayas.

6.5.11. Aléas, risques et périmètre de protection

Action : « *procéder au recensement des constructions implantées sur les couloirs de servitudes relatifs aux GAZODUC, OLEODUC, Haute Tension, Moyenne Tension, stations de services, Glissement de terrains* ».

La question d'interface urbanisme et risques naturels et environnementale surgit pour la première fois comme informations à inclure dans les documents d'urbanisme. Il a été question de recenser l'ensemble de sites à risques qui ont une influence négative sur l'urbanisme dans son sens le plus large et le plus complet.

C'est une vision de développement durable édictée plus tard dans les documents de l'aménagement du territoire que le chantier sur l'urbanisme évoque à l'échelle de la planification urbaine.

²¹⁰ Décret n°83-684 du 26 novembre 1983 fixant les conditions d'intervention sur le tissu urbain existant.

²¹¹ Décret exécutif n°16-55 du 1^{er} février 2016 fixant les conditions et modalités d'intervention sur les tissus urbains anciens.

En parallèle des sites à aléas et risques naturels, la protection des sites historiques (à protéger) a constitué une action dans le dossier de réflexion. La matérialisation sur les documents d'urbanisme ainsi que sa conjugaison avec l'expansion touristique fût l'une des recommandations à développer.

Dans le dossier de réflexion et au sujet des sites à protéger, la réflexion s'est élevée au risque des sites soumis à l'influence sismique. Un sujet intéressant et très peu maîtrisé en Algérie.

6.5.12. Croissance des grandes villes

Actions : « Mise en place par la concertation d'une meilleure approche pour la maîtrise des grandes villes, du littoral des hauts plateaux et du Sud. Gestion des villes sur le plan culturel, éthique, urbanistique, définition et précision des mesures. Obligations des gestions urbaines en fonction de la taille de la ville. ».

La meilleure approche pour la maîtrise des grandes villes reste ambiguë et n'arrive pas à trouver un raisonnement scientifique et logique. La question s'est limitée à un débat latent entre l'urbanisation qui reste nécessaire et la préservation des terres agricoles qui devient vitale. L'équation est complexe, la ou les solution(s) ne sont pas évidentes.

La première génération des PDAU approuvée sous la tension de la circulaire présidentielle n°05 interdisant tout mitage des terres agricoles a été approuvée sans dégager suffisamment de foncier à urbaniser. Cette approche n'a poussé qu'à l'illégitimité et le non-respect du document, on ne peut pas stopper une ville par un plan d'urbanisme. Les collectivités locales ont dénoncé les PDAU approuvés et demandent leurs révisions.

La question de la maîtrise ne peut se limiter à un mécanisme décisionnel. C'est une approche qui nécessite un savoir et un savoir-faire. Une alternative à l'urbanisme d'expansion qui demande des mécanismes, des outils, une nouvelle pédagogie en matière de fait urbain.

La maîtrise de la croissance urbaine reste toujours un sujet d'actualité. Ce n'est pas une question de consommation foncière des terres agricoles. Les enjeux de la ville sont devenus vitaux que ce soit sur le plan économique, social et politique.

Toutefois, sur le plan spatial, la question de la maîtrise nous a interpellé sur le cas d'étude au niveau de la ville de Sétif à expliquer et voir les conséquences de tension foncière dû aux mesures prises concernant l'interdiction de toute extension urbaine et voir comment la dynamique urbaine s'est répercutée sur elle-même.

Dans la même action, un débat a eu lieu sur le sujet ville et plan culturel. La question des équipements à caractère culturel (cinémas, théâtre, médiathèque,..) a surgit en force, ce type d'équipement jadis qui jouait un rôle important dans la configuration de la ville est devenu quasiment absent. Tous les édifices culturels ne fonctionnent pas convenablement. Promouvoir une action à l'échelle locale et recréer les traditions culturelles à travers le service reste un défi capital de rehaussement de la qualité de vie citadine.

Beaucoup de suggestions misent sur les capacités de gestion. La notion de seuil est abordée indirectement. Elles stipulent actuellement que les extensions urbaines rendent les capacités de maîtrise de la gestion de nos villes difficiles. La question qui reste posée, est-ce que nos villes ont atteint le seuil de croissance urbaine à ne pas dépasser ou est-ce que les mécanismes et les ressources de gestion sont limités et faut-il les revoir ?

6.5.13. Equipements des ZHUN

Actions : « Evaluation des déficits viabilisation des programmes d'habitat du secteur public et des coopératives. Moyens d'organisation des coopérateurs pour viabiliser leur habitation. Solutions à préconiser ».

Nos ZHUN ont subi un diagnostic sévère, un tableau clinique sur la situation a fait l'objet de recherche. Les dysfonctionnements constatés concernent principalement l'inexistence d'un certain nombre d'équipements de centralité et de proximité qui n'ont pas été réalisés. Qualifiées de cités dortoirs engendrant des anomalies d'appropriation sociale. typomorphologiquement sont en rupture avec la ville traditionnelle, une lâcheté dans l'occupation des sols et surdensité dans l'occupation du bâti. Parfois des aberrations ont été enregistrées dans la viabilisation des secteurs des ZHUN, un système de drainage séparatif alors qu'en amont et en aval le système est unitaire et sans pour autant drainer tous les bassins versants issus de l'urbanisation par la ou les ZHUN,....

En absence du foncier pour l'urbanisation, nos ZHUN ont subi des densifications en logements et ont fait l'objet de la convoitise par les coopératives immobilières selon la structure foncière de l'assiette de la ZHUN.

Le maillon faible qui tire ses territoires vers le bas à l'image des grands ensembles dans le monde, c'est l'espace public. Il a été délaissé, indéfini et inapproprié.

Plusieurs actions de mise à niveau des ZHUN ont été entreprises, de revitalisation, de restructuration de requalification et enfin d'amélioration urbaine. Mais ils restent des projets pilotes sans impacts de conséquences avancées.

Les « ré » ayant trait à ce type de territoire sont des actions de longue haleine. Les compétences de longue haleine n'existent pas dans le dictionnaire du fait urbain algérien. Les efforts engagés sont étouffés devant la complexité du sujet.

Une expérience de coopération internationale avec les allemands de requalification des grands ensembles dont l'objectif était le perfectionnement et la multiplication des compétences n'a pas aboutie.

Ainsi une recommandation à développer fût la « *Mise en place de la meilleure organisation pour préserver le cadre d'habitat (sous-équipement de ZHUN, espaces verts, vides sanitaires). Application de la réglementation en matière de délivrance d'avis conforme pour la construction dans les zones industrielles* ».

6.5.14. Répartition du programme d'Habitat

Action : « Etablir et suivant les données du PLH ».

En pleine crise économique, le ministère de l'habitat, instruit les services déconcentrés de l'urbanisme et de la construction en collaboration avec les services de l'OPGI d'élaborer un Plan Local d'Habitat. L'opération a été suivie par l'exécutif de la wilaya.

C'est ainsi que pour la première fois, à l'échelle de la wilaya, un parc de logements existant occupé et vacant a été quantifié, un rabattement à court, moyen terme quantifiant le besoin de logement, du foncier et des matériaux de construction est effectué.

Depuis à ce jour, ce type de document n'existe plus. Malgré la diversification des produits en matière de logement, aucune commune n'a un plan local de stratégie quantifiant les besoins qu'il faut réellement. La crise de logement est toujours affirmée, néanmoins, le parc vacant et la spéculation immobilière ne cesse d'augmenter.

6.5.15. Habitat précaire

Actions : « *distinguer celui qui doit être endigué et celui qui doit être réhabilité, action de la situation au plan physique et proposition. Recensement des constructions illicites. Restructuration et traitement de l'habitat précaire ou insalubre. Recensement des habitations par type de construction (illicite à endiguer, à réhabiliter). Proposition de solution* ».

Le ministère a lancé une opération d'éradication de l'habitat précaire sans hélas le définir. Un mélange, une confusion et une cacophonie au niveau du local lors de la quantification du parc précaire. La wilaya de Sétif avance un chiffre de plus de 12.000 logements.

La précarité du logement n'est pas définie. Tout ce qu'il n'est pas construit sur le modèle de la ville avec du béton a été considéré presque comme un habitat précaire. Derrière le recensement, des mesures financières sont en jeux. Les maisons des villages et les maisons éparses ont été recensées par les collectivités locales comme étant précaires.

Cette mesure d'avancer le type de maisons villageois comme étant du précaire a participé d'une manière ou d'une autre à l'invasion du béton au rural. C'est ainsi que le modèle du programme d'habitat rural dans le cadre de la résorption de l'habitat précaire a défiguré le cachet rural.

6.5.16. Construction

Action : « *Encouragement de l'utilisation des matériaux de construction locaux en adéquation avec l'architecture appropriée d'une part et l'industrialisation de la construction d'autre part* ».

Un thème qui a été longtemps négligé dans le processus du fait urbain en Algérie. Le processus de développement du métier de la construction dans le domaine du bâtiment avec les différentes manifestations sur les matériaux de construction aujourd'hui, il commence à murir.

Néanmoins, l'ouverture sur l'international et la bazarisation des matériaux de construction par l'import-import n'est pas une solution pérenne. Une stratégie économique de production dans le domaine du bâtiment peut libérer les compétences à des ambitions de changer et d'améliorer la qualité du produit architectural et urbain.

6.5.17. Espaces intermédiaires

Action : « *Recensement des avis pour ce qui concerne l'organisation et le déficit enregistré en matière d'espaces intermédiaires (CNERU, ORAFRES, CNAT, CTC, CNERIB, CGS, etc....)* ».

Dans la chaîne de la production urbaine et architecturale, l'acteur de liaison ou le penseur « intermédiaire » entre les décideurs et les acteurs de l'exécutif est délaissé. Aujourd'hui, il est clair que l'espace d'encadrement et de soutien technique et procédurier de communication et de vulgarisation est très insuffisant. Si les acteurs existants dans le fait urbain sont sous la pression de l'urgence et la précipitation, l'intermédiaire a le temps, les prérogatives et les facultés de spéculer, d'examiner, de corriger et d'améliorer.

Les acteurs de la ville qui existent sont limités à la tâche quotidienne. La tradition d'observer et d'évaluer doit être confiée à des spécialistes dans chaque domaine.

A travers, uniquement ce chantier de réflexions sur le métier d'urbanisme, nous constatons l'importance de chaque dossier et que la consultation auprès des services d'urbanisme de la wilaya ne suffit pas. L'administration de l'urbanisme en Algérie a limité l'urbanisme au droit de l'urbanisme.

L'espace universitaire a contribué massivement à la question du fait urbain en Algérie. À ce jour, aucun espace intermédiaire n'a entrepris à rassembler et capitaliser les différentes réflexions sur le sujet.

6.5.18. Communication

Actions : « *recensement des insuffisances dans le domaine de la communication en général et l'organisation des circuits d'information aussi bien verticalement qu'horizontalement* ».

Durant cette période, le volet de la communication a largement été traité. L'essence même des réformes et notamment la révision de la constitution, la libération du mouvement associatif et les tentatives de gouvernance urbaine exigées par la banque mondiale et le FMI ont activé la dimension de la communication et surtout de la participation citoyenne.

Néanmoins, les services d'Etat d'administration demeurent toujours hermétiques entre eux, entre différents acteurs et le citoyen d'une manière générale. L'organisation verticale et le processus descendant dans la pratique du fait urbain ont beaucoup renforcé les insuffisances dans le domaine de la communication.

La correction n'est pas une question de volonté singulière de communiquer. C'est une approche de pratique qu'il faut changer. La tâche primordiale justement dans la gouvernance urbaine réside dans la réussite de la communication horizontale et verticale.

Le processus ascendant favorise la communication. Le projet ascendant trouve sa force et sa légitimité après maturation dans la communication et la concertation inter-secteurs.

6.6. Retour à la ville constatée pendant la décennie

6.6.1. La rénovation en ville comme outil spéculatif

La ville ne s'arrête pas, la ville bouge, elle est vivante, les mesures prises durant cette décennie d'arrêter toute extension de la ville a été derrière la tension foncière qui a engendré une dynamique sur la ville d'une manière inédite.

Le processus est purement spéculatif et conjoncturel. L'intérêt dépend toujours de la valeur vénale de l'assiette. Il commence spatialement au niveau du centre-ville, et progresse vers la périphérie en décroissance selon la rente foncière et selon la nature sociale de la clientèle solvable.

Nous avons constaté des opérations de rénovation transformant des maisons d'habitations à des services du tertiaire. Au niveau des lotissements de l'époque coloniale sur des anciens faubourgs, des spéculateurs transforment des villas à des immeubles d'habitations.

Devant ce fait, ce phénomène est de double dimension ; la première c'est qu'on a constaté un certain laisser-faire de la part de l'administration publique responsable directe des actes de démolition et de reconstruction. Cette attitude du laisser-faire se complique par les contradictions, d'une part un mécontentement et un rejet extériorisé par les responsables notés lors de nos enquêtes et entretiens et d'autre part la position passive des acteurs officiels de la ville.

La passivité, nous l'expliquons ainsi, le P/APC et le directeur de l'Urbanisme délivre les permis de démolir et les permis de construire pour les postulants de ce fait de rénovation. L'instruction des dossiers est véhiculée sans dépasser le seuil des prérogatives des règles générales d'aménagement, d'urbanisme et de construction.

Ce seuil d'instruction est motivé par l'absence d'un règlement régulateur, alors que la majorité des Plans d'Occupation des Sols (POS) sur les secteurs urbains concernés sont lancés et n'ont pas abouti à leur approbation.

Par ailleurs, lors des instructions des dossiers de rénovation, le P/APC n'a jamais manifesté un sursis à statuer. Un outil de régulation disposé par la loi et les décrets d'application en position du P/APC pour acheminer les études d'urbanisme et notamment les POS sans aucune compromise.

6.6.2. Vente aux enchères des terrains du domaine privé de l'Etat

Le principe général qui a été retenu consiste en la vente aux enchères publiques par voie d'adjudication. En application du décret exécutif n°91-454 du 23/11/1991, les arrêtés interministériels s'y rapportant et qui ont fixé les règles relatives à l'aliénation des biens immobiliers du domaine privé de l'Etat. En collaboration avec le ministère de l'habitat

conformément à l'instruction ministérielle du ministère de l'habitat du 27/05/1992 fixant les orientations techniques relatives aux modalités de prise en charge par les directeurs chargés de l'urbanisme des attributions qui leurs sont conférées en matière de cession à l'amiable de terrains relevant du domaine privé de l'Etat.

Pour la wilaya de Sétif, un avis d'adjudication des terrains nus a été lancé par le Comité Technique de la wilaya en date du 16/11/1992. Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions relatives au marché foncier et des textes réglementaires le régissant. En l'occurrence la loi 90/25 du 18/11/1990 relative à l'orientation foncière et la loi domaniale N°90/30 du 01/12/1990 et des textes pris pour leur application. Notamment l'arrêté interministériel du 19/02/1992 fixant les modalités et conditions de cession des biens bâtis et non bâtis appartenant à l'Etat, le comité technique de la wilaya de Sétif lance un avis d'adjudication par soumissions cachetées pour la cession de terrains nus sis à la commune de Sétif en vue de la réalisation de programmes de promotion immobilière et d'investissement privé. (Placard du journal en annexe)

C'est un outil de régulation, de maîtrise urbaine et foncière mis en place par le législateur depuis le début de la période de crise et qui malheureusement, n'a pas fait l'objet d'usage dans toutes les villes algériennes.

La wilaya de Sétif est considérée encore comme pilote sur le sujet. Ainsi cette procédure qui a fait l'objet d'instruction du ministère de l'intérieur en 1995.

A savoir que cette opération d'adjudication tire triple avantages ; l'apport de ressources conséquentes aux budgets de l'Etat contre toute dilapidation des terrains, l'opportunité donnée aux pouvoirs publics d'imposer un cahier des charges particulier opposable forçant l'acquéreur à se soumettre à la volonté des techniciens, tout au moins en ce qui concerne la destination de ces terrains et enfin la transparence qui accompagne généralement ce type de procédure.

6.6.3. Densification et rentabilisation des poches vides

L'instruction ministérielle du ministère de l'habitat du 27/05/1992 fixant les orientations techniques relatives aux modalités de prise en charge par les directeurs chargés de l'urbanisme des attributions qui leurs sont conférées en matière de cession à l'amiable de terrains relevant du domaine privé de l'Etat qui stipule entre autre :

"La gestion parcimonieuse de ce patrimoine présuppose la connaissance et la maîtrise de ce portefeuille foncier compte tenu des valeurs urbaines des terrains en référence aux dernières dispositions de la législation foncière. La nécessité d'un recensement précis des biens immobiliers du domaine privé de l'Etat par les services locaux de l'urbanisme et des domaines s'impose et doit s'effectuer dans les meilleurs délais".

Dans ce sens, un important potentiel foncier résiduel pourra être dégagé et valorisé notamment à l'intérieur des zones ou secteurs urbanisés, à partir de sites enclavés et sur lesquels d'importants projets d'habitat et d'équipements collectifs pourraient être implantés (à titre d'exemple, en secteur urbanisé dans les grandes villes, une emprise de 400 m² permet d'y édifier un bâtiment pouvant accueillir au moins 16 logements). Ces sites

sont d'autant plus intéressants qu'ils se trouvent être d'une manière générale déjà équipés et donc prêts à l'emploi."²¹²

C'est ainsi qu'au niveau des grandes villes surtout et pour la première fois, une nouvelle carte apparue et qu'on a appelé « *la carte des poches vides* ». C'est sur commande du wali et suite aux instructions et la conjoncture qui régnait que les services de l'urbanisme de la wilaya en collaboration avec l'Urba Sétif qu'une carte, des poches vides, a été dessinée.

L'objectif initial était de préserver les poches vides et les affecter aux programmes d'habitat et les équipements de proximité nécessaires. Malheureusement, cette carte est devenue la source de la convoitise à travers les prérogatives du comité technique de wilaya.

La circulaire du Ministre de l'intérieur des Collectivités locales, de l'environnement et de la réforme administrative N°95-2606 du 10/06/1995 relative à l'occupation des enclaves, des poches foncières résiduelles, ainsi que des caves, entrepôts et vides sanitaires existants à l'intérieur du tissu urbain.

- *Les règles de priorité traitant les enclaves et les espaces vacants en milieu urbain à réserver en priorité à une destination publique tels que les espaces verts, les jardins publics, les parcs, à réserver avec clôture pour des projets sociaux, à attribuer à des entités administrative publiques pour la réalisation de structures d'utilité publique (agence d'assurance, services sociaux annexes de services, parkings, etc...)*
- *L'application scrupuleuse de la réglementation contre les convoitises extrêmes de la part des riverains et la spéculation foncière*
- *L'application de la procédure de l'adjudication »*²¹³

La circulaire du Ministre de l'intérieur parle de la gestion intelligente qui d'une part avise la promotion et l'investissement et d'autre part appréhende le maximum de précautions en raison de ses incidences sur l'urbanisme, la crédibilité des pouvoirs publics et sur l'opinion publique d'une manière générale.

"En conclusion en observant les règles précitées, les autorités locales permettront à ces enclaves et à ces poches foncières résiduelles de profiter pleinement à la collectivité qui aura ainsi l'occasion d'en tirer le maximum d'utilité dans l'usage et le service public au sens bien compris de l'intérêt général."

La Circulaire du ministère de l'Habitat, du 20/04/1999, portant mise en œuvre des opérations d'habitat par la densification.

Le recours à l'exploitation au titre de la densification des possibilités existantes au sein des cités et ensembles d'habitat existants a été une pratique du fait urbain dans le cadre du programme

²¹² Instruction ministérielle du ministère de l'habitat du 27/05/1992 1992.

²¹³ Circulaire du Ministre de l'intérieur des Collectivité locales, de l'environnement et de la réforme administrative N°95-2606 du 10/06/1995.

d'urgence à partir de 1996. La ville de Sétif a fait l'objet d'une expérimentation pilote sur le sujet. Le Ministère de l'habitat a instruit toutes les wilayas de suivre cette procédure.

Une approche qui a pour objet de rentabiliser le foncier urbain et de requalifier le cadre bâti insuffisamment structuré et organisé, devra être menée avec détermination dans le cadre du respect des règles d'urbanisme :

"La densification possible devra faire l'objet d'un examen concerté entre les services de l'urbanisme et de la commune pour insérer correctement les nouvelles opérations (y compris des équipements et commerces éventuellement)"

*"La nécessité de rentabiliser le foncier et les infrastructures de viabilités existantes, pour éviter le recours aux implantations en périphérie urbaine coûteuse, exige un engagement de la part des services de l'urbanisme et de la commune pour traiter les prétentions de certains résidents qui agissent pour le maintien des terrains généralement vagues et considérés à tort comme des espaces publics réservés aux jeux ou comme espaces verts."*²¹⁴.

Par ailleurs, nous notons sur la circulaire les préjugées d'un directeur central de l'architecture et de l'urbanisme qualifiant à tort, les terrains non occupés destinés dans les plans d'urbanisme comme espaces publics réservés aux jeux et espaces verts.

Alors qu'à travers ce processus, nous avons constaté que la ZHUN de Sétif a subi une densification de plus de 3000 logements (elle est passée de 9000 logements prévus à 12000 logements après densification) aujourd'hui elle a perdue toutes les assiettes réservées pour des équipements publics de proximité et notamment les jardins et les espaces verts.

6.6.4. Affectation des terrains à la DUCH

Mise en œuvre du nouveau programme de réalisation des logements locatifs à caractère social selon l'instruction de la direction des opérations domaniales et foncières du ministère des finances, direction générale du domaine national du 29/12/1997 qui stipule que la procédure consiste à affecter conformément à la réglementation domaniale, au profit des directions de l'urbanisme et de la construction et de l'habitat DUCH, les terrains d'assiette devaient servir à l'implantation des logements sociaux.

6.6.5. La convoitise comme fait urbain durant la décennie noire en Algérie

Durant le parcours de lecture du fait urbain entre l'extension et la maîtrise, le phénomène de la « convoitise » nous a, interpellé pour plusieurs raisons. Il coïncide avec la décennie noire et il concerne une phase de maîtrise de la croissance urbaine. Cette forme ou plutôt cette formule étant donné qu'elle est recommandée par l'administratif et couverte par des mesures juridiques a été instaurée dans une conjoncture de désengagement de l'Etat, une crise de logement et surtout une tension foncière.

²¹⁴ Circulaire du ministère de l'Habitat, du 20/04/1999.

Des citoyens, toute catégorie sociale et profil professionnel, s'organisent par un statut notarial en société civile immobilière ou en coopérative immobilière prennent en charge leurs problèmes de logements et d'habitation en postulant à la création de leurs projets. Cela se concrétise après avoir convoité un terrain généralement appartenant à la propriété du domaine privé de l'Etat et qui le jugent intéressant.

Un Comité Technique de Wilaya a été installé auprès du secrétariat général représentant le wali territorialement compétent conformément à l'Arrêté Interministériel du 19 février 1992. (fixant les conditions et les modalités de cession d'immeubles bâtis ou non bâtis appartenant à l'Etat et destinés à être utilisés pour la réalisation d'opérations d'urbanisme ou de construction et selon le contenu des cahiers de charges type).

Après avoir déposé le dossier auprès du comité technique de wilaya, Les postulants seront agréés et deviennent propriétaires du terrain convoité. Dans la plus part des cas, le terrain convoité est nu et non viabilisé.

Deux formules ont été constatées à cette convoitise. La première est celle des sociétés civiles immobilières à l'effet de construire des immeubles d'habitat collectifs sur des terrains appartenant à l'Etat. Une expérience catastrophique, les résultats constatés sont effrayants. Si les spécialistes du domaine du bâtiment et de la promotion immobilière n'arrivent pas à monter convenablement une opération immobilière comment voulez-vous qu'un simple groupe de citoyens peuvent construire une cité d'habitat collective. La deuxième concerne la convoitise d'un terrain par une coopérative immobilière sous forme de lotissements à l'effet de construire des maisons individuelles dans le cadre de l'auto-construction. Pour ce deuxième cas, les terrains acquis sont de deux formes, celle de la propriété du domaine privé de l'Etat par le biais du comité technique de wilaya et celle de la propriété des Agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine (ALGRF) après transfert de propriété par les APC acquises par les communes dans le cadre de l'ordonnance 74-26 portant constitution des réserves foncières communales.

Il est à noter que le mécanisme d'organisation de coopérative immobilière n'est pas récent. Seulement, devant la tension foncière, la saturation de la ville en matière de disponibilité foncière, le désengagement de l'état, l'approche par la convoitise a surgi et a fait la distinction.

Devant un flux migratoire important et les conjonctures de crise déclenchant une forte demande d'urbanisation d'une part et la tension foncière due à la décision de la maîtrise de la croissance urbaine d'autre part, la convoitise est détournée de ses objectifs pour devenir une simple opération spéculative et de rente immobilière et foncière. C'est ainsi que le phénomène est évolué comme un sujet politique de remise en cause.

Le fait de la convoitise est amené à un problème crucial pour les autorités pourvus de décisions. Généralement la convoitise concerne les terrains de valeurs appuyés surtout sur la rente foncière parce que tout simplement les ayant droits sont des revendeurs. Aussi, il faut signaler que cette démarche a évolué au moment où les anciens PUD sont caducs et les nouveaux instruments d'urbanisme (PDAU) sont inexistants. Par conséquent, l'administration concernée et consultée est

dévoilée de règlement protégeant les terrains pour les équipements de proximité et autres. L'Algérie n'est pas dotée d'outils de régulation et de préservation de son patrimoine foncier. Il n'existe pas de documents de réserves foncières qui frappent ce type d'assiette de zone non aedificandi.

Un retard abusif est à mentionner pour confectionner les nouveaux documents d'urbanisme. Les PDAU sont presque tous été lancés entre 1992 et 1993, et sous la pression et l'ultime délai d'acheminer l'approbation des PDAU avant le 31/12/1997. La durée moyenne de faire aboutir un plan d'urbanisme, de l'inscription à l'approbation, est de cinq (05) années.

Néanmoins, face au phénomène de la convoitise et durant l'élaboration des PDAU, aucun sursis à statuer n'a été prononcé par la puissance publique. L'instruction des dossiers s'est limitée à l'application des règles générales d'aménagement et d'urbanisme et par conséquent tout avis défavorable sous prétexte de laisser le terrain à un équipement public est illégitime du moment qu'il n'y a pas de règlement en vigueur qui le stipule.

Des terrains vierges convoitables ont été affectés par les autorités de la wilaya dans la précipitation à des organismes étatiques uniquement pour contre carrer l'accaparament des assiettes foncières. Il faut noter que les statuts des gens qui convoitent les terrains sont parfois aussi puissants que les décideurs de la wilaya.

La mission du comité technique de wilaya engagé en 1992 a pris fin en 1995 et remplacé par un autre comité visant la priorité à l'investissement. Ce nouveau est appelé Comité d'Assistance Local pour la Promotion de l'Investissement (CALPI). Il est installé conformément à l'instruction interministérielle n°028 du 15 mai 1994 relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs.

Le CALPI assiste d'une manière extraordinaire les investisseurs qui ont acquis la formule d'APSI (Agence de Promotion et de Soutien et de suivi des Investissements) conformément au décret législatif n°93-12 du 05 octobre 1993 relative à la promotion des investissements.

Des mesures incitatives, fiscales et autres, inédites que le système législatif a mis en place pour l'investissement privé parallèlement aux actions de restructuration et de privatisation du secteur public.

Par ailleurs, le changement d'intérêt des autorités de la wilaya par le biais du comité technique vers l'investissement n'a pas empêché la continuité du phénomène de la convoitise au niveau des agences foncières.

Les coopératives immobilières continuent à convoiter les terrains communaux intégrés dans les réserves foncières de la commune. Si les assiettes convoitées appartenant à la commune ne sont pas évidentes à identifier, la complicité de l'administration des collectivités locales avec les citoyens permet à décrypter la nature juridique susceptible à la cession pour des coopératives immobilières. Le transfert de la propriété de la commune à l'agence foncière se fait au nom de la

coopérative immobilière. Par conséquent, l'APC continue indirectement à céder des terrains au privé. L'agence foncière devient un simple intermédiaire pour la cession.

Contrairement à la loi 90-25, les transferts de propriété de la commune vers l'agence foncière n'ont pas été effectués en bloc, mais en compte-goutte selon l'opération. Ainsi l'instruction des dossiers de permis de lotir devient une simple charge technique et les services d'urbanisme de la wilaya ne peuvent statuer sur l'opportunité du lotissement et de la coopérative immobilière. Si non un contentieux est envisagé du moment que le propriétaire maintenant est une coopérative immobilière, elle n'a acquis le terrain que pour cette finalité. Juridiquement elle a tous les attributs et le droit d'avoir le permis de lotir.

Cette pratique a engendré des dépassements graves, des démesures d'accaparement des terrains réservés pour équipements, des servitudes sous la tension des coopérateurs ont été redéfinies à la baisse, les voies des lotissements ne dépassent pas les six mètres, les trottoirs ne dépassent pas les un mètre et demi, des opérations de densification de quartier avec les conséquences sur les VRD sous dimensionnés.

6.6.6. Comité de crise de wilaya

Un comité de crise a été installé au niveau de chaque wilaya. Sa mission est le suivi du programme d'urgence du gouvernement. Il est assimilé à une équipe de pilotage. Tous les membres de l'exécutif de la wilaya sont sensibilisés par le programme d'action. Un travail de coordination a été ressenti à travers les procès-verbaux du comité de crise. L'obligation de résultat dans les délais impartis est obligatoire.

On a associé au comité de crise les représentants des comités de quartier, la confédération algérienne du patronat (CAP) et l'union générale des entreprises algériennes,...

Le comité de crise est présidé par le Wali. L'une des actions du comité de crise, le programme d'urgence d'habitat. Un nouveau système de management a été entrepris. Le financement de l'opération de réalisation est assuré par l'épargne CNEP. L'entreprise a le droit d'une avance forfaitaire et des situations d'achat pour compte avant le démarrage du chantier. La quasi-totalité des chantiers des logements n'excèdent pas une hauteur de R+2. Les programmes attribués aux entreprises sont entre 4 et 12 logements par entreprise. Une nouvelle génération d'entreprises dans le bâtiment est créée devant cette accessibilité d'exécuter. C'est des tôliers, commerçants, coiffeurs,..., qui se sont reconvertis dans le bâtiment. Actuellement, parmi eux, ils ont la catégorie 8 et sont devenus même des investisseurs dans l'industrie.

Les délais de constructions par entreprise ne dépassent pas les quatre mois. Les contraintes d'indisponibilité foncières ont fait l'objet de sensibilisation. Une carte des poches vides a été élaborée. La ZHUN et les espaces résiduels ont été convoités dans un cadre de densification par des petits programmes.

6.6.7. Suspension de la promotion immobilière

La promotion immobilière comme étant un autre modèle de production du logement initié à partir de 1986 a laissé un lourd contentieux. La question de la propriété a été omise dans le processus de production. Les promoteurs dépourvus d'expérience sur le métier se sont trouvés face à l'inflation du dinar et les chantiers qui durent trop longtemps confrontés à des situations contentieuses avec leurs clients notamment sur le coût réel du logement.

Ajoutons à cela le contentieux d'assainissement des actes de propriété face à des projets de promotion immobilière parfois inachevés, la majorité dans l'irrégularité par rapport au permis de construire, des dépassements fonciers, l'absence du contrat CTC et de la garantie décennale,... Une situation embrouillée que la délivrance de conformité d'achèvement de la construction de la promotion immobilière pour délivrer les actes de propriétés aux bénéficiaires est devenue quasiment impossible.

Devant ce constat, une décision stipulant que l'attribution de terrains dans le cadre de la promotion immobilière privée est suspendue jusqu'à nouvelle ordre²¹⁵.

6.6.8. La question du Patrimoine culturel

La loi n°98-04 du 15 juin 1998 relative à la protection du patrimoine culturel affiche pour la première fois des ambitions de prise en charge prometteuse en intégrant les entités urbaines et rurales à travers les secteurs sauvegardés. Un arsenal juridique issu de la loi a été mis en place. Ainsi à travers cette loi une gamme d'outils financière, foncière et procédurière a enrichi la boîte à outils en matière d'urbanisme d'une manière générale et la question du patrimoine et par conséquent sur la gamme d'outils de gestion en particulier. Derrière cette loi, pour la première fois, une dimension stratégique est incontournable fixant à un cadastrage du patrimoine. Théoriquement, l'Etat adopte la vision de constituer le patrimoine comme étant un potentiel de déploiement serein de l'avenir.

Selon la loi les cités historiques sont témoins de l'histoire des peuples et des gens que l'Algérie a accueillie et de ceux qui se sont imposés. Ainsi les actions d'inventaires, d'enregistrement, d'étude et de publication de tout le patrimoine sont plus que jamais prioritaires.

La question du patrimoine colonial demeure ambiguë et complexe et pose toujours un problème d'identité et de nationalisme. Bien que le discours politique sur la question déclare « qu'il n'a pas de souvenirs problématique ni d'histoire honteuse et ne pouvons que déclarer amis du patrimoine et toutes ces marques du passé qui ont fait ce que nous sommes, méritent d'être sauvegardées,

²¹⁵ Pour la wilaya de Sétif l'arrêté suspendant l'attribution de terrains pour la promotion immobilière porte le n°1006/SG/BM du 10 septembre 1994.

préservées, exhibées et transmises dans le meilleur état possible »²¹⁶. Par ailleurs sur le terrain la question est loin d'être résolue.

La loi de protection du patrimoine vient en conformité avec les traités internationaux chargés de la sauvegarde des patrimoines culturels est restée longtemps sans textes d'application. C'est n'est qu'au 2003 que le l'Etat promulgue huit décrets d'application en moins de trois mois. Le « fond du patrimoine culturel » a été créé.

Cinq ans après la promulgation de la loi, des assises ont été organisées à l'occasion de la promulgation des décrets d'application pour définir une stratégie en matière de prise en charge du patrimoine culturel.

A travers cette loi, nous avons constaté une nette évolution et maturation sur la notion et le concept même du patrimoine culturel. L'article n°2 stipule qu'ils « sont considérés comme patrimoine culturel de la nation tous les biens culturels immobiliers, immobiliers par destination et mobiliers existant sur et dans le sol des immeubles du domaine national, appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé, ainsi que dans le sous-sol des eaux intérieures et territoriales nationales légués par les différentes civilisations qui se sont succédées de la préhistoire à nos jours... ».

Contrairement à l'ordonnance 67-281 du 20/12/1967, qui ne recouvrait dans ses catégories de définitions que les notions de protection des sites archéologiques et ne prévoyait comme mesures de protection que l'acte de restauration, pris comme mode d'intervention visant à maintenir en l'état ou à reconstituer à l'état originel, d'une manière générale. Les Casbahs, les Médinas, les Ksour, les Zéribas, les Mechtas ne pouvaient pas être comprises comme patrimoine.

Avec la loi 98-04 qui abroge et remplace toutes les dispositions de l'ordonnance 67-281, une nouvelle philosophie du patrimoine culturelle qui définit dans son article n°8 les biens culturels immobiliers comme étant les monuments historiques ; les sites archéologiques et les ensembles urbains ou ruraux.

6.7. La concertation et la dimension sociale

6.7.1. Le Conseil National Economique et Social (CNES)

Institué par décret présidentielle n°93-225 du 05 octobre 1993 portant création d'un conseil national économique et social.

Un organe consultatif de dialogue et de concertation dans les domaines économique, social et culturel. il a pour missions d'assurer la permanence du dialogue et de la concertation entre partenaires économiques et sociaux, d'évaluer et d'étudier les questions d'intérêt national portant

²¹⁶ Allocation de Monsieur le Chef du Gouvernement aux assises du patrimoine culturel, Bibliothèque Nationale du Hamma, Alger le 29/12/2003.

sur le développement économique et culturel et de faire des propositions et recommandations et de donner des avis sur des questions entrant dans le champ de ses compétences.

6.7.2. Le médiateur de la république

Institué pour la première fois par un décret présidentiel²¹⁷ instituant le médiateur de la république en Algérie. Un espace reliant l'administration et les administrés. Elle a été suivie par des mesures à l'échelle locale à travers trois arrêtés ministériels sur les conditions de réception, d'information et d'orientation.

*« Le médiateur de la République est implicitement prévu comme instrument pouvant contribuer à l'essor de la société en répondant aux besoins des usagers et de l'équité afin de parvenir au respect en toute circonstance de la neutralité de l'administration en moralisant la vie publique et en renforçant les fonctions de contrôle. »*²¹⁸.

6.7.3. Le Comité d'architecture, d'urbanisme et d'environnement bâti

La question de la qualité environnementale du cadre bâti, la préservation de la cohérence urbaine est dotée par un organe consultatif. Prévu par les dispositions du décret 9-07 dans le titre III, article 35 : Il est créé dans chaque wilaya, un organe dit « *Comité d'architecture, d'urbanisme et d'environnement bâti* » (CAUEB). Celui-ci peut être consulté sur toutes les questions relatives à la construction, l'urbanisme, l'architecture et l'environnement.

Le comité poursuit est consulté sur les questions : de protection du patrimoine architectural, les actions d'identification et d'inventaire du patrimoine architectural, par élément et par site. Il est chargé de la collaboration avec les services extérieurs des ministères chargés de l'architecture, de la culture et des collectivités locales à l'établissement de cahiers de prescriptions particulières pour la protection et la préservation du patrimoine architectural. Il contribue à l'assistance aux organismes chargés de la sauvegarde du patrimoine architectural, de la promotion des caractéristiques architecturales locales, d'information et de sensibilisation des promoteurs, concepteurs et du public, d'assistance aux collectivités dans la consultation de dossiers de propositions de classement des sites, d'assistance et d'information des administrations et des collectivités qui interviennent dans le domaine de la construction.

Les collectivités locales sont tenues de consulter le comité d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement bâti de wilaya dans le cadre de l'élaboration des instruments d'urbanisme conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi 90-29 du 1er décembre 1990. Le comité poursuit les actions visant à :

- améliorer l'orientation et l'encadrement des opérations de rénovation et de réhabilitation des tissus urbains.

²¹⁷ Décret présidentiel n°96-113 du 23 mars 1996 portant institution d'un médiateur de la république.

²¹⁸ Ghaouti S. *Le médiateur de la République : l'expérience algérienne de 1996 à 1999*. In les Annales, Les modes alternatifs de règlement des conflits, Colloque international. Alger 06/07 mai 2014.

- sensibiliser et encadrer les opérations d'intégration, urbaines des grands ensembles,
- encourager les opérations de viabilisation et d'amélioration du cadre bâti des tissus spontanés, a pour mission la protection du patrimoine.
- conseiller les autorités locales sur la localisation et la délocalisation des activités nuisibles et à la restructuration des zones d'activités.

Il peut être saisi pour exprimer un avis consultatif sur les programmes d'aménagement du mobilier urbain, la création des espaces verts, de loisir, de détente et zones boisées.

Le décret législatif du 94-04 stipule que les Comités d'Architecture de l'Urbanisme et de l'Environnement Bâti sont composés au tiers de représentants de la société civile. Le décret exécutif 95-370 du 15 novembre 1995 fixe l'organisation et le fonctionnement du comité d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement bâti de wilaya.

Encore une fois de plus, nous constatons, un petit repli d'un espace de concertation, de débat et d'enrichissement du fait urbain, au moins en matière d'urbanisme participatif.

Cette mesure, prise dans la logique du débat sur la production architecturale, ce n'est pas anodin que les prescriptions du comité ont été intégrées dans le décret de 94-07 relatif aux conditions de la production architecturale et à l'exercice de la profession d'architecte dont sa mission collective est de s'engager dans ce comité.

A ce jour, juridiquement les prescriptions de création et les tâches alloués à ce comité ne sont pas abrogées. Néanmoins, les comités des wilayas aujourd'hui ne siègent pas. Ajoutons à cela un arsenal juridique mis en vieil sans qu'il soit ni renoncé ni relancé.

6.7.4. Amélioration du cadre bâti

Requalification des grands ensembles, l'amélioration du cadre bâti ancien est une prise de conscience des pouvoirs publics sur une réalité qui reste à ce jour d'actualité. L'innovation est doublement constatée, d'une part, l'expérience engagée avec des professionnels étrangers spécialisés et d'autre part la dimension sociale dans le montage des opérations. Pour la première fois, les opérations de requalifications sont portées avec les comités de quartiers.

Un travail d'amélioration des grands ensembles engagé par et pour les citoyens. Une action contre les maladies à transmission hydrique en éliminant les risques de connexion des réseaux des eaux usées avec les réseaux d'alimentation d'eau potable aux pieds des immeubles fût engagée et achevée durant cette décennie. Cette action a véhiculé d'autres actions aux pieds d'immeubles par les citoyens.

Conclusion

La pratique d'une ville faussement produite par rapport aux documents d'urbanisme est le résultat d'un fait urbain. Il est conséquent d'une croissance urbaine rapide en rupture avec la structure spatiale préexistante et en décalage avec l'évolution sociale. Ce n'est pas un produit de hasard, ce sont des politiques menées, des modèles adoptés et des pratiques usées.

Il est vrai que la législation algérienne demeure dans un état embryonnaire. Des manquements et des incohérences sur le dispositif et le procédurier en matière d'urbanisme reste à combler. Mais la question nous renvoie toujours aux enjeux des pouvoirs et le rôle de l'Etat en qualité de régulateur.

De l'indépendance à ce jour, les politiques urbaines étaient variables et multiples mais toutes sont le produit d'une politique de la paix sociale. Par conséquent, la planification économique et sociale est au dommage de la planification spatiale et urbaine.

La ville a été professionnellement mal malmenée. Une auto-urbanisation qui justifie l'urgence et la précipitation et l'impérative obligation de concrétisation des programmes politiques. C'est pourquoi, le fait urbain durant chaque période a été décidé et exécuté de manière administrative bureaucratique et dirigiste. On a limité l'urbanisme au droit de l'urbanisme et les instruments d'urbanisme comme alibi à la question foncière.

Ainsi, de l'analyse des réalités urbaines, à travers la question urbaine, la planification urbaine et la question foncière, les causalités traçant aujourd'hui le tableau clinique évoquées dans plusieurs thèses s'avèrent claires. Elles touchent trois axes principaux :

- l'urbanisme et les phénomènes d'urbanisation,
- la planification urbaine et le cadre juridique
- et les - acteurs et leurs comportements.

L'hypothèse de décalage de la ville pensée par rapport à la ville réalisée est observée. Elle explique bien le fait urbain au lieu de l'urbanisme. C'est la conséquence d'une pratique mais d'une politique surtout. Probablement le décalage demeure tant que les conditions de pratiques et la question de la maîtrise ne sont pas prises en charge. La lecture à travers le cas d'étude nous a permis de vérifier nos hypothèses. La discussion de la question urbaine nous permettra de situer la problématique par rapport à la refonte préconisée et de dégager des pistes à explorer.

Les trois paramètres de lecture sur la question urbaine sont toujours d'actualité mais le contexte algérien connaît des spécificités. Arrêtons le fait urbain et faisons de l'urbanisme exige une volonté politique sur la question urbaine, une révision sur la planification urbaine et une véritable gestion foncière.

De la lecture chronologique (décennale) du fait urbain, la décennie noire (1990-1999) se détache de la période antérieure et postérieure non pas par la conjoncture de crises mais aussi par les mesures entreprises. Ce n'est pas un jugement sur la gouvernance ni une référence à suivre mais

une situation particulière qui coïncide avec une gouvernance spécifique qui nous interpelle à décrypter.

Le passage de l'urbanisme d'extension à l'urbanisme de maîtrise s'est provoqué durant cette décennie. C'est à partir de l'expérience des dernières réformes durant la décennie noire que la refonte sur l'urbanisme d'aujourd'hui doit réclamer le passage de l'urbanisme en crise à l'urbanisme de crise.

L'urbanisme est politique, mais l'urbanisation n'est pas forcément la production d'un Etat-providence qui fait tout. Le rythme d'urbanisation qui ne dépend que de la rente pétrolière sinon il cède la place à l'informel est une formule grave mais les deux sont des conséquences catastrophiques.

La croissance urbaine et le développement économique exige de nouvelles règles de jeux dans le processus de la production urbaine.

L'urgence, la précipitation et l'improvisation sont les mots d'ordre sur le terrain. L'auto-urbanisation et la juxtaposition des programmes à défaut de la production foncière à l'urbanisation et en absence d'outils y afférents décrivent le processus du fait urbain.

Du moment que le travail comporte la discussion sur la ville réelle et les questionnements qui devaient expliquer le fait urbain qu'elle a subi, et pour vérifier en détail ce qui a été relaté à l'échelle nationale ainsi que les hypothèses avancées sur les instruments et les outils d'urbanisme et les politiques urbaines en matière de planification urbaine, une lecture de détail sur un cas d'étude s'impose. C'est dans la partie suivante qu'on va discuter et questionner le fait urbain, dans le détail et sur le local, à travers la ville de Sétif comme un cas d'étude.

*« Ce n'est pas par curiosité
intellectuelle gratuite, mais pour retrouver
la logique de la ville qu'il faut reprendre
l'histoire de sa formation »*
Hubert Verdine²¹⁹.

TROISIEME PARTIE

Lecture et décryptage du fait urbain à travers le cas d'étude

Introduction : Identification et statut de la ville de Sétif

La lecture sévère et rigoureuse dans le fond et dans le détail sur le fait urbain est complexe. Devant la contrainte d'investir les données généralement inaccessibles et devant la difficulté de traduire les dissimulés et les masqués des pratiques, nous avons limité l'étude de cas à la ville de Sétif. Ceci me permettra aussi d'exploiter l'expérience acquise dans le domaine et sur le contexte.

J'ai essayé à travers la lecture du fait urbain de m'imprégner sur le sujet, malheureusement au fur et à mesure, je me rends compte que je suis encore loin de cerner toutes les pratiques du fait urbain de la ville. C'est pourquoi, ma contribution n'est pas exhaustive, elle me permet de vérifier mes hypothèses de travail et de répondre aux questions sur la fabrication de la ville de Sétif qui me paraissent jusque-là, n'ont pas été suffisamment décryptés.

Loin de cerner tout le processus du fait urbain et sa complexité mais l'intention n'est pas aussi de relater une simple monographie de la ville. Elle permet de vérifier en premier lieu les hypothèses et essayer de répondre à la question de la pratique d'urbanisme en Algérie. Exploiter les travaux et l'état des savoirs acquis et décrypter dans le détail le fait urbain qui me paraît n'a pas été en conséquence suffisamment développé, permet de dégager des pistes à explorer.

La critique sur tout ce qui est négatif que ce soit objectivement ou subjectivement a été suffisamment consignée. Parallèlement au même tableau clinique qu'on trouve à chaque fois qu'on relate la question urbaine sur la ville algérienne, le côté positif est aussi une devise à entreprendre.

Le choix de la ville de Sétif

Notre cas d'étude porte sur la ville de Sétif et détient sa pertinence pour divers arguments. D'abord il est clair que le fait urbain est un phénomène complexe et que les traces écrites ne suffisent pas pour le décoder. S'aventurer sur des territoires méconnus contraint la mission de décryptage.

C'est pourquoi, le choix de la ville de Sétif est motivé par l'expérience acquise au niveau de la Direction de l'urbanisme et de la construction de la wilaya de Sétif, en qualité de responsable du bureau des instruments de l'urbanisme, cette expérience m'a permis de près, de suivre le fait urbain notamment durant la décennie noire.

²¹⁹ Cité dans le volume 2, Phase 1, PDAU commune de Sétif, analyse de l'Etat de Fait, 1995 p114.

Par ailleurs, la ville de Sétif, comme cas d'étude est devenue intéressante, aujourd'hui, on ne peut pas nier la particularité de la ville de Sétif en matière de fabrique urbaine comme un sujet à découvrir (photo aérienne sur le parc d'attraction et son environnement urbain).

« Sétif est une ville d'urbanisme », « Sétif est une ville pilote », « Sétif est un exemple à suivre »,.... autant d'aptitudes et de qualifications que beaucoup d'acteurs (responsables, intellectuelles, chercheurs et autres), l'affirment à chaque fois que les deux mots se combinent dans un discours ; Sétif et Urbanisme.



Cette qualification n'est pas fortuite mais hélas, elle n'est pas si évidente. La réflexion urbanistique a été toujours centrée sur les dysfonctionnements, les manquements et les incohérences. Rarement qu'on aborde la ville d'une manière objective qui prédique le positif et le négatif en même temps.

Presque, c'est le même cas constaté dans les études et recherches scientifiques, quand on aborde le fait urbain de la ville algérienne durant la période postindépendance, c'est le même tableau clinique de diagnostics qui est toujours évoqué en décrivant l'évolution de nos villes.

Ce n'est pas un discours de jugement qu'on espère évoluer mais plutôt comprendre à travers la lecture rétrospective, le fait urbain devant la gouvernance pratiquée pour vérifier les hypothèses et tirer les enseignements nécessaires.

S'agit-il d'un cas d'étude exceptionnel ? Ou plutôt à travers le cas de Sétif, c'est une approche d'une pratique nationale qu'il découle ? Dans tous les cas, la ville est par essence singulière. Ce sont les pratiques nationales qui nous interpellent.

La démarche et les des paramètres de lecture sont basés sur les données nationales, telles que la législation en vigueur, la politique urbaine, le système de gouvernance, les instruments et outils d'urbanisme en vigueur,...etc. Ce sont des mesures et outils qu'on a avec fabriqué la ville en Algérie d'une manière générale et non pas spécifique pour la ville de Sétif.

Des exceptions peuvent être exclusives à la ville de Sétif. Dans ce cas nous essayons de les signaler dans la mesure du possible étant donné que nous n'avons pas effectué une étude comparative.



Fig.1 Photo google sur la médiane de la RN5

Identification de la ville

L'organisation territoriale sous système de ville stratifiée et hiérarchisée n'est qu'un héritage de l'aménagement du territoire mal négocié au départ par le modèle colonial français. Un flagrant déséquilibre territorial et de répartition spatiale de la population. Jadis favorisant le littoral pour drainer les richesses par les ports et en créant des villes intérieures servant de relais pour le contrôle et l'exploitation des richesses.

Par le rythme de croissance urbaine et l'urbanisation hyperaccélérée, menée par des politiques volontaristes de l'Etat que l'armature urbaine s'est renforcée sur la base d'un maillage territorial préexistant et par conséquent, le système de villes a consolidé le rang des villes intermédiaires appuyées surtout par leur statut administratif de chef-lieu.

Les travaux menés sur la ville de Sétif par le géographe André Prenant, selon le témoignage de Bouzid Semmoud, lui ont permis d'analyser les effets du système colonial à la grande échelle. Il a démystifié le « *beau succès de la colonisation* » qu'aurait été l'urbanisation. Jusqu'à la fin des années 50, *Sétif n'est pas une ville attractive mais un réceptacle de l'exode de misère des ruraux de la région, provoqué par la dépossession, le morcellement de propriétés déjà bien exigües puis par les vagues de mécanisation (compagnie genevoise) dans une région dominée par la céréaliculture*. Poussées urbaines et crises rurales sont concomitantes et liées. Il montre la très forte emprise foncière de Sétif sur les Hautes Plaines Sétifiennes, soulignant ainsi le statut d'une ville vivant de rentes et de profits des propriétaires absents au détriment de ses campagnes qu'elle stérilise et notamment sur la médiane de la RN5 (figure 1).

Le défi Algérien après plus d'un siècle de colonisation était difficile. Le projet de développement adopté était fondé sur des modèles étrangers et n'a aucun ancrage sur l'expérience de la population.

Longtemps dépendante des campagnes, les villes organisent désormais l'espace national. Au Nord du pays, l'armature urbaine est relativement bien structurée et hiérarchisée, ce qui facilite une meilleure maîtrise de l'espace.

Sétif appartient à l'Est algérien, c'est la région la plus peuplée. Jusqu'à aujourd'hui la majorité des villes en Algérie jouent de plus en plus leur rôle de pôle administratif et économique (figure 2).

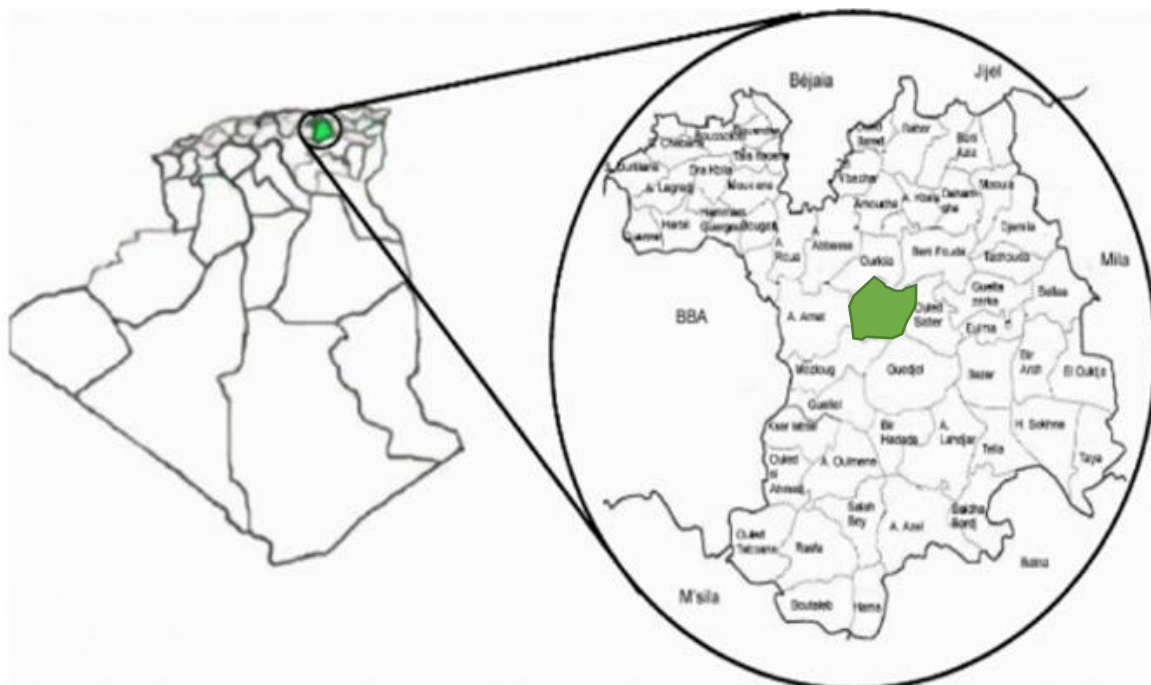


Fig. 2 Situation de la wilaya de Sétif

Depuis les dernières décennies, la poussée urbaine en Algérie entraîne des bouleversements spectaculaires, les campagnes connaissent une mutation tout aussi impressionnante.

La nature de l'accroissement du peuplement de la ville de Sétif est due à la plus grande part de l'immigration des ruraux, et par conséquent, le développement de l'activité économique épuise la mobilisation d'une main d'œuvre qui par un exode rural successif et des liens sociaux initiaux s'intègre progressivement dans l'activité et la vie citadine²²⁰.

Par ailleurs, l'urbanisation rurale est responsable d'une nouvelle organisation de l'espace. Marc Côte nous révèle l'impact de la colonisation sur le phénomène de retournement social sur l'espace, « ... la marque coloniale sur l'espace a souvent été spectaculaire, et le bâti, l'espace local, le territoire national ont été littéralement retournés comme on retournerait un gant. ». Un modèle bien spécifique à l'Algérie. Les conséquences sont terribles, elles continuent à ce jour à peser sur l'espace et la société algérienne.

²²⁰ Prenant A. 1953. *Facteurs du peuplement d'une ville de l'Algérie intérieure : Sétif*. In : *Annales de Géographie*, t. 62, n°334, 1953, pp. 434-451 ; doi : 10.3406/geo.1953.13052 http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1953_num_62_334_13052. (Consulté le 20/06/2017).

Marc Côte explique aux architectes-urbanistes que *le territoire n'est pas l'espace physique avec sa topographie et son écologie, c'est l'espace produit par la société, construit, peuplé, aménagé et humanisé. Aux territoires urbains un vocabulaire intégré depuis quelques décennies est artificialisé par excellence, est celui de la ville. Les architectes en général partagent les territoires des sociologues ceux de la fragmentation sociale et urbaine et les territoires des géographes qui convergent vers la reconnaissance de l'existence de trois niveaux majeurs : l'étalement urbain, l'aire urbaine, la région urbaine.*

La ville de Sétif bascule dans les trois niveaux mais à chaque niveau une logique de vision. Sur le niveau intermédiaire, Marc Côte a rangé Sétif au commandement d'une région urbaine, contrairement à la logique décisionnelle et l'indice démographique et aussi à ce qui a été préconisé dans le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) de la région Hauts plateaux Est (figure 3). Il définit le niveau de la région urbaine comme espace de fonctionnalités c'est –à-dire celui qui est en relation économique et de services avec la ville. Les fonctions animées par la ville constituent les fondements qui font la spécificité et la force de la ville.

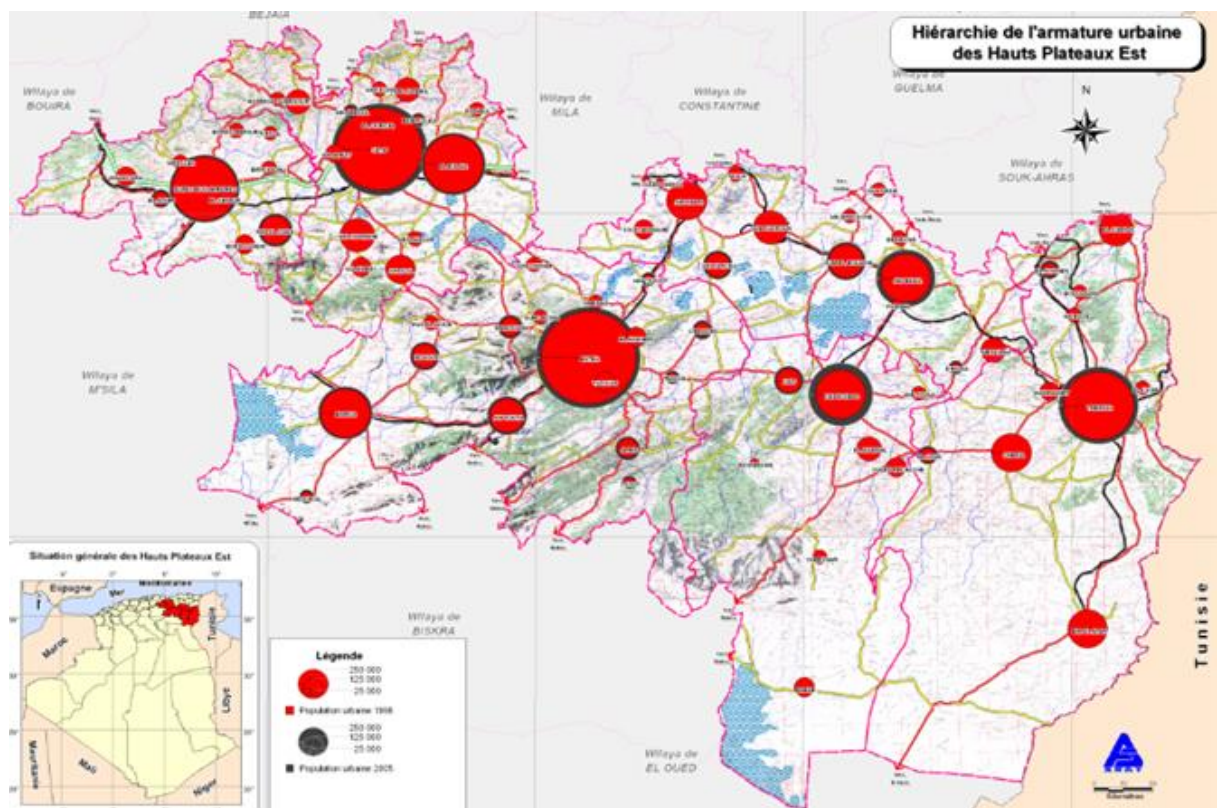


Fig. 3 Armature urbaine de la Région Haut Plateaux Est SRAT ANAT

La ville dispose d'un discours

La ville qui dispose d'un discours est une ville qui retrace son devenir au fur et à mesure de son évolution. Cette dimension sociale que la gouvernance urbaine en Algérie continue à négliger alors que le rehaussement ou le chaos sont entre leurs mains. Chaque fois que le fait urbain s'éloigne du discours social, la ville est par conséquent inappropriée aux citoyens.

La ville de Sétif d'aujourd'hui est récente mais son discours remonte plus loin dans l'histoire. Il s'est accumulé à travers le temps, d'une génération à une autre, depuis sa création jusqu'à ce jour. Son rôle dans le territoire, sa vocation et ses ambitions nationales, son urbanité et ses symboliques purement locales. Aujourd'hui, à travers les discours des officiels les plus hauts placés, la ville de Sétif ne cesse de devenir un « sujet », on l'évoque comme l'« exemple » à suivre.

Dans la production urbaine, l'espace urbain est partagé entre les producteurs, les faiseurs de l'urbain et les usagers qui pratiquent la ville et l'espace. C'est surtout ceux qui interprètent le milieu urbain, sans eux il n'y a pas de discours. La ville se façonne et façonne l'utilisateur à travers ce discours.

« *On né pas Sétifiens, on le devient* » me disait un ancien directeur de l'exécutif de la wilaya.

Sétif et la question de la métropolisation régionale

La question de la métropolisation en Algérie reste un sujet complexe et ambigu. A ce jour, c'est un sujet de spéculation local. Un concept international et qui ne trouve sa logique que dans la logique de la mondialisation, les grandes villes Algériennes n'ont pas encore trouvé d'issue concurrentielle à la métropolisation. Alors que, il existe des villes notamment en Suisse, qui ne dépassent pas les 200.000 habitants. Pour Semmoud Bouziane, la capitale Alger n'est pas encore métropole, l'ONU la classe comme métropole que sur le principe de son statut de capitale.

En Algérie, ce sont quatre grandes villes qui restent à la recherche de leur métropolisation selon les documents de l'aménagement du territoire. Selon le découpage régional des SRAT, la région Hauts Plateaux Est (RHPE) composée des six wilayas (Bordj Bou Arreridj, Sétif, Oum EL Bouaghi, Batna, Khenchela, et Tébessa), le commandement de la région est toujours en ballottage. Selon André Prenant, Sétif jouera toujours le rôle de commandement de la région quel que soit la contrainte de la population et même si les volontés politiques opteront pour une autre ville.

C'est dans ce contexte que nous révélons les spéculations sur les ambitions locales autour de la ville de Sétif comme une future métropole régionale. Cette aspiration est repérée dans sa dynamique urbaine et tient son origine depuis sa création comme ville-étape. C'est à travers une succession d'événements de développement que la ville a vécue, que les ambitions de commandement régional se décidaient tacitement au fur et à mesure.

Sétif comme ville intermédiaire

Ce n'est pas uniquement aux références des thèses scientifiques déjà élaborées sur l'intermédialité du cas de la ville de Sétif que mon ancrage se partage. Ce n'est pas une question quantitative de démographie et d'espace ni de la question du statut administratif qu'elle possède. Sétif a toujours joué le rôle intermédiaire. Durant toutes les étapes clés de développement économique, la ville de Sétif détient le statut intermédiaire à travers son indépendance des deux métropoles (Alger-Constantine).

Que ce soit la ville coloniale qui s'étale sur 30 ha ou la ville actuelle qui s'étale sur plus de 4.200 ha, dans la plaque territoriale qui l'agence et la compose, la ville de Sétif a toujours joué le rôle intermédiaire.

Historiquement, ce n'est pas un produit d'équité territoriale que l'Etat a adopté durant la période postindépendance, Sétif a dessiné son statut d'intermédiaire avant le campement des militaires en 1847 comme ville-étape de contrôle et d'exploitation entre Alger et Constantine

Economiquement, Les fonctions animées par la ville constituent les fondements qui font la spécificité et la force de la ville. « *Elles reposent donc là aussi sur des flux, ..., flux de produits, flux d'hommes, flux financier, flux décisionnel. Ce sont ces flux qui dessinent le territoire d'attraction et de desserte de la ville. On parle d'un territoire d'attraction, de desserte et de commandement* »²²¹.

Politiquement, les pouvoirs publics qui se sont succédé, malgré les bouleversements et par conséquent les discontinuités dans la démarche et la gouvernance, en matière de planification, l'Etat a volontairement engagé des actions de promotion de la ville dans la logique de l'intermédiarité entre les deux capitales (Alger et Constantine).

Socialement, un produit résultant de la vision d'Equité territoriale que l'Etat a adopté durant la période postindépendance dans le cadre de la planification mais aussi de la composante sociale et culturelle et les potentialités humaines existantes dans la ville comme ville d'échange, de service tertiaire. Une ville entrepreneuriale depuis toujours.

Géographiquement, Selon Marc Côte, *il existe trois types de villes en Algérie : villes portuaires, villes de l'intérieur et villes sahariennes*. Sétif fait partie des villes intérieures. Sa spécificité de carrefour réside dans sa proximité des deux autres territoires, à vol d'oiseau Sétif est à 60 km de la côte et à 200 km du Sahara.

La ville intermédiaire n'est pas forcément la ville moyenne par sa taille démographique mais plutôt celle du rôle d'intermédiation qu'elle joue comme centre urbain sur son bassin d'influence. « *Ce concept de ville intermédiaire implique implicitement une conception plus active, de "ville consciente" de son rôle urbain et territorial dans le processus d'urbanisation mondial* ».²²²

La ville intermédiaire réside dans son espace de manœuvre et d'influence. Par sa position géographique et sa fonction économique, elle est située entre deux pôles, par contre elle est indépendante et elle a ses propres spécificités, ses propres flux. « *Elle est le théâtre d'une dynamique transformationnelle assurant le passage d'un pôle à l'autre. Son analyse ne saurait être limitée à ce qui lui confère sa position seulement mais aussi sa fonction de médiation et d'intermédiation, de transformation matérielle et symbolique, de continuité et de rupture, de*

²²¹ Côte M. 2009. *Les territoires de la ville, l'approche du chercheur*. In « Penser la ville – approches comparatives », Khenchela, Algérie. pp.61, 2009. <halshs-00380545> HAL Id : halshs-00380545 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00380545> Submitted on 2 May 2009.

²²² MADANI S. 2012. *Mutations urbaines récentes des villes intermédiaires en Algérie : Cas de Sétif*. Présentée et soutenue publiquement à Institut d'Architecture et des Science de la Terre de Sétif, Algérie, en 2012, Sous la direction de Pr. TACHERIFT Abdelmalek, Université Sétif 1.

frange. »²²³. A ce sujet, Said Madani et Najet Kasdallah nous énoncent indirectement l'importance de la question de la maîtrise à travers le concept de la ville intermédiaire dans la vision prospective et de développement durable dans l'armature des réseaux des villes.

Sétif est classée parmi les 17 grandes villes intermédiaires qui existent en Algérie dont la population varie entre 150.000 à 290.000 habitants (N. Kasdallah).

Un statut qui se confirme au fur et à mesure de l'évolution de la ville. Cette dernière a été une pratique principalement issue d'une volonté politique. Les étapes de développement économique et la politique de planification en Algérie du plan spécial de 1970 au dernier quinquennal ont été une succession de programmes qui ont fait de la ville de Sétif une ville intermédiaire.

Le statut administratif en qualité de chef-lieu depuis l'époque coloniale confirmait durant les différentes étapes de découpages administratifs postindépendance illustrant sa dynamique urbaine et son rôle d'attractivité.

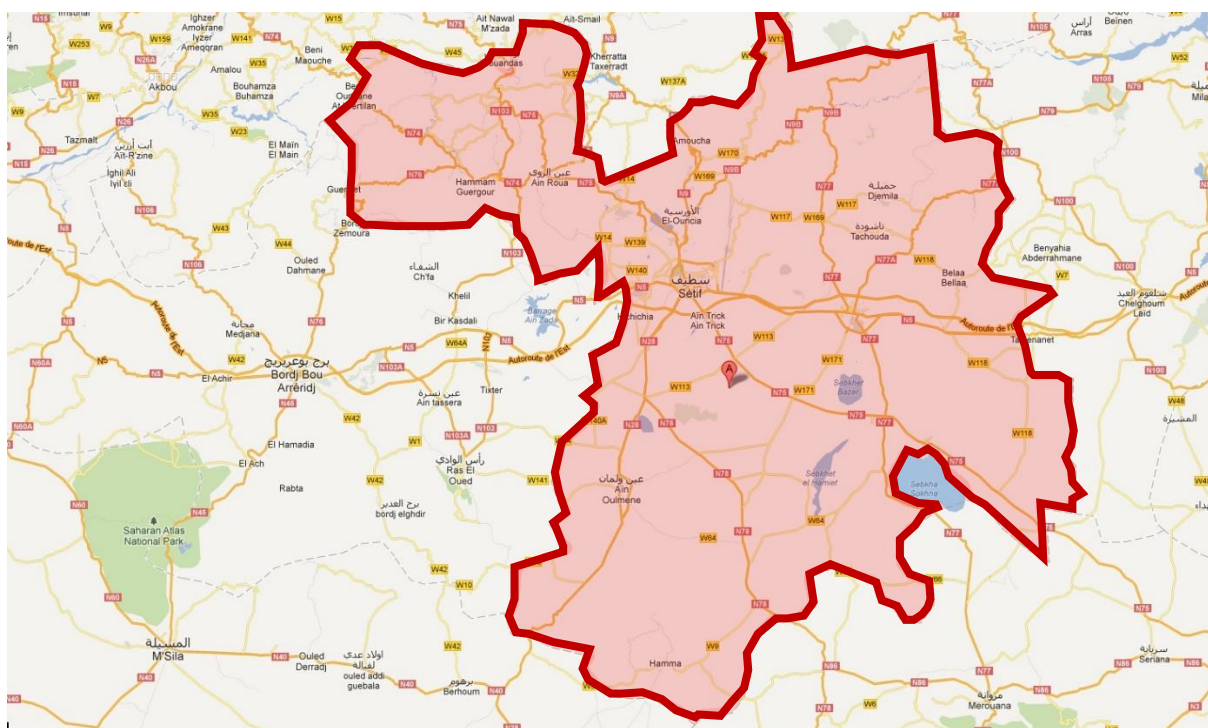


Fig. 4 La ville de Sétif par rapport à la wilaya

La wilaya pilote (figure 4)

Sétif comme wilaya pilote n'est pas uniquement propre au secteur d'urbanisme et du bâtiment, mais elle a démontré dans presque tous les secteurs son avant-gardisme dans les pratiques par rapport aux directives et orientations du politique.

²²³ Op. Cit.

Ainsi, parce que le discours est focalisé sur le domaine du bâtiment que nous relatons ces pratiques de ville pilote, mais en réalité ce rôle de pilote est vérifié dans d'autres secteurs.

Elle est pilote, à travers pas mal de faits urbains, d'autres villes le sont aussi sur d'autres considérations, mais la ville de Sétif a acquis ce label d'une manière exprimée. Dés fois, elle anticipe les mesures de la centrale ou bien c'est la première ville qui les applique et parfois c'est l'approche ascendante à travers les initiatives prises par la ville et qui seront généralisées à travers le territoire national.

« Une ville se fait dans le temps et par le temps à travers une combinaison entre forme sociale et forme spatiale. »

J. Lévy

Chapitre 7 : Lecture rétrospective du fait urbain de la ville héritée

7.1. L'urbanisation lente (1830-1930) : la ville sur les ruines

7.1.1. Sétif du campement militaire au projet de ville moderne

La période de création d'évolution et de dynamique de la ville de Sétif en qualité de ville durant son premier siècle de conception n'a pas été suffisamment développée, elle reste une piste de recherches très intéressante à investir. M. Cote²²⁴ et A. Prenant²²⁵ sur la géographie et aussi l'urbain ont produit un état de savoir sur le territoire algérien d'une manière générale et particulièrement sur le Setifis. Pourtant ni contestés ni affirmés, les travaux de X. Malverti et A. Picard sont encore intéressants. En monographie Eugene Rocca²²⁶ comme secrétaire général de la mairie de Sétif publia en 1903 un livre monographique sur Sétif.

7.1.2. Sétif sur la ville en ruine (figure 5)

Avant la colonisation française, Sétif, l'assiette, était une cité considérable, les anthropologues du génie militaire de l'époque décrivent l'endroit comme étant historiquement une ville romaine appelée Setifis. Eugène Rocca dans sa monographie la décrit comme lieu influent par sa position carrefour de communication et d'échange, soutenu par la richesse en céréales dans la plaine, son marché hebdomadaire a été toujours célèbre et a ébloui, au premier campement, les militaires.

Historiquement, la ville de Sétif a connu plusieurs civilisations, E. Rocca cite le mur byzantin, les sources d'eau et l'importante ruine romaine. A ce sujet, beaucoup de choses restent dans le flou, la ville musulmane a été dissimulée lors des travaux de fouilles engagés pendant la période coloniale.

C'est vrai que ma contribution consiste à évaluer le fait urbain post-indépendant pour vérifier mes hypothèses en matière de planification urbaine. Mais on ne peut pas désapprendre et nier la période coloniale du moment que le fait urbain ne peut guère se détacher dans une période précise. L'urbain se fabrique sous l'effet du passé, les situations du présent et les lectures du futur. La ville post-indépendante n'est que la réappropriation, la continuité et l'extension de la ville coloniale.

D'autre part, la ville héritée de l'époque coloniale, ses territoires, ses mutations et même les mécanismes en vigueur du fait urbain, y compris la législation de gestion qu'on va découvrir dans la lecture de la politique urbaine ont été presque les principaux indicateurs influents le fait urbain pendant la première génération de l'Algérie indépendante.

²²⁴Cote M. 1981. *Mutation rurales en Algérie, le cas des hautes plaines de l'Est*. "Editions OPU, Alger, 1981.

²²⁵Prenant A. 1953. *Facteurs de peuplement d'une ville de l'Algérie intérieure "Sétif"*. Editions Annales de Géographie. Paris.

²²⁶Rocca E. 1903. *Historique de la Ville de Sétif*. Imprimerie. Artistique Emile Rocca. Sétif.

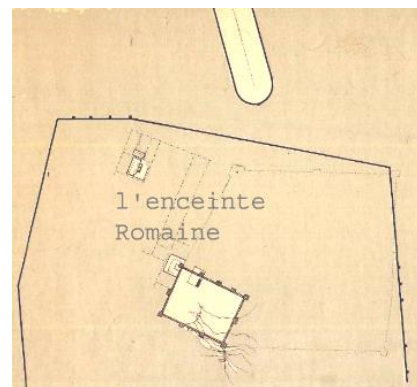


Fig 5 Enceinte et vestige romaine et byzantine

7.1.3. Processus de (re)création de la ville

Sur la base d'une stratégie de colonisation, de contrôle et d'exploitation et avec la logique d'un découpage assurant la couverture du pays, les travaux d'aménagement du territoire sont engagés dès 1830. Villes, centres de colonisation, villages, fermes isolées, territoire de colonisation, découpage du sol, ... etc., ont été mis en place dans un délai très court. En 1836, Maréchal Bugeaud comme gouverneur général met en place le "réseau" de ville, qui constitue encore aujourd'hui une bonne partie de l'armature urbaine du pays (Xavier Malverti, 1994)²²⁷.

Ils manœuvrent donc sur la production des centres pouvant accueillir des garnisons, qui forment les bases de ravitaillement pour les troupes. Ainsi, Sétif fait partie des centres intérieurs constituant la ligne continue de centres implantés à la porte des régions désertiques. La création de ce réseau de centres est complétée, par la suite, par l'implantation de villages agricoles.

L'aménagement s'appuie sur l'importance donnée à la « ville », un statut sur une région qui n'existe pas dans la structure sociale précoloniale, constituée en majorité de nomades. La conquête coloniale va reconnaître et privilégier les signes urbains, renforcer la notion d'appartenance à la ville. *C'est sur l'espace urbain que les nouvelles structures spatiales se fondent* (A. Prenant).

Du campement des militaires, à l'évolution de la caserne (figure 6), au détachement de la partie civile de la partie militaire, à la remise en cause de l'idée de création d'un village à côté de la caserne jusqu'au dessin/dessein du génie militaire à l'égard des ambitions de faire de Sétif une « ville moderne » est un processus de fabrication d'une ville comme si son aventure a été crayonné.

En premier lieu, quand les français entrent à Sétif, la colonie romaine, constitue l'ancrage spatial et territorial des cinq compagnies d'infanterie qui s'installent dans la citadelle Byzantine. C'est au concours d'ouvriers civils européens et algériens que le Gouvernement général envisage de créer en dehors de la caserne un village civil.

²²⁷ Malverti X. 1994. *Les officiers du Génie et le dessin de villes en Algérie (1830-1870)*. In revue du monde musulman et de la Méditerranée, N°73-74, pp 229-244.

En 1842, un premier plan d'alignement, avec des caractéristiques d'un village, dessiné par le chef du Génie propose un agrandissement de l'enceinte qui intègre un premier quartier civil séparé du quartier militaire par un mur intérieur.

7.1.4. Le dessin du projet de ville :

Sur un plan d'état des lieux dessiné en 1844, trois zones sont distinguées : le vieux village (les premières baraques), le nouveau village (l'extension) et le quartier militaire (figure 9). En 1845, le Ministère de la Guerre prescrit déjà d'étudier un plan d'extension pour la ville sur la base du premier plan d'alignement. La population s'élève à 650 habitants, on prévoit alors 3000. L'extension doit être prévue pour 1000 à 1500 habitants. Le problème posé au chef du génie est de déterminer le type de population qui viendra habiter Sétif et donc la taille des parcelles qu'il faut prévoir.

Ainsi un approvisionnement humain a été engagé en 1853 sous contrat avec la compagnie genevoise²²⁸, en contrepartie d'octroi de 20.000 hectares de terres (figure 7) et prévoir qu'une moitié des terres soit réservée aux activités agricoles à condition de fonder une dizaine de villages sur l'autre moitié et faire venir le maximum de colons suisses. Environ 3000 personnes s'installent à Sétif pendant un siècle et deviennent les plus grands propriétaires fonciers privés d'Algérie.

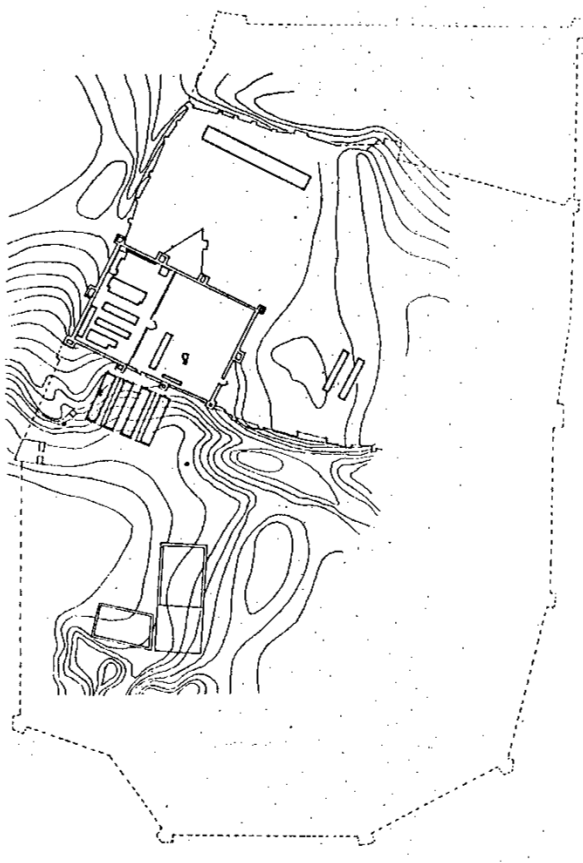
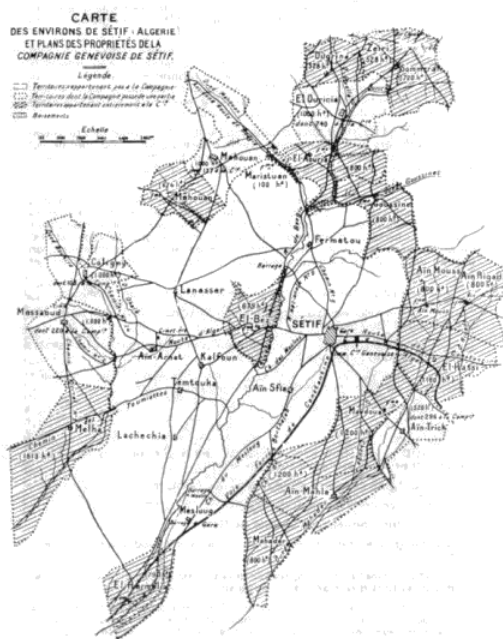


Fig. 6 Le campement militaire sur les ruines de la citadelle

²²⁸Lützelshwab C. 2006. *La Compagnie genevoise des Colonies suisses de Sétif (1853-1956). Un cas de colonisation privée en Algérie*, Peter Lang, Berne :



François Auguste Sauter de Beauregard, un jeune homme issu d'une famille de commerçants crée un groupe de financiers créant la compagnie genevoise des colonies suisses de Sétif if ayant pour mission de produire des villages peuplés de ressortissants helvétiques en contrepartie de l'octroi de 20.000 hectares de terres (soit 80% de la surface du canton de Genève), tels été l'accord obtenu par décret de Napoléon III.

Une aventure qui durera un siècle jusqu'à son expropriation en 1956, la compagnie devient l'un des plus grands propriétaires fonciers privés d'Algérie à l'époque coloniale. L'accord obtenu avec l'administration française est de prévoir qu'une moitié des terres soit réservés aux activités agricole à condition de fonder une dizaine de villages sur l'autre moitié et faire venir le maximum de colons suisses.

Le capital de la compagnie a atteint 3 625 millions de francs (plus du double des dépenses publiques annuelles du canton de Genève à l'époque). Entre 1853-1958 près de 3 000 personnes seront envoyées en Algérie, des dizaines de villages prévus par le projet ont été réalisés et se peuple partiellement. L'exploitation agricole se modernise et se lance dans plusieurs entreprises différentes cultures.

Après le déclenchement de la guerre d'Algérie, ils cherchent à se désengager du pays, ils ne sont que 552, en commun accord avec l'administration française ils ont obtenu une expropriation pour quitter définitivement le territoire Algérien en 1956.

Conclut Claude Lützeltschwab «L'histoire de la Compagnie genevoise peut nous paraître, à certains égards, peu glorieuse. Mais dans le contexte de l'époque, elle est des plus normales. François-Auguste Sautter et ses associés sont des hommes d'affaires qui se lancent dans une entreprise coloniale car ils entrevoient des possibilités de développement et de profit. En cela, ces capitalistes ressemblent comme deux gouttes d'eau à leurs collègues d'aujourd'hui. Le problème éthique n'existe pas vraiment, ils empruntent le chemin tracé par les puissances colonisatrices européennes.».

Fig. 7 Carte de la compagnie genevoise

« Le caractère militaire de la colonisation, pendant tout le 19^e siècle a donné au corps du Génie militaire de l'Armée d'Afrique un rôle de premier plan dans l'établissement des plans de villes... », (Saidouni, M. 2000)²²⁹. Le plan d'alignement de Sétif est arrêté définitivement par le Ministère de la Guerre en 1849. Des travaux ont été engagés en parallèle et notamment l'enceinte de la ville civile quelque maisons alignés. Durant la réalisation du dessin de la ville, des débats importants ont lieu à la fois sur l'emplacement des différents équipements, sur la dimension à donner à la ville et aux concessions civiles et sur la séparation ou non à établir entre les deux quartiers civil et militaire. Par stratégie de contrôle, les français ont bâti une mosquée à l'intérieure de la ville de Sétif (Mosquée El Atik).

Le plan du quartier civil ne présente pas les mêmes directions principales que celles du quartier militaire. La liaison entre ces deux zones devient alors plus difficile. A Sétif, la démarche du projet de la ville est beaucoup plus complexe. Un champ strictement militaire est d'abord programmé, puis pour loger les premiers colons nécessaires à la vie de la garnison, les autorités prévoient un simple village juxtaposé au poste militaire. En 1845 seulement, le service du génie demande l'extension du plan en prévision de l'augmentation de la population européenne installée là pour exploiter les ressources agricoles et commerciales de la contrée.

²²⁹Saidouni M. 2000. *Elément d'introduction à l'urbanisme, histoire, méthodologie, réglementation*. Ed CASBAH (FAC), Alger, 271 pages.

Cependant, les responsables se questionnent sur la dimension à prévoir pour la ville et sur le type de population qui viendra habiter dans la ville : les agriculteurs ou les commerçants. Ils mettent en valeur les inconvénients qui résulteraient de l'agglomération d'un trop grand nombre de cultivateurs à l'intérieur d'une ville où doit venir se grouper une population commerçante assez considérable. Il est choisi d'agrandir la ville de façon à recevoir 1500 habitants en plus, dont 50 familles de cultivateurs. La décision de créer une véritable ville met cinq années à être prise (X. Malverti 1994).

A Sétif, l'intégration des indigènes dans la ville et par conséquent prévoir les équipements spécifiques notamment l'implantation de la mosquée El Atik (figure 8) a enclenché un débat sur l'emplacement de l'église qui a influencé lourdement sur l'élaboration du plan d'alignement de la ville. L'église ne doit pas être située sur le même espace public que la mosquée. Il est alors nécessaire de créer une deuxième place ouverte sur la grande rue Nord-Sud (place Trajan) elle se trouve sur une hauteur et peuvent dominer l'édifice cultuel des musulmans. En parallèle le service du génie construit une chapelle provisoire dans le quartier civil près de l'enceinte militaire, qui deviendra plus tard le temple de la place centrale. Enfin en 1848, l'église est prévue définitivement sur une quatrième place située au centre du quartier civil.

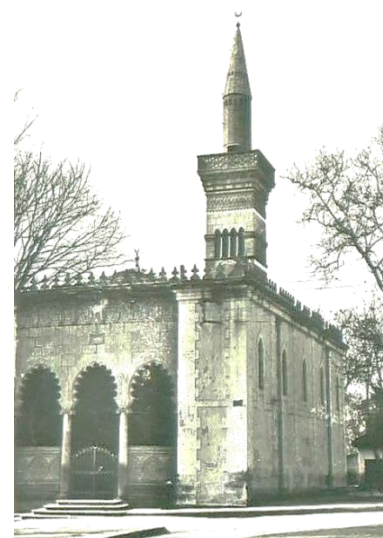


Fig. 8 Photo : Mosquée Atik

Les ingénieurs militaires s'intéressent à la forme de la ville.

Selon Xavier Malverti²³⁰, leur formation, leur fait choisir la régularité et l'ordre pour le tracé de ces établissements. La ville est considérée comme une organisation spatiale sur laquelle on agit en fonction d'objectifs stratégiques précis. Les éléments utilisés sont qualifiés par les mots employés pour définir les espaces de la ville : rue, ruelles, place, esplanade, et boulevard. C'est la démarche utilisée en Algérie pour élaborer les plans de villes. Les éléments se mesurent en fonction du nombre d'habitants et de l'importance de la garnison. On détermine alors la surface de la ville, la taille des parcelles, la largeur des rues et la dimension de la place d'armes. En art militaire, les mouvements de l'armée seront longtemps commandés par des règles de symétrie et de proportions (X. Malverti 1995).

7.1.5. La fabrication évolutive

Un véritable laboratoire de conception qui œuvre à créer des villes plus françaises que les villes de la métropole. Sur le principe d'alignement, le génie militaire trace un plan comprenant à la fois la caserne militaire et un quartier civil. En soumettant le premier plan de ville en 1847 à l'accord de la hiérarchie, ils dessinent une ville dont les idées hygiénistes ont largement développé au cours du

²³⁰Malverti X., Picard A. (sous la direction de) 1995. *Les traces de ville et le savoir des ingénieurs du génie*. Editions Ecole d'Architecture de Grenoble.

XVIII^e siècle. Circulation plus aisée et des conditions d'hygiène meilleures. Une ville aérée et ordonnée (figure 10).

Selon Xavier Malverti et Aleth Picard²³¹, le processus de fabrication est évolutif. Il est engagé par une morphologie urbaine, de composition urbaine, tout en gardant le principe de la structure viaire. Les affectations des parcelles ne sont pas figées, il s'agit de mobiliser les acteurs de la ville autour du principe de la ville régulière. L'usage de la régularité est la règle, tandis que l'exception est dans l'inégalité des lieux par la centralité fortement marquée, l'espace public comme élément structurant du plan d'ensemble. La trame régulière du plan permet de modifier, en fonction des négociations, l'emplacement de chaque édifice public jusqu'à qu'un compromis soit trouvé. Le dessin de la ville est considéré comme le point de départ de l'urbanisation et non comme la résultante, c'est comme ça que le plan demeure intact. Il trouve une bonne capacité à traverser le temps. La ville prend sa forme, se densifie et s'équipe au fur et à mesure à l'intérieur d'une enceinte percée de quatre portes affirmant sa position de carrefour. A ce jour les constructions nouvelles se substituent aux anciennes mais elles sont contraintes de respecter le dessin initial de la ville. Malgré les transformations, les mutations, le tracé de la ville perdure et de nouveaux projets s'adaptent au dessein d'origine (figure 11).

Au premier siècle, le plan de masse n'existait pas, l'idée est à la fois « *l'œuvre du temps plutôt que d'un architecte* » (L. Reynaud, 1850) et la conservation de la tradition de maîtriser la conception de la forme de la ville. C'est par le tracé régulier que les futurs édifices sont perçues comme des cases d'un échiquier jusqu'à ce qu'un compromis satisfaisant soit trouvé entre les différents acteurs ; l'armée et le pouvoir que l'édifice est construit. Si les édifices structurants sont réunis autour d'une même place les autres bâtiments pour des raisons d'hygiène, d'organisation, de fonctionnement ou du foncier sont rejetés dans des emplacements moins centraux : l'hôpital, les écoles, la prison, les abattoirs.

7.1.6. La gestion de la ville

Sur la question foncière, la colonisation française en accaparant des terres illégalement et en instaurant la propriété privée pour distinguer les terres « arche » des terres « Melk », posera brusquement un arsenal juridique de lois foncières. Nous évoquons trois lois cadres, d'abord en 1851, une loi décélérant le phénomène d'appropriation par les colons des terres des algériens par la violence, ensuite le sénatus-consulte de 1863 qui permet les transactions foncières et en fin la loi Warnier en 1873 appelée la « *machine à hacher la propriété* » et aussi « la loi des colons » qui instaure le droit de propriété identique à celui de la métropole.

En matière de droit d'urbanisme, sur les autorisations de construire, en 1848, la Commission des bâtiments civils élabore un règlement auquel seront soumises les constructions. Les arcades et les ordonnancements : situés le long de certaines rues plus importantes. Dans certains centres de colonisation comme Sétif, afin de rendre la construction des galeries moins onéreuse, la ville

²³¹Malverti X., Picard A. (sous la direction de) 1995. *La fabrication des villes*. Editions GEVR.

propose de concéder gratuitement au propriétaire la partie de terrain nécessaire pour édifier l'arcade et de laisser 10 années à ce dernier pour porter leur façade sur les nouveaux alignements.

La participation des propriétaires aux dépenses d'aménagement : une mesure inédite appliquée dans les villes Algériennes et qui sera reprise dans la ville de Strasbourg à partir de 1870 sous l'influence allemande (X. Malverti). A Sétif les concessionnaires doivent participer en fonction de leur linéaire de façade aux frais nécessaires pour édifier l'enceinte, pour paver les rues, établir des trottoirs et les canalisations d'égouts. Dans certains cas, les propriétaires sont contraints de planter des arbres sur le trottoir devant leur terrain et d'en assurer l'entretien. (X. Malverti).

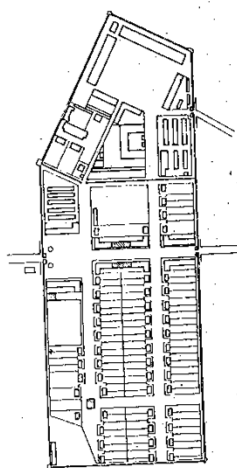


Fig. 9 : plan en 1843

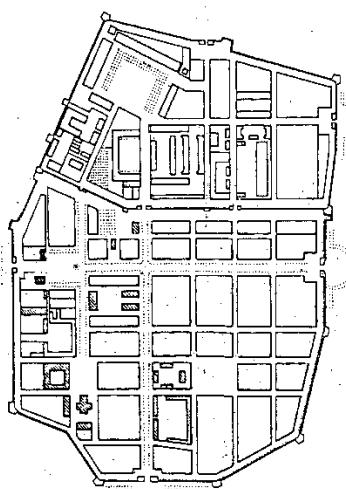


Fig. 10 : plan de la ville en 1847



Fig. 11 : plan de la ville en 1848

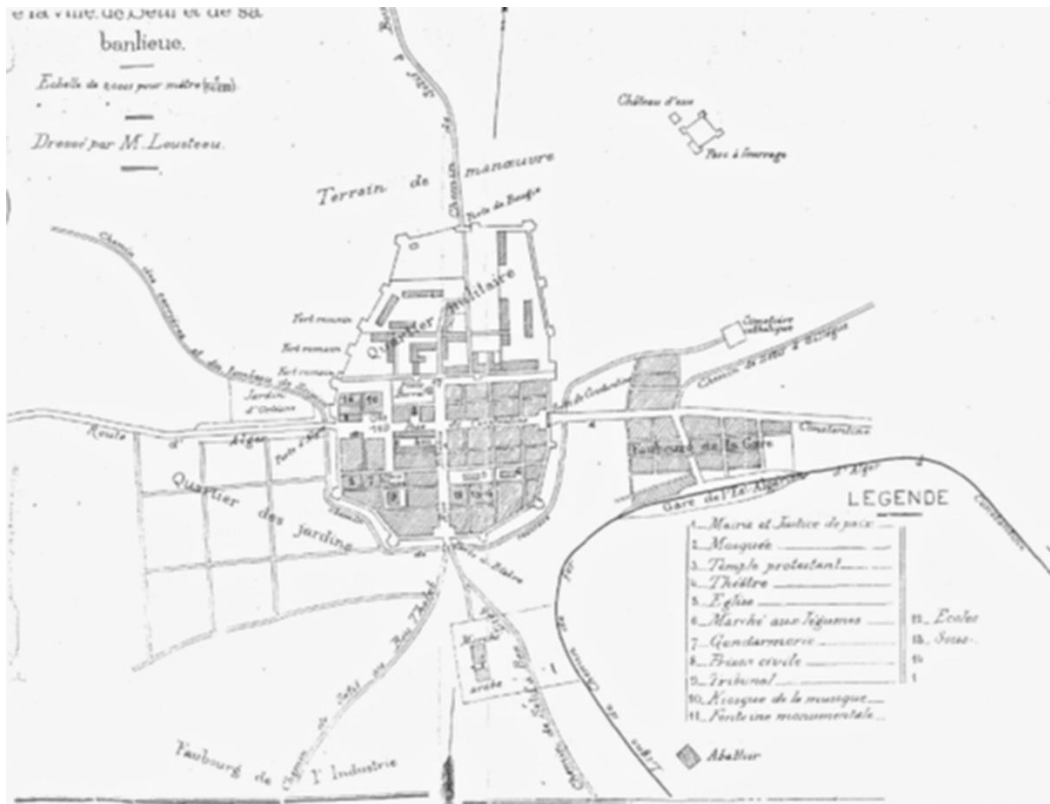


Fig.12 La ville de Sétif 1903

7.1.7. Ville intramuros : l'urbanisation lente :(1830-1930)

Une ville complète qui ne s'étale que sur 30 hectares, nous qualifions, la fabrication urbaine de la ville sur les ruines, d'urbanisation lente. Le processus a pris presque un siècle (1830 à 1930) de construction et de reconstruction sur une structure définie au départ.

De sa création à sa fermeture par les remparts, la ville de Sétif a veillé dans le temps pour sa maturation. Elle s'est développée dans la maîtrise sur elle-même en respectant le tracé régulier des ilots et en négociant la matrice foncière parcellaire ainsi que la position des édifices et le réseau des places publiques.

L'urbanisation de lotissement contrairement à une urbanisation de croissance et d'extension. Avec un rythme très lent, la ville n'a jamais vécu une saturation, même durant l'époque de débordement par des faubourgs au-delà des remparts, la municipalité a lancé des enchères pour occuper les parcelles vacantes situées au niveau de l'intramuros afin de maîtriser l'urbanisation et d'atténuer le phénomène des extensions sur les faubourgs (figure 12).

7.1.8. Conclusion

La ville civile produite par le génie militaire ne s'étale que sur 30 hectares. L'intramuros avec la citadelle ne dépassent pas les 66 hectares. Le processus de fabrication de la ville a pris presque un siècle de construction et de reconstruction sur une structure définie au départ. Nonobstant au statut de la gouvernance, le génie militaire a engagé une fabrication de négociation avec la population.

Durant le premier siècle de sa fabrication, la ville de Sétif a connu une urbanisation lente mais avec un processus évolutif. En dehors de l'évolution spatiale la dynamique urbaine de l'intra-muros continue à ce jour. En dehors de son tracé et sa structure viaire qui reste toujours figée, les constructions ont connu plusieurs mutations.

L'intramuros, jadis la ville initiale, devenue le centre-ville, puis le centre ancien sous l'impact d'un renouvellement anarchique, il garde toujours le statut de l'urbanité comme étant le cœur de la ville.

Cette vision évolutive a été suivie dans le processus de fabrication de la ville à travers la règle. Aujourd'hui, l'évolution est en absence de la règle et le destin de l'intra-muros est indéfini. Les autorités n'arrivent pas à statuer sur un règlement d'urbanisme. Entre la rénovation lourde et la préservation du cadre bâti, la question n'a pas été tranchée. L'un des premiers POS lancé par la Direction de l'Urbanisme et de la Construction sur les secteurs urbanisés est celui de l'intra-muros de la ville. Depuis 2003 à ce jour, le POS n'a jamais été officiellement approuvé, sachant que l'étude administrativement et financièrement est clôturée.

7.2. L'urbanisation active (1930-1960) : La ville en tâche d'huile

7.2.1. Sétif du projet de ville au peuplement ségrégué

Ainsi, nous qualifions cette période ; d' « urbanisation active » en référence à la mutation des pratiques au niveau du fait urbain conjugué à travers la triade : au temps, à l'espace et à la population. Après une période d'urbanisation lente qui a duré presque un siècle sur une ville qui ne s'étale pour la partie civile que sur 30 hectares, une occupation au-delà des remparts sur toutes les directions a été accentuée.

La ville de Sétif représente l'intramuros et ses abords immédiats avec leur trame régulière et structurée. Cette ambition de faire de la ville un centre urbain qu'elle a acquis ; le statut d'attractivité surtout d'une part par les colons qui saisissent de cette région sa richesse et d'autre part les algériens migrants des différents horizons qui sentent en elle un centre d'échange, de sécurité et de refuge.

A la célébration du centenaire de la colonisation en 1930, en matière d'urbanisme et surtout de fabrique urbain, d'abord c'est une étape qui s'achève, celle de la ville classique entourée des remparts et ensuite c'est une autre ville qui se déclenche par un peuplement surtout de misère devant une conjoncture nationale et internationale particulière.

7.2.2. Les facteurs d'activation

Les facteurs d'activation du rythme d'urbanisation sur le principe d'extension et d'évolution spatiale devant un peuplement particulier sont multiples. Nous citons en particulier :

- Le peuplement de la ville suite à une succession de vagues d'exode rural.
- L'avènement du rail 1925, la vocation du transport
- la loi Cornudet 1919 mise en vigueur à partir de 1924, et le projet de développement et d'embellissement et d'extension mis en place.
- La spéculation immobilière et la nouvelle gestion foncière
- La démolition de l'enceinte de la ville intra-muros
- Le versant Ouest loti en jardins civil et militaire.
- La conjoncture nationale et internationale (entre deux guerres mondiales, les événements du 08 mai 45 et la guerre de libération centenaire de la colonisation).
- La mouvance du mouvement moderne (analyse, le zonage, le plan de masse, les grands ensembles, les lotissements pavillonnaires,...)
- la prolifération des constructions spontanées et illicites.

7.2.3. Les conséquences d'un peuplement de la ville

André Prenant a publié les travaux sur Sétif en 1953²³², une des références essentielle sur la monographie de la ville et surtout sur les facteurs du peuplement de la ville de Sétif durant cette période. Le témoignage Bouziane Semmoud²³³ sur le géographe André Prenant écrivait que les travaux qu'il avait mené jusque-là sur Sétif, lui ont permis d'analyser les effets du système colonial à la grande échelle. Il démystifie ainsi le « *beau succès de la colonisation* » qu'aurait été l'urbanisation : *A la fin du 19^{ème} siècle, la population algérienne est devenue majoritaire. En 1953, Sétif n'est pas une ville attractive mais un réceptacle de l'exode de misère des ruraux de la région, provoqué par la dépossession, le morcellement de propriétés déjà bien exigües puis par les vagues de mécanisation dans une région dominée par la céréaliculture.* Poussées urbaines et crises rurales sont concomitantes et liées. Il montre la très forte emprise foncière de Sétif sur les Hautes Plaines Sétifiennes, soulignant ainsi le statut d'une ville vivant de rentes et de profits des propriétaires absenteïstes au détriment de ses campagnes qu'elle stérilise.

7.2.4. De la ville lente à la ville active

Si la ville lente était destinée à une population non encore disponible, la ville active s'est déclenchée sous la pression d'une série de vagues d'exode rural et une conjoncture de peuplement inhabituel des européens et en particulier des Algériens.

²³² Prenant A. 1953. *Facteur du peuplement d'une ville de l'Algérie intérieure : Sétif*. In Annales de Géographie, 1953, t62, n°334, pp. 434-451.

²³³ Semmoud B. 2010. *André Prenant, géographe militant. Témoignage (1975-2010)*. Publié sur le blog le 25/12/2010.

Contrairement à la ville lente où son dessin est considéré comme le point de départ de l'urbanisation, la ville active son dessin est considéré comme la résultante. Elle a subi à la fois, une urbanisation planifiée à la demande et un fait d'urbanisation informelle par la prolifération des quartiers illicites et spontanés. A une nouvelle logique, un nouveau modèle urbain complètement différent au précédent.

Ainsi le phénomène de spéculation s'est déclenché dès la fin du 19^{ème} siècle par la transformation des terres agricoles en lotissements au-delà des servitudes militaires sous la pression et le déséquilibre entre l'offre et la demande.

Une succession de vagues d'immigration et notamment depuis le début du 20^{ème} siècle est derrière la « *fièvre des lotissements* » (A. prenant, 1958), faisant de la périphérie des cités dortoirs à bon marché.

Le métier de la promotion immobilière se manifeste en nette croissance pour déclencher une nouvelle vocation à la région. Elle s'avère plus tard celle de l'entrepreneuriat. Le secteur du bâtiment s'actionne d'une manière importante et la spéculation foncière et immobilière confirme l'activation du fait urbain, un capital important de l'agriculture fût placé dans l'immobilier. C'est à partir de 1930 que les sociétés de construction se multiplient, « *lotissant tout contre la ville* », déclenchant une hausse brutale des prix allotis par les colons propriétaires (A. prenant, 1953).

Ce nouveau rythme d'urbanisation est conjugué par une réponse de pratique du fait urbain par un nouveau concept typo-morphologique passionné par la pensée de la modernité. Le plan de masse comme modèle à l'urbanisation de la demande constitua l'outil principal de l'urbanisme d'extension.

7.2.5. La « *fièvre des lotissements* »

Entre 1925 et 1935, la « *fièvre des lotissements* » est déclenchée. En une décennie du fait urbain, une dizaine de lotissements ont permis l'urbanisation de presque 35 ha, plus que la ville intramuros, fabriquée pendant un siècle. La municipalité a permis de contenir l'action dans son plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la ville en 1932.

Spatialement les lotissements sont éparpillés selon les opportunités foncières. Par conséquent, Ils ont été implantés dans toutes les directions de la ville initiale. Généralement en rupture avec la ville initiale, étant donné que la ville était fermée et frappée d'une servitude militaire tout autour.

L'opération est beaucoup plus un signe de spéculation immobilière et de rente foncière à travers une série de propriétaires et promoteurs qui sont devenus les principaux faiseurs de la ville (Baude, Burdin, Levy, Genty,...)

Ainsi, la dualité sociale dans la fabrication urbaine est aussi claire, spatialement et territorialement est différenciée. Deux types et formes de lotissements, l'une destinée aux européens et l'autre aux algériens et aux classes pauvres. Contrairement à l'intramuros, ils se distinguent par l'exclusivité résidentielle.

Cette action constitue un fait urbain justifiant le déclenchement de la ville active, une action pour absorber le phénomène de peuplement de la ville.

Le fait urbain issu de cette action a même enjambé la servitude ferroviaire (Levy, Baude et Genty) et a créé une entité satellitaire au-delà de la ville (recasement sur le site de Bel Air).

Ce nouveau rythme d'urbanisation forme pour la première fois une pratique de croissance urbaine favorisant une dynamique urbaine de tendance d'évolution spatiale et d'extension.

Cette urbanisation aux abords et détachée de la ville initiale a permis la matérialisation de la servitude militaire comme étant une poche à convoiter pour tisser la ville aux faubourgs.

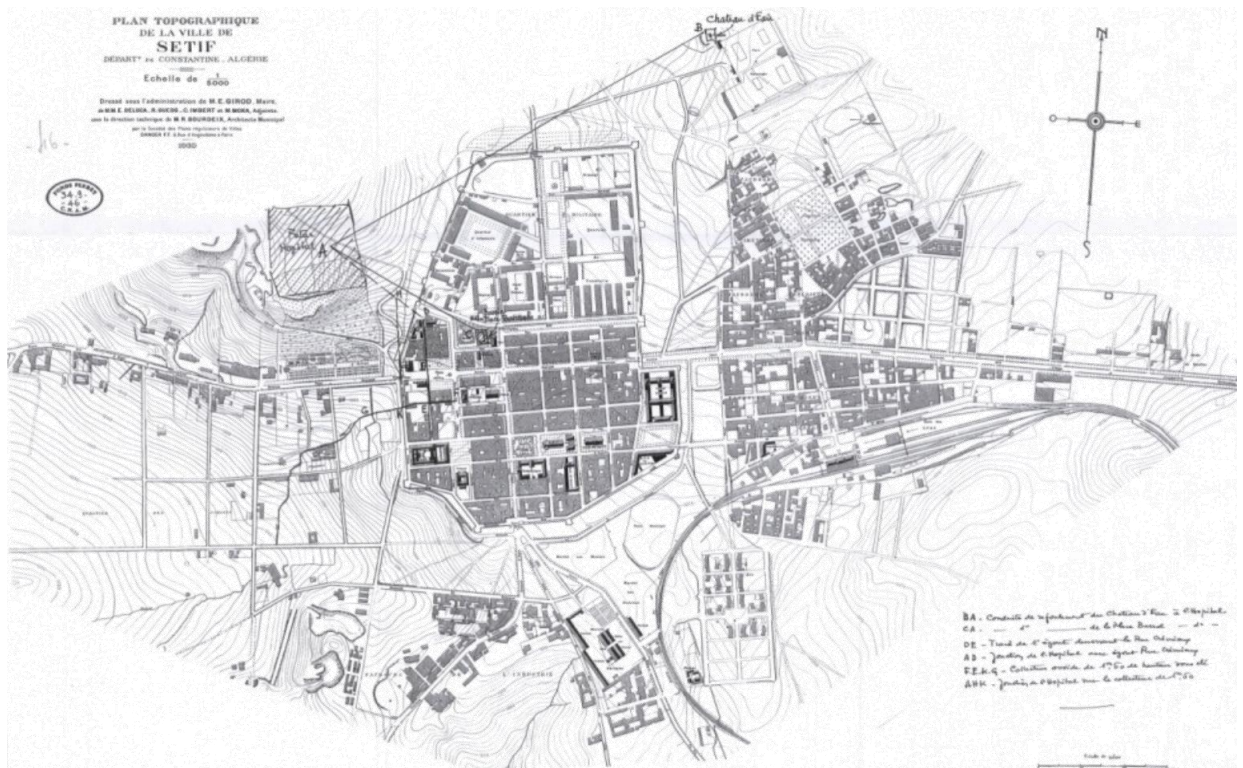


Fig. 13 La ville de Sétif 1930

7.2.6. La ville au-delà des remparts

Jusqu'à 1926, la ville de Sétif a été enfermée à l'intérieur de ses murs avec quatre portes : Alger, Constantine, Bejaia et Biskra. Il y avait alors deux parties importantes dans la ville : le quartier civil pour les français et les autochtones dans la partie Sud et le quartier militaire français dans la partie Nord (Camborieux A. (1978)²³⁴.

²³⁴ Camborieux A. 1978. *Sétif et sa région : essai de monographie historique, géographique et économique*. Imprim. Gabelle, Carcassonne.

La ville a commencé son évolution au-delà des murs après 1926 ; environ un siècle plus tard, après la refondation de Sétif. Le phénomène d'occupation et de construction au-delà de l'intramuros et la création par conséquent des faubourgs a commencé un peu tôt par rapport à son urbanisation²³⁵

L'avènement du rail à partir de 1925 et la construction de la gare au-delà de l'intramuros, les campements des Algériens au Sud-est et l'occupation au niveau du parcellaire agricole au sud-ouest ont été parmi les conséquences de la démolition des remparts. Elle laisse apparaître les faubourgs tout autour.

Les extensions au-delà de l'intramuros (figure 13) ont suivi le contexte des territoires :

- Au nord limité par la citadelle, l'affectation des terrains comme champs de manœuvre et propriété militaire a bloqué toute urbanisation.
- Au Sud déjà avant la démolition des remparts, les arabes se sont installés devant la porte autour du marché arabe de bestiaux en plus de la décharge publique, une activité d'artisanat s'est développée, c'est pourquoi on l'appelle faubourg de l'industrie. L'immigration a fait du territoire un refuge de la population venant du sud, elle est devenue une frange défavorable au développement d'habitat pour les européens.
- A l'ouest, le faubourg des jardins, caractérisé par un plan parcellaire agricole qui a été établi en 1854, freinant l'urbanisation à l'exception de quelques constructions pavillonnaires sur l'axe de la route nationale. L'évolution du versant a subi sous l'impact d'une succession de divisions de lots, une densification de constructions individuelles dans la plus part des cas dans l'informel.

En parallèle, il s'est agencé un hôpital civil (1939) au nord du jardin, la cité des combattants au Sud et des programmes de logements collectifs et des citées de recasement (les remparts 1 et 2, Ciloc,...).

- A l'Est, le faubourg de la gare, entre l'intramuros et les docks et les silos de la compagnie genevoise, les européens ont préféré s'installer dans les nouveaux lotissements (lotissement Burdin faubourg de la gare nord, faubourg de la gare sud, citée cheminots, citée Levy, lotissement Burdin, cité des fonctionnaires....). sachant qu'au Nord-est un quartier informel en gestation, qui à base d'une structure foncière d'un propriétaire algérien, va produire le plus grand quartier informel de la ville (Tandja).

Deux formes d'urbanisme distinctes, au faubourg de l'industrie inférieur, à travers un urbanisme volontariste de Baud²³⁶ s'inspirant de la règle de l'intramuros, il voulait restituer une continuité dans la composition urbaine par la conception des îlots similaires à l'intramuros. Par contre au faubourg de la gare supérieure Burdin est pour l'absorption

²³⁵Dans son session de février 1895, le conseil municipal délibère sur le foncier dormant à l'intérieur de la ville :

"Il n'est pas admissible que nous conservions 2400 mètres carrés de terrains vagues couverts de baraques....Il importe donc de les mettre en vente pour atténuer le mouvement d'extension de la ville par les faubourgs qui prennent chaque jour plus d'importance et ensuite de favoriser l'embellissement de la ville car s'élèveront sur ces terrains des constructions importantes qui auront pour conséquence de procurer du travail et aussi d'amener une certaine baisse des loyers".

²³⁶ Baud J. grand propriétaire de terrain entre les remparts et la gare, eut l'idée de procéder à un lotissement de ce terrain aboutissant à mettre en vente les îlots à bâtir.

de la forte demande issue de l'exode rural amorçant déjà, une direction d'extension urbaine Nord-est.

7.2.7. L'urbanisme d'extension en rupture avec la ville classique

Cette évolution spatiale au-delà de la ville intramuros a constitué la première rupture dans la morphologie urbaine. Une autre approche de faire la ville est arrivée. Elle est complètement différente à celle de la ville classique, la ville lente, évoluée depuis un siècle. On ne fabrique plus la ville pour le citoyen, c'est à lui de faire la ville qu'il soit organisé par son statut et par la procédure ou d'une manière informelle. Du moment aussi que la spéculation immobilière est devenue un facteur économique fécond et important pour la ville, elle amorce à négocier un autre statut dans la région.

En effet, après la deuxième guerre mondiale, le mouvement de croissance urbaine à travers toutes les villes algériennes a atteint un niveau important et c'est à partir de 1930 que le nouveau processus d'urbanisation prend son élan.

Basée sur le principe noyau- périphérie malgré la démolition des remparts et la structuration des extensions sur les axes existants et les mesures municipales qui ont veillé sur la continuité urbaine à travers les règles d'urbanisme en vigueur.

La discontinuité et parfois la rupture constatées entre le noyau et la périphérie est flagrante. Elle est conceptuelle du moment que le fait urbain est désormais en rupture avec le passé, l'approche moderne a fait en sorte que le produit urbain est différent de celui du génie militaire. La qualité architecturale prime sur la production urbaine. Une approche de juxtaposition de projets sur le principe du plan de masse est une nouvelle forme de production urbaine.

Architecturalement, les projets sont d'un nouvel style du mouvement moderne, suivant la tendance de l'époque et faisant de l'Algérie un laboratoire de production architecturale. Les facteurs nouveaux visent à la fabrication de la ville vers une mutation urbaine.

L'ère de la ville lente est achevée, bien que l'intramuros n'ait pas été consommé dans sa totalité, les extensions urbaines au-delà de l'intramuros par l'urbanisation des faubourgs ont marqué la deuxième étape de l'urbanisation de la ville de Sétif.

Parmi les facteurs, nous citons idéologiquement, l'approche conceptuelle qui manifeste la modernisation par l'avènement d'une forme de production urbaine et de typologie architecturale autre que celle pratiquée depuis la colonisation.

En matière de pratique, l'urbanisme est développé comme étant une discipline, son intégration dans la mouvance du mouvement moderne n'est pas innocente sur les mutations dans les pratiques urbaines et architecturales.

C'est pourquoi la loi Cornudet, mise en application en Algérie à partir de 1924 trouve son produit notamment en matière de planification urbaine. C'est à partir de 1930 que les premiers programmes ont été mis en place.

Deux nouvelles formes urbaines substituent la forme classique du lotissement régulier de la ville traditionnelle de l'intramuros et s'installent dans les faubourgs de la ville :

- Les lotissements d'habitat individuel basé sur la parcelle individuelle comme unité de fabrication
- Les grands ensembles basés sur l'organisation de barres sur un plan de masse.

Les écrits d'André Prenant démontrent que *"la spéculation immobilière était inaugurée dans la ville de Sétif en 1887 par la transformation des terrains de culture en lotissements, au-delà de la zone des servitudes militaires (futur faubourg inférieur de la gare), ce qui accompagna le début d'une vague d'immigration.*

7.2.8. La ville en tache d'huile

La ville de Sétif dans son intramuros sans compter la citadelle s'urbanise pendant presque un siècle sur une surface de 30 hectares se trouve pendant 30 ans quadruplé avant l'indépendance sur une surface urbanisée de plus de 150 hectares (figure 14, photo aérienne de la ville en tache d'huile).

Une pratique qui s'est limitée à une juxtaposition de programmes selon le principe du « plan de masse ». Nous avons signalé l'absence d'une vision globale du développement de la ville et notamment l'organisation inter-quartiers. Jusqu'à là, aucune structure viaire n'a été prévue en conséquence des extensions urbaines effectuées.

La ville héritée de la colonie française n'est plus la ville que le génie militaire a dessinée : la ville lente. Une ville discontinue, fragmentée, divisée et ségrégée en rupture avec la ville initiale. Le fait urbain est devenu les conséquences d'une conjoncture politico-socio-économique.

« L'accroissement du peuplement d'une ville comme Sétif, provenant pour la plus grande part de l'immigration de ruraux, n'a donc pas ses origines dans le développement d'une activité économique qui attendrait sa main-d'œuvre. Il les tire bien plus de la libération et de la mobilisation d'une main-d'œuvre rurale qui vient en ville attendre, en subsistant grâce à la conservation de ses liens sociaux initiaux, de pouvoir s'intégrer dans une économie qui, pour le moment, ne l'utilise que très partiellement et sans stabilité. » (André Prenant, 1953)²³⁷

Ainsi, la ville en tache d'huile est le résultat constaté à l'aube de l'indépendance, un noyau central (la ville intramuros) et la périphérie accentuée par la prolifération des quartiers illicites.

²³⁷ Prenant A. 1953. *Facteur du peuplement d'une ville de l'Algérie intérieure : Sétif*. In *Annales de Géographie*, 1953, t62, n°334, pp. 434-451 ; 10.3406/geo.1953.13052 http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1953_num_62_334_13052 Document généré le 25/03/2016.



Fig. 14 Photo aérienne sur la ville de Sétif avant l'indépendance
source http://alger-roi.fr/Alger/setif/pages/15_setif_vue_aerienne_2.htm

7.2.9. La ville ruralisée

La ville dessinée et destinée au départ aux européens a subi des tensions migratoires des algériens. La ville était entourée par des tribus qui avaient l'habitude de rassemblement sur les ruines sans les habiter, une mosquée leur a été construite à l'intérieur de la ville pour des raisons de contrôle. Ainsi l'occupation de la ville intra-muros était d'abord par une majorité coloniale puis par l'agglutination d'Algériens durant plusieurs périodes et conjonctures.

C'est ainsi qu'une autre ville, celle de la misère, s'est constituée en parallèle de la ville coloniale. Un phénomène d'origine et de conséquence coloniale. Mais persiste à ce jour. A travers une succession de vagues d'immigration, timidement à la fin du 19^e siècle, puis entre les deux guerres mondiales et dans le prolongement de la deuxième guerre mondiale et enfin depuis la guerre de l'indépendance et à l'aube de l'indépendance.

En matière de fait urbain, cette situation a accentué la prolifération de nouveaux quartiers informels, spontanés qui juxtaposent anarchiquement les nouveaux quartiers planifiés mais implantés aussi d'une manière désordonnée et généralement spontanée.

L'urbanisation progressait à deux vitesses devant une situation d'inégalité sociale et économique. La ville de la misère et les inégalités sociales sont manifestées spatialement par un caractère de

« camps périurbains » de ruraux fuyant la campagne se marque par le groupement par origine. Elle est nettement visible au niveau des faubourgs. Ainsi l'accroissement du peuplement d'une ville comme Sétif, provenant pour la plus grande part de l'immigration de ruraux, n'a donc pas ses origines dans le développement d'une activité économique qui attendait sa main-d'œuvre (Prenant A. 1953).

7.2.10. Exemple du village des nègres entre Bel Air et le quartier Bon marché

Un cas d'étude qui nous reflète le fait urbain de la ville active ayant à l'origine comme vocation économique l'exploitation agricole. L'opération tient une particularité dans la négociation de la triade (population, temps et espace). Elle correspond à un temps de l'histoire mais elle correspond aussi aujourd'hui à la réalité du vécu. Elle confirme une renégociation spatiale au préjudice d'une ségrégation sociale. Une opération de spéculation immobilière en marchandant des territoires et des occupations différemment.

Le village des nègres, situé au Sud-ouest de la ville, au-delà du rail et de la servitude ferroviaire, loué et surveillé par la municipalité en 1881, destiné à une population rurale venue du Sud, fait objet d'une convoitise d'un spéculateur immobilier appelé Charles Levy.

Sur proposition de ce dernier et sous prétexte des raisons d'hygiène et de sécurité²³⁸ une opération de délocalisation de 876 habitants du village nègre a été engagée sur un terrain situé à l'ouest de la route de Bougie et au-delà de la zone militaire (champs de tirs), un terrain rocheux pour ensuite projeter sur le terrain convoité l'édification d'une cité ouvrière d'HBM, un lotissement constitué de villas pavillonnaires destinées aux européens.

Durant la même période, nous assistons doublement à une opération de construction d'un village renfermé et destiné à la population algérienne délocalisé et déraciné à raison d'une pièce par famille et la reconstruction d'un lotissement pavillonnaire répondant à la tendance de la mouvance moderne des cités jardins destinés aux européens.

Une première dans l'histoire du fait urbain de la ville de Sétif. Elle confirme le niveau de la spéculation foncière et immobilière provoquée. Le promoteur tire profit du secteur du bâtiment, une vocation prometteuse que nous allons constater son développement à ce jour.

7.2.11. La ville face à la guerre

Après la deuxième guerre mondiale et suite à l'événement du 08 mai 1945, on assiste à un renforcement de la production du cadre bâti. Ainsi à Sétif beaucoup d'établissements scolaires ont été réalisés, des densifications et extensions à côté des lotissements créés (lotissement Burdin extension, lotissement Genty près de celui de Levy). La construction des grands ensembles (cité de la Pinède, cité CRS)

²³⁸ Extrait de la session du Conseil Municipal du 26 Janvier 1922.

Sous la pression de l'insécurité et du chômage au niveau du rural, une autre vague d'immigration a été derrière la prolifération de l'informel du côté de l'Andréolli, Bounecheda et sur les terres de Pierre gaillet le long de la RN28.

Durant la guerre de libération, plutôt c'est l'informel qui vient en force du moment que, le contexte de la guerre a obligé la population de camper et de se concentrer autour de la ville. Le terrain agricole appartenant à Andréolli, transformé à un quartier informel s'est densifié depuis le déclenchement de la guerre par des constructions spontanées et précaires.

C'est à partir de 1954 que l'héritage de Monsieur Yahiaoui sous la tension de l'afflux de la population massif s'approche à la spéculation foncière et le transforme brusquement à un véritable quartier informel. En 1957, on compte plus de 30.000 habitants qui s'entassent dans un chaos urbain ressemble plutôt à un village densifié qu'à un quartier urbain. Il a été qualifié par l'urbaniste de la commune à l'époque comme étant le "*cancer de la ville*".

Entre le lotissement Burdin et le quartier informel Yahiaoui, un grillage clôture un vaste terrain au sein duquel se trouve l'observatoire de la ville²³⁹.

Cette phase s'achève par l'initiation politique pour contrecarrer la guerre de libération à travers un plan appelé « Plan de Constantine » qui avait comme objectif de lutter contre les déséquilibres socio-économiques cumulés sous les effets de la colonisation. La promotion administrative comme statut de préfecture favorise la mutation urbaine

Une série de programmes d'édifices publics a été mise en place sur le versant Sud pour dissimuler la frange insalubre et structurer la périphérie Sud de l'intramuros (nouveau tribunal et le commissariat central de police, le CNET, la protection civil...), un programme d'habitat collectif (cité des remparts 1 et 2, cité de l'avenir, cité Ciloc, cite 103 et 130 logements Bel Air, cité 147 logements CINESTAL et cité des fonctionnaires).

A ce moment, la population de la commune de Sétif comptait 74.000 habitants avec 65.000 habitants au chef-lieu dont 55.000 algériens et 10.000 européens.

Le programme du plan de Constantine fût inachevé, les opérations engagées ont connu leur achèvement après l'indépendance.

²³⁹ L'observatoire et le cratère Jarry Deslloge (1911-1941) Le carré de l'observatoire compromis par une juxtaposition d'opérations. Aujourd'hui on aperçoit le carré occupé par le CEM Bakhouch, le marché du parc à forage. Mais géométriquement le carré sur les plans d'urbanisme est nettement visible à ce jour. Son histoire date de l'époque coloniale. Jarry Desllog un mordu de l'astronomie. Il a inspecté plusieurs sites stratégique en France et à travers le territoire national pour trouver le point idéal afin d'effectuer les travaux astronomique. Il a trouvé le site à Sétif, au niveau du parc à forage. Il a acheté un terrain carré d'environ deux (02) hectares. Puis il a installé son matériel et a commencé ses recherches. Il a installé le premier observatoire national à Sétif. Les observations faites à Sétif comptent parmi les plus importantes qui aient été réalisées grâce à l'initiative de René Jarry Deslloge. Elles forment la majeure partie de la substance du neuvième tome de ses Annales. Il a publié toutes ses observations dans un ensemble de 10 livres, qu'il a distribué à ses propres frais dans le monde entier, "*Observations des surfaces planétaires*". Ils sont illustrés avec de nombreux beaux dessins de toutes les planètes.

C'est à partir de son observatoire de Sétif qu'il a découvert un cratère dans la planète mars. Maintenant on l'appelle cratère Jarry Deslloge.

7.2.12. Le rythme d'urbanisation

De 1930 jusqu'à l'indépendance, la ville est passée de 33 hectares à 330 hectares (figure 15) soit environ une moyenne de consommation foncière de 10 hectares par an.

La question est triplement critique :

Au temps, le rythme d'urbanisation n'est plus celui de la ville classique matérialisée par l'intramuros. Un rythme d'urbanisation de 10 hectares par an ne reflète pas les capacités municipales mais explique la réaction coloniale face à la tension du peuplement.

A l'espace, l'urbanisation a été pratiquement anarchique. La contrainte foncière de la servitude militaire et la tension du besoin et de la demande ont poussé le fait urbain aux opportunités foncières et laisser la place aux propriétaires de devenir les faiseurs de la ville (formel et informel) à travers la fièvre des lotissements créés.

A la population, la ségrégation sociale est confirmée, étant donné qu'ils constituaient la cause même de l'activation de ce modèle d'urbanisation. Les mesures de prise en charge de la population Algérienne saisie tardivement a accentué leurs isolements territorialement.



Fig.15 la ville de Sétif en 1961 source PUD 1962 de Dautrevaux

7.2.13. Conclusion

Sétif est passée à l'aube de l'indépendance de 30 hectares à 330 hectares. De nouveaux outils conceptuels ont été utilisés tels que l'analyse, le programme, le zonage. Le centenaire de la colonisation (1930) était l'occasion des modernistes de s'exprimer leur philosophie. A travers une série de projets d'architecture et de « plan de masse » des grands ensembles que la ville commence à s'hétérocliter au nom de la modernité. Une autre ville parallèle à la ville de l'art nouveau sous forme d'urbanisations et de fait urbain. Elle s'oppose à la fois à la ville traditionnelle mais aussi à « la ville de la misère ». A cette période, la ville coloniale a connu une croissance spatiale sérieuse. Elle accentue selon Said Belguidoum, « *une ségrégation doublement marquée* ». La première durant l'urbanisation lente, elle est territorialement unie à l'intérieur de la ville intramuros, mais avec deux typologies différentes qui se côtoient, l'une affectée aux européens sous forme d'immeuble de rapport et l'autre destinée aux autres sous forme de haras. La deuxième ségrégation s'est produite durant l'urbanisation active, territorialement sont séparés, et éclatés à l'image de l'urbanisation nouvelle, un territoire destiné aux européens planifié et aménagé sous forme de lotissements pavillonnaires et un autre spontané et illicite destiné aux ruraux déracinés. (Belguidoum S.)²⁴⁰

Nous assistons durant cette courte période à l'activation de l'urbanisme de croissance, un nouveau modèle de faire la ville. Une juxtaposition de programmes devant la tension du surpeuplement de la ville et les effets endogènes et exogènes du pays. L'opportunité foncière est devenue un levier de spéculation immobilière et de rente foncière.

En conséquence, sous une autre logique et enjeu, ce paradoxe de fait urbain des deux modèles d'habitat (planifié/spontané, lotissement résidentiel/habitat collectif) continuent à marquer la morphologie urbaine des villes Algériennes à ce jour.

Ainsi, la ville coloniale, après 1930, ne désigne plus le village de colonisation mais la ville voisine, et ce glissement sémantique montre l'évolution de la perception de la colonisation par les Français eux-mêmes. Pour cette raison, l'attention se détourne des villages en damier et déforme l'idée originelle de centre de colonisation²⁴¹.

²⁴⁰ Belguidoum S. 1995. *Recomposition sociales et nouvelles formes urbaines : la réappropriation du champ urbain à Sétif. (Algérie). Les quartiers de la ségrégation, Tiers-monde ou Quart-monde ?*, Karthala, pp.293-307, 1995, Collection "Hommes et Sociétés", 2-86537-622-2. <halshs-01205591>

²⁴¹ Chouquer G. 2012. *Dictionnaire des questions foncières pendant la colonisation de l'Algérie au XIXe siècle* », CNRS et France International Expertise foncière, <http://www.formesdufoncier.org/pdfs/GlossaireAlgerie.pdf>

Chapitre 8 : de la ville active à la ville accélérée (1960-1989)

Introduction

C'est une étape plus au moins hétérogène, on distingue plusieurs phases décennales. Cette étape s'achève avec les réformes de 1990. Elle commence timidement en "standby", avec la première décennie (1960-1969), puis elle s'accélère pendant la deuxième décennie (1970-1979) où le logement caractérise l'essence du fait urbain et enfin elle garde le rythme accéléré mais sous un nouveau régime politique qui envisageait une autre forme pendant la troisième décennie (1980-1989), la pratique du laisser-faire a été optée pour un éventuel désengagement de l'Etat.

Cette étape commence timidement à travers l'achèvement du plan de Constantine (1958), l'Etat s'est intéressé à d'autres priorités selon la conjoncture. La ville héritée de l'époque coloniale est en tache d'huile, une ville éparpillée, en rupture et en discontinuité avec la ville initiale. La ville qui s'est étalée sur l'axe de la Route Nationale n°5 commence à redessiner son principe de développement « radioconcentrique » en se référant aux études d'urbanisme engagées avant l'indépendance par Henri-Jean Calsat (PUD²⁴² 59), Pierre Dautrevaux (PUD 1961) et Philippe Vili (PUD 1962).

Nous distinguons donc durant cette étape trois périodes décennales :

- La ville en stand-by 1960-1969
- La ville conséquence d'une industrie est faite par le logement : 1970-1979
- La ville conséquence d'un laisser faire : 1980-1989

Le principe de décryptage du fait urbain tient compte des politiques menées, des programmes et actions entreprises et aussi des particularités locales constatées.

En matière d'urbanisme, nous allons vérifier la présence ou l'absence selon la période du plan d'urbanisme en vigueur, son efficacité ainsi que s'il y a conformité ou non.

Une nouvelle étape de fabrication urbaine est conjuguée avec la mise en place d'une nouvelle pratique confortée par une nouvelle gouvernance urbaine. En matière de législation, le fait urbain est doté d'un arsenal juridique mis en place pour concrétiser le programme de l'Etat. Durant cette étape, la ville de Sétif a connu un boom urbanistique, l'urbanisation est accélérée à travers une série de décisions centrales. Elle a connu un fait urbain reflétant un cachet moderne.

En matière d'urbanisation, la ville de Sétif a connu un fait urbain d'extension. La ville fermée héritée de l'époque coloniale est devenue une ville ouverte avec un système radioconcentrique laissant le principe d'extension sur les boulevards et les percées très compatible à l'urbanisation.

La ville est passée de 300 hectares d'urbanisation en 1960 à 2.100 hectares en 1989.

²⁴² PUD : Plan d'Urbanisme Directeur

8.1. Le stand-by (1960-1969)

Ainsi la lecture de la ville de la première décennie postindépendance ne peut se déceler de la dernière décennie de la période coloniale. En matière de fait urbain, la ville a subi surtout les conséquences des dernières mesures coloniales (Plan de Constantine 1958) voire même depuis le déclenchement de l'urbanisation active (1930).

Par ailleurs, au début, les choix politiques de l'Algérie ont fait face à des défis politiques et économiques nationaux. Les efforts ont été versés plutôt vers la construction du nouvel Etat indépendant, ciblant les secteurs vitaux qui touchent principalement à son indépendance. Une étape de rupture vis-à-vis de la politique coloniale pourtant elle est de prolongement en matière de fait urbain.

Absente pendant très longtemps (1930-1960), la réflexion sur l'urbanisme de la ville de Sétif constitue l'action principale pendant la dernière année de la période coloniale, la municipalité a renoué avec la pensée sur l'urbanisation de la ville.

A l'égard de toutes les villes Algériennes, Sétif a subi une grande vague d'immigration forcée par un rural saccagé par la colonie militaire. A l'intérieur de la ville avec le départ des européens et la nouvelle immigration rurale, une réorganisation de l'espace urbain est apparue et l'excédent se trouve entassé en densifiant l'occupation de l'habitat à l'intérieur de la ville ou par des constructions précaires à la périphérie au niveau des quartiers informels.

8.1.1. Statut Administratif

Déjà capitale administrative en 1956, par son statut de préfecture, selon le premier découpage administratif de 1963, Sétif est reconduite administrativement comme chef-lieu de wilaya. Ainsi, en matière de gouvernance, avant le deuxième découpage administratif de 1967, le territoire de la wilaya en matière de compétences techniques et administratifs était énorme. Sétif était la Wilaya mère de plusieurs wilayas issues plus tard des différents découpages administratifs (Bordj Bouarérédj, Bejaia, M'Sila,). Juste avant l'indépendance, Sétif comptait 80.000 habitants dont plus de 70.000 habitants algériens et 8.000 européens.

8.1.2. Forme urbaine

Avant l'indépendance, Sétif et son territoire sont à vocation agricole et pastorale, capitale administrative par son statut, ville-étape à caractère commercial. Les industries sont inexistantes, faute de matières premières, aucune raison économique de développement. Les seules activités à caractère industriel ne peuvent être qu'à base de transformation de produits agricoles ou d'élevage. Un pays de céréales et surtout d'élevage notamment dans les montagnes (A. Prenant).

A l'exception du secteur tertiaire, commerces, transports, banques, le sous-emploi et le non emploi sont catastrophiques. Le secteur secondaire est surtout représenté par les industries du bâtiment ou travaux publics.

Les composantes de la forme urbaine de la ville sont classées en cinq catégories telles que présentées par Dautrevaux dans la phase d'analyse du PUD 62 :

- Le centre-ville, quartier originel à plan orthogonal, aux maisons alignées à plusieurs étages.
- Les quartiers à caractère pavillonnaire, aux rues ordonnées et à l'habitat décent (Lévy, des Cheminots, de la Gare,...)
- L'habitat dense, plus au moins ordonné (Burdin, Genty,...).
- Les quartiers spontanés, dans le quartier Yahiaoui, prolifération depuis quelques années, de constructions bâties sans ordre, sans viabilité, habitat le plus souvent défectueux quant au confort, bien que construit en dur. Surpopulation très forte.
- Enfin l'habitat vertical, disséminé dans les différents quartiers. Les immeubles les plus hauts sont situés dans le quartier de la pinède.

Sétif, avec les ambitions comme un centre attractif d'une région importante devrait, de plus en plus, devenir un pôle du débouché des produits régionaux, (drainage des bestiaux, commerce développé). Son caractère de ville-étape sur l'axe Bougie-Batna, va accroître également ses possibilités de développement. Le PUD de Dautrevaux tel qu'il a été présenté tient compte des évolutions possibles dans le temps, des conditions économiques.

Sur un relief relativement tourmenté, le centre-ville correspond à la ville originelle, bâtie au pied de la citadelle sur un plateau qui domine la plaine au Sud, c'est le centre des activités administratives, commerciales, d'enseignements, etc....

La RN5, liaison Alger –Constantine traverse l'agglomération par son milieu. La gare de chemin de fer est située au Sud-est du centre-ville. Les silos sont construits à proximité au branchement du fer. Au Nord de la gare se sont développés les quartiers de la Gare et des Cheminots.

Ces secteurs n'ont pas fusionné avec le centre-ville en raison de la présence de la servitude des terrains militaires. Par l'effet de la boucle de la voie ferrée, le quartier Lévy au Sud de la gare, n'est relié au reste de la ville, que par un pont et un passage à niveau. Le long de la route d'Alger (faubourg des Jardins), et sous les Remparts (Faubourg Combattants et Industriel), habitat assez désordonné. Quelques bâtiments collectifs donnent à ce quartier un aspect nouveau.

Au Nord de la citadelle, le Champ de Manœuvres (terrains militaires) énorme tâche sur la carte, a contrarié le développement de la ville dans cette direction.

La cité Bel Air, primitivement cité de recasement, est de ce fait coupée radicalement de la ville. Une amorce de constructions collectives (CRS, HLM) tend, grâce à un accord de principe avec l'armée, à la création de tout un ensemble d'habitat.

Sétif est une ville éclatée, quartiers désorganisés, le centre-ville est le centre actif. Par les emprises militaires on constate une stérilisation des terrains de la citadelle au Nord sur la RN9.

8.1.3. Le droit à la ville et les prémisses d'une crise de logement

Double mouvement de peuplement de la ville s'est déclenché à l'indépendance. Le départ massif des européens et des juifs a déclenché un mouvement interne d'habitation, les citadins et les mal-

logés ont changé de domiciliation pour s'accaparer du parc nouvellement vacant et le deuxième mouvement concerne la nouvelle vague d'exode rural.

Ainsi les Sétifiens citadins avant l'indépendance ont occupé le parc logements vacants pour laisser leurs logements situés généralement dans les vieux quartiers insalubres, indécents et parfois précaires pour servir les nouveaux arrivés généralement de la même région.

Cette situation a engendré un surpeuplement sur le parc existant et une prolifération des constructions illicites dans les quartiers de la guerre tels qu'Andréolli et Tandja et création de nouveaux quartiers spontanés tels Kaâboub, laid Dhahoui,....

Les conséquences des dernières frappes de l'armée française et le droit de l'indépendance a fait de la ville la direction et le refuge de tous les Algériens. Ainsi un nouveau mode d'organisation de l'espace va bouleverser le pays pendant plusieurs décennies par une crise de logement qui ne cesse de s'accroître et de mettre en péril le devenir même de la ville.

A Sétif, où le départ des européens relativement peu nombreux n'avait libérer que peu d'espace à l'indépendance, le système pouvait même paraître s'être accentué avec l'afflux de quelques 30.000 réfugiés ruraux aux lotissements spontanés déjà existants tels que Yahiaoui. (A. Prenant).

Par conséquent, sur les terrains de Kaâboub, un *Yahiaoui bis* s'installe, mais cette fois-ci sur la RN9, au Nord de la ville, derrière la servitude militaire (champ de tir) et en face de la cité de Bel air, un nouveau quartier s'ajoute aux autres quartiers illicites (Yahiaoui, Andréolli,) qui ont marqué l'urbanisation chevauchant la période de l'indépendance. Pendant la guerre de libération, le site était occupé par un habitat rural épars appartenant aux héritiers Kaâboub et Boussekine. Sous la pression d'une forte demande d'une population venue généralement du nord de la commune de Sétif, les propriétaires s'engagent dans une opération de spéculation foncière provoquant son urbanisation anarchique sans le lotir ni le doter des commodités viaires. Cette manière désordonnée de parcellisation et de constructions confirme la ruralisation de la ville aux abords.

En nombre, cette équation d'occupation du parc vacant et d'achèvement du reste à réaliser n'a pas suffi à absorber le déficit de logement. La demande est plus importante que le parc disponible, d'où la naissance de la crise de logement. Le droit à la ville légitime cette situation de crise. Les documents de l'Etat officialisent par la suite cette situation et déclarent la crise de logement comme un défi à batailler.

Devant, un flux migratoire, une paralysie économique et une croissance démographique importante, la maîtrise de la croissance urbaine n'a pas été perçue comme un objectif, et l'exode rural s'est amplifié par conséquent.

Une période caractérisée par la faiblesse de programmes de construction. L'Etat a jugé que le parc logement vacant est suffisant pour absorber la demande et répondre aux besoins. Un programme de logements et de constructions inachevés durant la période coloniale et qui fait partie du plan de Constantine constituera le plan de charge en matière de construction.

L'Etat se tardera dans le lancement d'un véritable chantier de constructions de logements en se limitant uniquement à l'achèvement du reliquat. Elle a jugé d'autres secteurs prioritaires pour la

souveraineté tel que la construction de l'Etat indépendant. Le secteur de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville n'a pas été une priorité du pouvoir et l'intervention urbaine a été réduite. Une ordonnance en 1962, gelant toute transaction des biens vacants.

8.1.4. La question urbaine : un Stand-by

En comparaison avec le rythme du fait urbain déclenché depuis 1930 et réactivé par le plan de Constantine à partir de 1960 et face à l'accélération de l'urbanisation qui précède cette période, le standby prescrit la première décennie postindépendance.

Un ralentissement dans la fabrique urbaine est relative et surtout unilatéral. Le peuplement de la ville, la croissance démographique, la situation lamentable du monde rural continuent à mettre de la pression sur la ville de Sétif.

Politiquement, la période de 1962-1965 est considérée comme étant une période transitoire. En matière de gouvernance, la fabrication urbaine est sous le secteur des travaux publics. Ce n'est qu'en 1965 qu'on a créé la commission interministérielle de l'habitat dont la présidente a été confiée au Ministre des travaux Publics et de la Construction et qui avait pour mission l'achèvement systématique de tous les chantiers abandonnés.

Pour la ville de Sétif, on compte parmi le programme lancé dans le cadre du Plan de Constantine 251 logements²⁴³ inachevés.

Sachant que dans le cadre du Plan de Constantine entre 1960-1962, un programme de 427 logements²⁴⁴ est achevé à 100%

En matière d'urbanisme, pendant la période coloniale, un décret a été promulgué en 1960 stipulant l'application du droit d'urbanisme en vigueur en France et notamment celui du décret 58-1463 du 31 décembre 1958.

Cette opportunité, a permis à la municipalité coloniale, de déclencher un débat d'urbanisme sur la ville de Sétif. Ainsi dans ce cadre, un Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) a été lancé par la municipalité en 1959 et repris en 1961. Le document de la dernière phase d'étude avec le règlement d'urbanisme a été remis à la municipalité en mois de juin 1962.

Parallèlement au lancement du Plan d'Urbanisme Directeur, et vu la situation particulière de la ville en matière de déstructuration et de fragmentation et la particularité du quartier de Tandja, un Plan d'Urbanisme de Détail (PUD) a été lancé en 1961 et remis aussi à la municipalité en mois de juin 1962.

De l'exploitation des deux documents concernant le Plan d'urbanisme Directeur de la ville de Sétif (Calsat et Dautrevaux), nous avons constaté un véritable examen urbanistique sur la ville, un dessein urbain sur la ville a fait l'objet d'un débat entre les acteurs de la ville.

²⁴³ 130 logements Bel Air + 121 logements nouveau Rempart

²⁴⁴ 66 logements ancien Rempart + 80 logements cité de l'avenir + 130 logements cité Ciloc + 103 logements cité bel Air + 48 logements cité des fonctionnaires.

Après l'indépendance, l'ordonnance n°62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction, jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur, dans ses aspects non contraints à la souveraineté nationale, a maintenu les dispositions antérieures en matière d'urbanisme. Une reconduction de la législation antérieure dans ses aspects non contraires à la souveraineté du Pays, pour assurer une continuité fonctionnelle.

L'absence d'un nouveau instrument en vigueur de l'Algérie indépendante et la reconduction de la législation française a permis aux acteurs de la ville de considérer dans la pratique, le PUD 62 comme un document de référence dans l'instruction des dossiers d'urbanisation, d'aménagement et de construction, le plan d'urbanisme directeur, non approuvé. Une situation qui s'est prolongée jusqu'à 1982.

Cela, n'a pas empêché les autorités locales d'engager des modifications, et des non respects des prescriptions du PUD. Les nouvelles mesures en matière de politique et de gestion foncière ont aussi permis un fait urbain en porte à faux des dispositions du PUD 62.

8.1.5. L'image façonnant la ville de Sétif : PUD 1962

Sétif, une ville d'initiation locale depuis sa création, devenue ville pilote grâce à l'avant-garde dans l'application des mesures engagées par l'administration. Aujourd'hui on cherche à lui attribuer le statut de la ville école.

Les opérations d'extensions urbaines ont été ralenties, le programme se contente pratiquement à l'achèvement du reliquat du plan de Constantine et l'introduction du pré-plan ou le plan triennal.

Par ailleurs, ce qui est essentiel dans le fait urbain, nous le constatons dans la contenance de la structure de la ville prospective.

En se basant sur les études d'urbanisme engagées avant l'indépendance avec H-J. Calzat, P. Dautrevaux et F. Villi, les services de la collectivité locale ont pris des décisions de restructuration et d'intervention sur le tissu existant.

D'abord la fermeture de la boucle du boulevard ceinturant l'intramuros de la ville de Sétif. Une action d'une importance capitale dans l'histoire d'urbanisme de la ville de Sétif. Son impact est considérable. Jadis les remparts qui ferment la ville initiale, puis sa démolition devant l'urbanisation anarchique sous forme de faubourgs, nous assistons à une restructuration de l'intramuros par une nouvelle couronne sous forme d'un boulevard urbain. Camilo Sitte disait que la ville qui remplace ses remparts par un boulevard c'est une ville qui réussisse son évolution urbaine. Ainsi, le premier point fort, dans le fait urbain durant l'histoire de la ville pendant la période d'urbanisation active fût le boulevard périphérique de l'intramuros. Désormais la ville en tache d'huile, la ville éparpillée, la ville en rupture et discontinuité, la ville qui s'est étalée sur l'axe de la RN5 commence à redessiner son principe de développement radioconcentrique. Indirectement, cette action pousse à négocier la bande de servitude militaire à un statut de réserves foncières pour les équipements structurant le nouveau statut de la ville comme le stipule le PUD de Dautrevaux (1962).

Avec le recul, aujourd'hui, On ne peut évoquer tout autre scénario de développement autre que le boulevard. Nous avons qualifié ce fait urbain d'acte visionnaire sur la prospective de la ville. Une action visionnaire par ce qu'elle a été surtout conçue et dessinée sur un plan d'urbanisme. Au départ Calzat architecte mais aussi paysagiste, préoccupé par les réserves militaires, voyait l'humanisation de la ville par le changement de statut des réserves foncières comme étant une priorité par rapport à sa structuration en infrastructure. Il proposa le maintien de la zone de protection par la plantation d'arbres, une stratégie verte sur la bande de servitude et un grand centre sportif sur les champs de tir.

Contrairement à H-J. Calzat, P. Dautrevaux, a proposé dans le cadre d'une nouvelle structuration de la ville, un réseau d'infrastructure viaire dont le tracé du boulevard ceinturant l'intramuros et dégagant des opportunités foncières en amont et en aval de la citadelle dans la partie nord et de la ville initiale dans la partie Sud. Cette opportunité a permis de renégocier, pour la première fois, la bande de servitude militaire comme étant une réserve foncière pour services publics.

La bande de servitude militaire transformée dans le PUD comme réserves foncières d'équipements publics, abrite le siège de la wilaya comme amorce d'une nouvelle centralité en dehors de l'intramuros et une charnière de tissage entre la ville initiale et les faubourgs de la gare.

En parallèle, la densification des cités de la guerre (Andréolli, Yahiaoui) ainsi que la spéculation foncière des propriétaires privés (Bounecheda, cinq fusillés) ne cessent de développer un environnement bâti irrégulier, informel et illicite.

Pour ce qui est des lotissements privés, la commune a procédé à l'expropriation et à la substitution des propriétaires privés conformément aux ordonnances de la nationalisation et l'interdiction des transactions immobilières (lotissements au niveau du faubourg des cinq fusillés et à Ouled Braham).

8.1.6. Le pré-plan ou le Plan Triennal 1967-1969

En matière de politique économique, l'Etat s'est engagé par un pré-plan dans une optique d'un régime planifié. Ce premier plan ou pré-plan a adopté une stratégie industrielle qui avait comme ambitions d'enclencher une dépendance économique, de lutte contre le sous-développement par l'emploi. Les prémisses d'activité et industrielles datent un peu plus précoce par rapport à la révolution industrielle engagée ultérieurement. On commence par l'implantation de quelques unités manufacture, d'activité et d'industrie de transformation à travers les wilayas d'Algérie.

On appelle aussi le pré-plan car il a été mis en place pour déposer les dispositions nécessaires du premier quadriennal. Cela n'empêche pas une inscription d'une série de programmes. Durant ce triennal, du point de vue législatif et administratif deux codes importantes ont été mis en place : Ordonnance, n°67-24 du 18 janvier 1967, portant le Code communal et le Code de la wilaya en 1969.

Ainsi, le recensement de la population en 1966²⁴⁵ a révélé d'autres réalités statistiques pour la ville de Sétif. La conjugaison des résultats du RGPH 1966, les limites financières et les capacités

²⁴⁵ Population de la ville de Sétif estimé selon le RGPH 1966 à 88 212 habitants.

logistiques devant le mouvement migratoire et le peuplement des grandes villes, a amorcé la mise en place de la politique des premiers programmes spéciaux de développement des wilayas qui visaient à instaurer un certain équilibre régional en développant le réseau de villes intermédiaires.

Ainsi, le plan triennal a repris et intégré un programme de 580 logements²⁴⁶ non lancés du Plan de Constantine.

8.1.7. Conclusion

Une étape qualifiée de stand-by relativement à l'étape qui succède et aussi parce que l'action urbaine est limitée et s'est contentée de l'achèvement du programme de l'époque coloniale (Plan de Constantine). D'abord l'Algérianisation de la législation française prise par une ordonnance en 1962 et qui a été abrogée par ordonnance en 1973 par laquelle la date d'effet commence en 1975 a incontestablement influencé la fabrication de la ville postindépendance. Mais aussi un capital de réflexions sur le devenir de la ville a été mis à la disposition des faiseurs de la ville (celui du PUD de Dautrevaux et du PUD de VILLI 1962). Nous avons constaté leurs rattachements à travers les actions politiques sur la ville de Sétif par rapport aux documents y afférents qui datent de la période coloniale. Ainsi l'impact des ressources du document continua son effet jusqu'aux années 1980.

Contrairement à la deuxième génération des PUD, celui de 1962 n'a pas été un instrument en vigueur ni un outil alibi à la gestion foncière, il n'a pas été approuvé, il n'est pas opposable aux tiers, mais il a été avéré comme document d'urbanisme de référence. Il n'est pas concerné par les nouvelles contraintes de la gestion foncière. Il a été élaboré pendant une autre conjoncture, celle du régime colonial.

Les contradictions constatées dans cette période consistent d'abord dans le décalage entre les choix politique socialiste engagés et les mesures de gestion entreprises d'une part et d'autre part, l'héritage d'une législation coloniale libérale reconvertie. Ensuite, la négligence de la question urbaine devant les priorités engagées par les pouvoirs politiques et notamment la question du logement par rapport à la situation qui régnait et qui presse déjà un horizon de crise et enfin la concentration des efforts sur les grandes villes et les villes littorales au détriment d'un intérieur qui pouvait équilibrer et promouvoir un développement équilibré et dans une vision d'équité territoriale.

²⁴⁶ 230 logements CINESTAL + 150 logements Bouaroua +120 logements Bizard + 80 logements Port Said.

8.2. La ville par le logement conséquence d'une industrialisation (1970-1979)

Conséquences d'une volonté politique de réaménagement des territoires pour un désengorgement des grandes villes et une meilleure équité spatiale et répartition des richesses et équilibre de la population à l'intérieur du pays que cette période constitue la première rupture en matière d'urbanisme. Elle a fait de Sétif une des cinq (05) villes qui bénéficient d'un programme spécial.

Particulièrement, la ville de Sétif a bénéficié, d'une manière continue, une succession d'événements économique, de planification, de programmation et de réflexion pesant et déclenchant une véritable mutation urbaine.

C'est une nouvelle dimension que la ville de Sétif s'est appropriée. Les programmes sont importants en quantité et en qualité, c'est une période d'expansion urbaine. Durant cette décennie, sur le plan d'urbanisation, à travers une juxtaposition de programmes, la ville a connu une extension spatiale importante. Elle est passée d'une surface urbanisée de 314 hectares en 1966 à 1.500 hectares en 1979.

Par ailleurs, on a adopté un urbanisme de l'Etat-providence, les interventions urbaines sont exclusivement menées par l'Etat. Nous avons constaté en matière de politique urbaine en mi-chemin de la décennie un virage de rupture dans l'histoire de l'urbanisme en Algérie.

Un urbanisme d'extension a été adopté juste après la mise en place du Plan Spécial à travers l'inscription de la zone industrielle, puis la zone d'activité suivi d'un programme colossale d'équipements structurants et de proximité et un parc de logements sous forme de grands ensembles.

8.2.1. Impact d'une planification concentrée

En dehors du pré-plan triennal, le premier plan quadriennal est considéré comme étant le premier plan de la planification de l'Algérie indépendante. Il coïncide avec la nationalisation des hydrocarbures (1971). D'autres mesures et restructurations institutionnelles convergent vers l'amélioration du cadre de vie de la population et que nous analysons à travers les programmes et les réalisations à l'échelle locale.

Pour la ville de Sétif, c'est une décennie charnière de développement, d'urbanisation et de confirmation de statut. La combinaison du Plan Spécial (1970) avec les deux plans quadriennaux qui se succèdent (1970-1973 et 1974-1977), a permis un chantier pour la ville. Il s'est étendu dans le temps pour prendre de l'ampleur sur son devenir. Ce chantier a bouleversé l'image et le rôle de la ville dans la région. Les ambitions jadis d'une ville étape se confirment au fil du temps.

C'est grâce au « Plan Spécial » que la ville a mis les véritables prémisses d'une ville moderne, inscrit en 1970, il contient une programmation riche et diversifiée mais aussi structurante et surtout de développement.

Si la première année (1970) de la décennie a été charnière en matière d'inscription de programme de développement et d'urbanisation, la première année du deuxième quinquennal (1975) de la décennie constitue une date clé dans l'histoire de l'Algérie indépendante et son impact a été ressenti

sur le territoire national. Elle vient avec le nouveau découpage administratif (1974). Le territoire administratif de la wilaya de Sétif a été rétréci, d'autres villes et territoires, de la wilaya mère, sont devenues des wilayas.

Dans la continuité du progrès, l'Etat providence confirme sa politique et accélère le processus du fait urbain par la mise en place de mesures de gestion foncière et d'outils d'urbanisme. La plus importante est l'ordonnance n°74/26 du 20 février 1974, portant constitution des réserves foncières au profit des communes ainsi que les décrets d'application. Cette ordonnance vise comme objectif la maîtrise de la gestion foncière par rapport aux mesures de gestion pratiquées depuis l'indépendance jusqu'ici.

8.2.2. Une batterie d'équipements structurants, de centralité et de quartiers

Parmi les réalisations, nous citons, la zone Industrielle, sur un terrain de plus de 200 hectares, un outil d'urbanisme opérationnel et d'aménagement. Une zone industrielle a été implantée au Sud de la ville. Le choix de terrain de la zone industrielle a été contrairement aux prescriptions de l'étude d'impact et de localisation prévue au départ.

L'industrie exclusivement développée dans les grandes villes trouve sa déconcentration dans le cadre d'une nouvelle vision d'aménagement de territoire et de planification. Le principe de déconcentration poursuit sa logique même au sein du territoire de la même wilaya, Ainsi El Eulma, Ain El Kebira et Bougaa seront aussi dotées de zones industrielles. Le principe d'activité se propage à l'échelle de la commune, une décision de doter chaque commune quelle que soit sa vocation et sa dimension, d'une Zone d'Entrepôt et d'activité fût prise en 1977.

En matière de programmation urbaine, la ville a développé une action diversifiée comportant un programme consistant d'équipements publics. D'abord l'achèvement de la production foncière de la zone industrielle et l'implantation des premières unités de transformation et de production.

L'urbanisation durant la période des deux plans quadriennaux a été donc de croissance urbaine et non pas uniquement de peuplement. Cette croissance est renforcée par l'amélioration des niveaux de vie par davantage d'équipements de consommation, le renforcement des établissements éducatifs.

Le principe d'intégration industrielle devant l'élargissement de l'action d'habitat a favorisé aussi l'investissement dans la production des matériaux de construction. Une action engagée spécialement pour assister le secteur du bâtiment et essayer de résorber le retard cumulé dans le domaine de la construction.

Durant cette décennie, la ville de Sétif a saisie l'occasion du plan spécial et des deux plans quadriennaux pour réaliser une batterie d'équipements structurants et rehaussant le statut de la ville à l'image de son rôle administratif.

Ainsi nous avons enregistré la réalisation du siège de la wilaya, l'ameublement de la servitude militaire a été évolué par la réalisation de l'Hôtel, le Musée, La maison de la culture, le siège de la Mouhafada, le siège de la poste, le siège de l'APC,...

Sur le versant Ouest, la réalisation du centre universitaire Ferhat Abbas, le complexe sportif 08 mai 45, les sièges de société, le centre de détention mineur, ENMGP, le Souk El fellah, l'Institut de travaux publics et le centre de la formation professionnelle, la gare SNTV, quelques équipements éducatifs du 1^{er} et 2^{ème} palier....

Sur le versant Sud-ouest, une batterie d'équipements éducatifs à savoir deux (02) ITE, un lycée, deux CEM, une Zone d'Activité et d'Entrepôt (ZEA) en complémentarité avec la zone industrielle,....

Nous avons distingué à Sétif, devant le programme colossal que la ville a entrepris, par rapport à la politique socialiste menée par les pouvoirs durant cette époque, l'apport de l'entreprise privée de réalisation dans le bâtiment à Sétif a été considérable. A la différence des autres villes Algériennes, cela confirme la vocation entrepreneuriale que la ville développe depuis longtemps.

Ajoutons à cela le grand chantier de la ville qui concerne la dotation du gaz de ville. La conduite principale a été ramenée à Sétif en 1975, le pipe est raccordé à la ville, la distribution et les branchements en gaz de ville a duré jusqu'à 1980. Pendant cette période, la ville est devenue un territoire de boue. Un chantier sur toute la ville. Aussi, avec les projets engagés déjà dans le cadre du plan spécial à partir de 1970, leur habitabilité a été dans un cadre de vie inachevé. Un désagrément que les citoyens ont quand même accepté.

8.2.3. La ville par le logement 1970-1979

La première phase d'urbanisation de la ville de Sétif a suivi la logique de l'approche coloniale entamée à travers le plan de Constantine. Elle consiste à implanter des grands ensembles dans la périphérie immédiate de la ville et sur toutes les directions.

La rupture avec la structure spatiale initiale engagée pendant la ville active (depuis 1930) s'est amplifiée et a pris une déformation démesurée au niveau des quartiers périphériques générés par les grands ensembles. Le rythme d'urbanisation est accéléré engendrant un développement urbain anarchique.

En effet, les grands ensembles symbolisent l'éclatement de l'urbanisme, suivent la logique moderne des réseaux et des objets juxtaposés sur la base de la pratique du plan de masse. Un fait urbain généralement inachevé, d'une part par le désintéressement de la quasi-totalité du vide (espace public), de sa forme et de sa fonction en réduisant le peu qui reste à un simple vecteur de circulation entraînant ainsi sa disparité. Inachevé d'autre part par la limitation des interventions à la construction des logements sans achèvement des programmes d'équipements de proximité et parfois même avec des vides sanitaires déchaussés et exhibés au fléau et pratique néfaste. Un perpétuel décalage avec les plans et une prédominance de la technique sur l'urbain dont le modèle type architecturale et l'approche industrielle domine la réalité de la pratique urbaine.

En matière de fait urbain, seulement le nombre de logements qui comptait. Normalisation, standardisation deviennent les mots clés du secteur. Le souci « quantitatif » prime sur la production « qualitative ».

Si la décennie précédente était consacrée à l'achèvement du plan de Constantine et une timide action dans le cadre du pré-plan triennal, la question du logement a occupé une préoccupation importante dans les programmes de la planification de cette décennie.

Sétif avec le programme spécial et les deux programmes quinquennaux a connu, une expansion urbaine due à une juxtaposition d'une série de programmes de grands ensembles et le début de lancement de la ZHUN.

La réalisation des grands ensembles sans équipements d'accompagnement et sans l'achèvement des aménagements extérieurs ont engendré des dysfonctionnements au niveau des quartiers et ont même laissé apparaître une forme de marginalisation et d'exclusion, les tendances risquent de mettre en péril l'ensemble des soubassements économiques de la ville. Durant une crise qui persiste malgré le parc réalisé, le gestionnaire se trouve dans une spirale, d'une demande toujours en croissance et un patrimoine qui se dégrade et développe déjà des dysfonctionnements sociaux.

Des cités dortoirs se sont réalisées un peu partout autour de la ville initiale suivant la logique que l'approche du plan de Constantine menée avant l'indépendance.

Durant cette décennie, la motivation déclenchée par l'industrie et l'activité, a par conséquent entraîné un afflux de population auquel la ville n'était pas préparée à recevoir, ajoutons à cela la croissance démographique loin du diapason du développement du parc d'habitat impliquant un surpeuplement du cadre bâti ancien, la multiplication de l'habitat anarchique et sous intégré et surtout le dysfonctionnement des structures économiques existantes.

Par contre, la deuxième phase (1975-1979) a connu une volonté politique en matière de production de logement consistante. La priorité à l'habitat a accéléré la production d'un nouveau cadre bâti et par conséquent d'une urbanisation nouvelle disposée d'un nouveau fait urbain.

A travers les programmes réalisés dans la ville de Sétif nous constatons, l'exclusivité de l'Etat en qualité de promoteur et construction du logement, l'émergence exclusive du logement social destiné à toutes les classes sociales d'abord dans la continuité du Plan de Constantine sous forme de grands ensembles ensuite avec un outil d'urbanisme opérationnel appelé Zone d'Habitat Urbaine Nouvelle (ZHUN) qui consistait à faire des études et réalisations de la viabilisation primaire et secondaire.

Le choix de terrains des grands ensembles s'effectue sur toutes les directions de la ville mais d'abord d'une manière extensive plutôt que de densification. Au Nord, après le déclassement des terres militaires et qui se sont versées dans la propriété privée de l'Etat, par l'implantation d'une série de cités numériques, la cité des 600 logements sur l'ex-champ de manœuvre ensuite la cité des 750 logements que les citadins l'envisageaient dans le cadre de l'absorption de la cité Bel Air.

Spatialement l'extension de la ville a soutenue pour la première fois la partie Nord. Un choix d'opportunité foncière dû au déclassement de la servitude militaire des champs de tirs. Mais aussi, il est symbolique, le pouvoir perçoit le tissage, la conurbation et l'intégration de la cité Bel Air à la ville comme une nécessité.

L'approche du choix de terrains, le concept du plan de masse et l'ouverture des axes structurant au fur et à mesure du développement et de l'extension de la ville génère toujours des territoires qui seront déclarés comme poches vides et feront objet de reconquête urbaine.

De part et d'autre de l'axe de la RN 5, un autre programme de grands ensembles qui faisait partie du plan de Constantine a été implanté :

- A l'Est, la cité des 150 logements Rebbouh dans le prolongement de la cité CINESTAL, 80 logements et la cité des fonctionnaires
- A l'Ouest dans le prolongement de la cité des 750 logements.
- et aux abords sur le versant Ouest de la ville, trois programmes de logements s'accroissent (494 logements Maâbouda)

Avec la combinaison des plans quadriennaux, un important programme de logement a été implanté au Sud de la ville. Une frange spatiale importante entre la ville et la zone industrielle constitue une opportunité foncière importante. Une nouvelle urbanisation s'est déclenchée dans la zone. D'abord cette urbanisation s'est limitée à la juxtaposition des programmes de grands ensembles (1000 logements, 400 logements, cité Sonatrach, 294 logements CNEP).

Cette nouvelle logique d'urbanisation, elle n'est ni de l'urbanisme d'extension classique basé sur les réseaux viaires existants ni de l'urbanisme de la reconquête urbaine. Une urbanisation nouvelle sur des sites vierges. Le choix du site s'inspire des principes du PUD de Dautrevaux surtout en matière de structure viaire projetée. L'implantation des programmes de la zone Sud préserve une servitude pour recevoir plus tard au Nord, un axe inter quartier reliant les quartiers de l'Est à l'Ouest et au Sud un évitement de contournement de la ville au Sud.

Cette urbanisation nouvelle au Sud de la ville a rejeté complètement l'existant. Sachant que la frange sud de la ville héritée de l'époque coloniale constitue un dépotoir et le modèle d'habitat existant est insalubre et indécemment. L'objectif était de stopper le fléau des constructions illicites et illégales sans pour autant négocier l'aménagement en adoptant une approche de tissage et de prise en charge de la frange existante. Ainsi avec cette pratique, une marge interstitielle entre les deux entités a été engendrée. Elle fera l'objet de reconquête urbaine et d'opportunité foncière durant les décennies qui succèdent.

Une forme d'urbanisation qui d'une part avec une approche monofonctionnelle spatialisant les territoires en zoning et d'autre part en rupture avec l'existant. La gouvernance de l'urgence et de la précipitation ne supporte pas les négociations avec les sites difficiles et à problème. Les acteurs de la ville préfèrent les assiettes libres sans contraintes techniques et de contrainte de formation urbaine. C'est ainsi que l'urbanisation a favorisé d'une manière générale le mitage des terres à haute valeur agricole (figure 16).

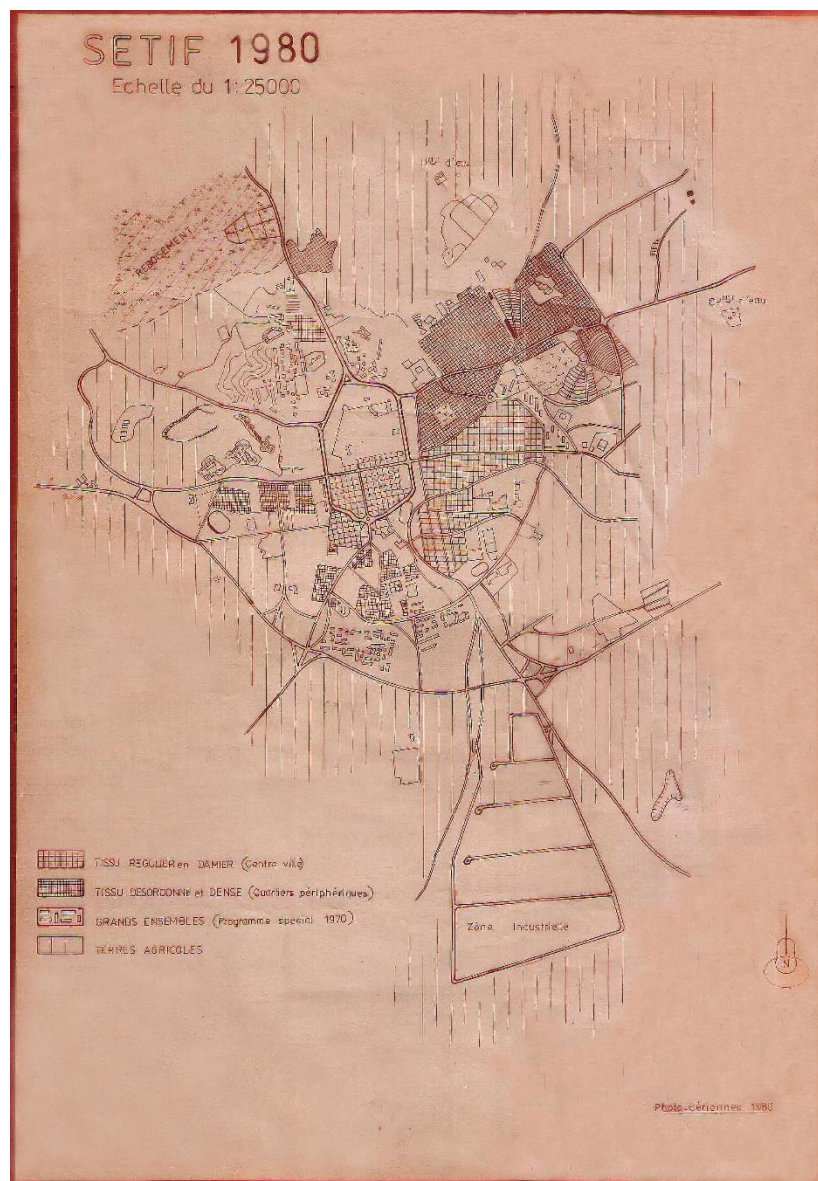


Fig. 16 Ville de Sétif en 1980 d'après une photo aérienne INC.

8.2.4. La ZHUN de Sétif

L'étude engagée avec un bureau d'étude Hongrois, TESCO, en 1977. Techniquement la ZHUN de Sétif est considérée comme étant l'instrument d'urbanisme opérationnel de production foncière. Une procédure d'étude et de réalisation de viabilisation primaire et secondaire.

L'étude et la réalisation de la ZHUN de Sétif constitue une autre étape d'urbanisation à la fin de cette décennie. C'est la première fois, depuis l'indépendance, qu'on a dessiné la ville de l'habitat planifié. Les mesures de création d'un urbanisme opérationnel ont donné lieu à un programme massif de logements collectifs. L'État s'est investi mécaniquement dans la réalisation directe de la production foncière et de logement.

On assiste, à travers la ZHUN de Sétif, à la création de la troisième couronne de la ville, celle de la ville planifiée. La présence des dessertes primaires ont modernisé l'évolution de la ville. Ils ont pu donner à la ville une lisibilité à travers la structure inter-quartiers.

Avec la ZHUN de Sétif, le réseau routier s'est renforcé. La ville s'est dotée d'une trame viaire extensible concrétisée par des voies primaires de desserte qui sont devenues après leur ameublement des boulevards urbains (figure 17).

L'approche de la ZHUN a transformé la trame viaire de la ville d'une "*structure fermée*" à une "*structure ouverte*" par la projection des percés dans le principe d'une extension urbaine radioconcentrique.

Cette mutation de structuration urbaine de la ville d'une "*structure fermée*" à une "*structure ouverte*" nous l'avons constaté dans le rapport de la phase 2 de l'étude TESCO. Ils ont observé que la ville possède « une structure fermée » défavorable à l'extension et que les programmes réalisés jusqu'à-là n'ont en réalité que renforcer la fragmentation des composantes de la ville. L'urbaniste de TESCO proposa l'ouverture de la structure viaire pour rendre la ville extensible.

Les orientations du développement spatial vers le Nord et le Nord-est de la ville à travers l'étude de la ZHUN étaient basées sur des objectifs pédologiques pour la préservation des terres agricoles. Ils ont pu éviter un développement linéaire de la ville.

Avec les axes structurants de la trame viaire de la ZHUN et leur tissage avec la ville existante que le principe radioconcentrique s'est renforcé, sous forme de boulevards et de percés. Il a fait d'elle une ville ouverte et extensible.

La ZHUN de Sétif s'étend sur une superficie de 263 ha et conçue pour recevoir 9.327 logements. Elle est divisée en deux (02) grandes unités. ZHUN 1 au Nord avec les secteurs A, B et C et la ZHUN 2 au Nord-est avec les secteurs E, F, G, H, I et J²⁴⁷.

L'enquête menée sur la ZHUN de Sétif a démontré à double supériorité, d'une part celle du caractère promotionnel par rapport au social et celle de l'habitat individuel par rapport à celui du collectif. ²⁴⁸ Soit plus de 63% du parc réalisé est en promotion immobilière et habitat individuel, ce qui explique l'opportunité foncière à la politique menée dans la décennie qui succède.

La plus grande partie des nouvelles constructions de logements et spécialement tous les programmes de logements collectifs et notamment celle des décennies qui succèdent ont été localisés dans la ZHUN.

²⁴⁷ Dossier de création BET TESCO, juin 1978.

²⁴⁸ Chorfi K. 2001. *Processus de requalification de la ZHUN, projet urbain de l'aménagement du territoire à l'aménagement de la place –cas de Sétif*. Mémoire de Magistère juin 2001.

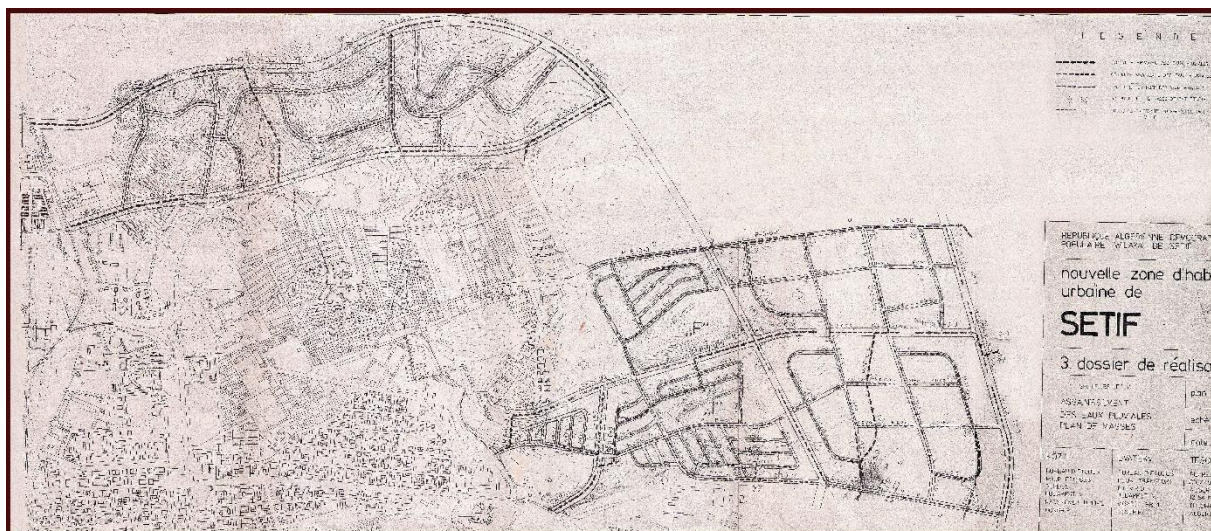


Fig. 17 Plan de la ZHUN de Sétif BET TESCO

8.2.5. La question foncière : les réserves foncières communales (RFC)

Les mesures de l'ordonnance 74-26 ont obligé les communes de constituer des réserves foncières comme patrimoine pour servir d'assiette aux programmes de développement de l'Etat. Cette action impérative est conditionnée par un périmètre d'urbanisation. Une série de textes ont été mis en place pour la gestion des réserves foncières communales.

La question foncière reste au cœur du fait urbain. Le décryptage ne peut se faire sans l'exploration de la gestion foncière en Algérie.

Contrairement aux autres wilayas, la gestion foncière de la commune de Sétif dans le cadre des réserves foncières communales a été effectuée au coup par coup. Le document d'urbanisme opposable et intégrant le périmètre d'urbanisation a connu un retard considérable. Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) de la commune de Sétif lancé en 1974 n'a été approuvé qu'en 1983. Pour gérer la question foncière conformément aux exigences législatives notamment celle de l'ordonnance 74-26 et contrairement à la circulaire 75-226 stipulant la mise en place pour les grandes agglomérations urbaines et notamment les chefs-lieux de wilayas, des PUD, la commune de Sétif a établi un Plan d'Urbanisme Provisoire (PUP).

En réalité, le document du PUP n'a pas connu une étude d'élaboration par un bureau d'études. C'est une simple carte comme prétexte et alibi de mise en forme de la gestion des réserves foncières dessinée par des techniciens de l'administration et approuvée par le wali en date du 12/04/1977.

Le périmètre du plan provisoire d'urbanisation définit les terrains concernés par les réserves foncières n'est en réalité qu'une reprise sur un fond de plan du Plan d'Urbanisme Directeur (PUD 62) de Dautreaux.

Le retard enregistré dans la confection du PUD est dû principalement à l'étude de la ZHUN de Sétif engagée en parallèle avec le bureau d'études TESCO en 1977. C'est de ce fait que le PUD à la fin, n'a que confirmé un fait accompli d'une urbanisation de deux décennies (1962-1982) avec

une projection à moyen terme que le bureau d'études TESCO a dégagé pour la ZHUN de la ville de Sétif.

Une particularité à Sétif, en matière de gestion foncière, la ZHUN en dehors du PUP 77, n'a pas connu d'opération de transfert dans le cadre des procédures des réserves foncières communales (RFC) conformément à la 74-26. Globalement, le domaine privé de l'Etat est toujours propriétaire du site de la ZHUN. Les transferts de propriétés ont été effectués au coup par coup pour l'organisme ou l'opérateur sur site sans passer par les collectivités locales.

8.2.6. La question du choix de terrain

Une démarche procédurière ayant trait à la gestion foncière. Elle a été mise en place par décret²⁴⁹ définissant les mécanismes à suivre dans le cadre des réserves foncières communales.

Cette mesure de procédure nous interpelle d'en parler par ce qu'elle a constitué la pièce principale dans le fait urbain comme étant une étape dans la fabrication de la ville et par conséquent elle a endoctriné la production urbaine et par conséquent la morphologie urbaine depuis sa mise en place à ce jour.

L'article 30 du décret précise que *tout terrain d'implantation de toute construction ou de tout aménagement entrepris par les administrations doit faire l'objet d'un choix par une commission de choix de terrain dont la composante et les modalités de fonctionnement sont précisées dans le décret. La réglementation stipule que l'urbaniste chargé des études d'urbanisme de la commune et l'architecte chargé du projet leur représentation est à titre consultatif à la réunion de la commission.*

Actuellement, pour une meilleure lecture du fait urbain et son évolution, les registres des PV de choix de terrains disponibles au niveau des collectivités locales constituent un important document de référence disponible.

Dans la procédure de choix de terrain, la commission prévoit la surface du terrain selon les besoins de terrains nécessaires ainsi que prévu éventuellement pour les extensions ultérieures.

Ainsi, dans le fait urbain, les extensions spatiales ont été définies à travers des PV de choix de terrains parfois contrairement aux prescriptions du plan dès fois en absence du document d'urbanisme mais dans tous les cas c'est l'outil de localisation spatiale des projets qui prime en absence d'outil de composition urbaine.

L'approche des extensions spatiales laisse spatialement toujours des opportunités foncières qui feront par la suite l'objet de reconquête urbaine à travers la commission de choix de terrain ou de convoitise et c'est généralement dans des conjonctures d'urgence ou de tension foncière.

²⁴⁹ Décret n°75-109 du 26 septembre 1975 portant fixation des modalités d'application de l'ordonnance n°75-67 du 26/09/1975 relative au permis de construire et permis de lotir.

8.2.7. Le Plan d'Urbanisme Provisoire (PUP 1977)

Par arrêté du wali en date du 12 avril 1977 portant délimitation du périmètre provisoire d'urbanisation, un plan alibi est mis en vigueur définissant le territoire à urbaniser qui devait s'annexer aux mesures de l'ordonnance 74/26 du 20 février 1974 relative à la constitution du portefeuille foncier dans le cadre des réserves foncières communales (RFC).

Nous constatons que le périmètre d'urbanisation provisoire PUP (figure 18) a été matérialisé sur un fond de plan du PUD de Dautrevaux. L'architecte des travaux publics chargé de l'urbanisme s'est contenté de régulariser les programmes engagés dans le cadre du plan spécial ainsi que celui du premier et deuxième plan quadriennaux. En dégageant un périmètre d'extension dans la partie Est et Nord-est de la ville.

L'élément capital dans la vision des services de l'urbanisme a été enregistré dans la reprise du dessin dans la carte du périmètre d'urbanisation provisoire, l'infrastructure structurant la ville telle qu'elle a été dessinée par Dautrevaux.

La restitution dans le terrain des tracés d'infrastructures dont le principe et la vision tels qu'ils ont été dessinés par Dautrevaux a permis une restructuration de l'urbanisation anarchique et une forme d'urbanisation lisible.

D'autre part, une lâcheté dans l'urbanisation, qualifiée de gaspillage foncier se transforme après la réalisation des infrastructures et dans une conjoncture de tension foncière des rentes foncières de reconquête urbaine.

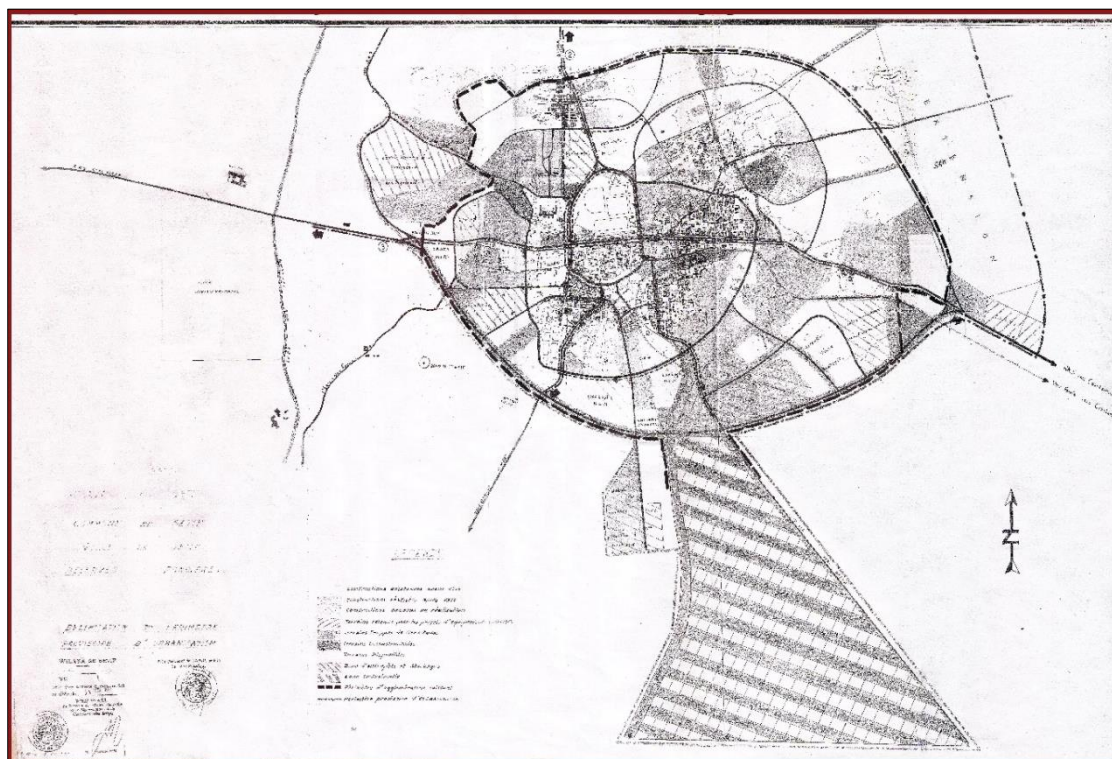


Fig. 18 Plan d'Urbanisme Provisoire PUP 1977

8.2.8. Structuration et fermeture de la ville (1970-1979)

Pour comprendre et mesurer l'impact du phénomène, il faut d'abord relater l'image et la situation de la ville héritée de l'époque coloniale. Sétif, la ville telle que décrite par l'architecte urbaniste Dautrevaux dans le cadre du PUD 1962, comme étant une ville en tâche d'huile, composée d'un intramuros et des faubourgs, une ville éclatée et ruralisée.

L'origine de la structuration viaire par la réorganisation inter-quartiers et des pénétrantes interrégionales fût le principe de conception du PUD de Dautrevaux. Rendre la ville compacte revient d'abord à la projection d'une infrastructure de tissage et de relation entre les quartiers et les faubourgs. Telle est la projection du premier PUD de la ville.

La conjoncture postindépendance d'achever les programmes restants à réaliser a été suivie par la mise en place de programmes de modernisation urbaine que ce soit dans le cadre prioritaire et exclusive à la ville de Sétif par le biais du plan spécial ou que ce soit dans le cadre des deux plans quadriennaux. Ils ont permis à la ville de se doter d'un programme d'infrastructures primaire et des réseaux divers colossaux.

En parallèle de l'urbanisation d'extension, de l'urbanisation nouvelle ou de la reconquête urbaine, une série d'actions de structuration viaire a renforcé la morphologie urbaine et a adopté le principe radioconcentrique en pleine mutation urbaine accélérée.

8.2.9. Les premiers boulevards de la ville

L'intramuros était structuré partiellement, la tranche Est a été réalisée avant l'indépendance, elle constitue la route nationale menant à Bejaia (RN9) et une partie de la tranche Ouest constitue l'accès à l'hôpital. Le projet de bouclage sous forme de Boulevard ceinturant l'intra-muros a été achevé après l'indépendance.

Cette ceinture qui structure la première couronne de la ville (la ville intramuros) constitue un anneau dur, une fondation et un ancrage pour un développement radioconcentrique qui va se développer au fur et à mesure.

Aujourd'hui, sur le plan morphologique et paysagère, le boulevard de l'ALN est apprécié à chaque fois qu'un visiteur aborde la ville pour la première fois. Sur le plan fonctionnel, le boulevard joue un rôle important dans la fluidité et la régulation d'absorption de la tension de la centralité de l'intramuros.

D'autres facteurs de rehaussement de l'image et de la qualité fonctionnelle ont suivi la concrétisation du boulevard. Son statut et ses qualités structurants sont devenus un levier de renouvellement, de requalification et même de rénovation à ce jour. Il a donné à son environnement un autre statut, une autre rente foncière et a permis à l'intramuros de renforcer sa centralité malgré l'extension galopante de l'urbanisation de la ville. C'est un processus incrémental qui s'est déclenché depuis le bouclage du boulevard ceinturant l'intra-muros.

Le boulevard Port Said fait partie du dessin du Plan Urbanisme Directeur de Dautrevaux. Le principe d'extension linéaire de la ville sur l'axe de la médiane est muté vers un principe radio

centrique. Ainsi ce boulevard est perçu dans la continuité après le boulevard ceinturant l'intramuros. Il est considéré comme axe relationnel entre les quartiers mais aussi un évitement Nord pour les faubourgs de la gare.

Le boulevard fait partie aussi du programme dégagé par le Plan d'Urbanisme de Détail de P. VILLI. Il considère que l'action de restructuration du quartier de Tandja commence par la structuration de tout le versant, à travers le boulevard Port Said (Document graphique du PUD de Villi).

Dans la forme urbaine, le boulevard fait partie des éléments structurants de tissage entre le faubourg nord de la gare et le quartier spontané de Yahiaoui. Les anciennes études ont proposé le boulevard surtout pour structurer le garde mobile de la gendarmerie

Malheureusement le boulevard tel qu'il a été dessiné au départ est un axe de restructuration, il est prévu des démolitions sur toute l'emprise jusqu'à son raccordement avec la RN9. Chose qu'on a constaté n'a pas été concrétisée. Il s'est limité uniquement à partir de son raccordement au Sud avec la médiane jusqu'au parc à Fourrage. L'étranglement constaté au niveau du carré de l'observatoire pose problème de fluidité à ce jour.

Le boulevard vient justifier et structurer le programme d'habitat implanté faisant partie du reliquat du Plan de Constantine et qui a connu une modification des sites à savoir la cité CINESTAL et la cité des 80 logements Port Said.

Parmi les incidences du boulevard, nous avons noté l'éclatement du carré de l'observatoire. A la place conformément aux études d'urbanisme, on a créé une petite centralité, structurée par le boulevard, composée du marché et du CEM Bakhouché.

L'urbanisation de la ville de Sétif est partie à deux vitesses, la première est celle de la forme compacte et massive du tissu urbain de la ville en adoptant la formule de consommation des poches vides aux abords de l'intramuros et des faubourgs et la deuxième est celle de la forme extensible et même éclatée avec une composition lâche par un type d'habitat caractérisé par les grands ensembles et aussi un type d'équipement caractérisé par des occupations en bottes.

8.2.10. Structuration et ouverture d'une ville fermée (figure 19)

Devant ce fait urbain, l'engagement des boulevards structurants en quantité et en qualité et la substance de la production d'infrastructure primaire est considéré comme un investissement prospectif pour le devenir de la ville. Aujourd'hui, il joue un rôle important dans le fonctionnement de la ville et notamment en matière de déplacement. (Une action qui s'est développée plus tard dans le cadre de la ZHUN) on en parle par ce qu'aujourd'hui elle constitue dans le fait urbain un des dysfonctionnements de la ville actuelle et qu'on va aborder plus tard. C'est avec l'expansion urbaine et l'agressivité de la voiture qu'on a apprécié à sa juste valeur cette action de structuration de la ville par l'approche des boulevards. Par ailleurs et à ce moment, l'action des boulevards est insuffisante par rapport à l'urbanisation engagée. L'absence de perspectives de développement, d'extension et d'évolution spatiale et les premières corrections par les deux boulevards, Sétif demeure comme étant « une ville fermée ». Cette qualification de fermeture de la ville, on la trouve relatée dans le document de la phase diagnostic de l'étude de la ZHUN de Sétif par TESCO.



Fig.19 Plan de la ville de Sétif 1988. Carte INC 1988.

8.2.11. Conclusion

Par l'inscription d'un plan spécial, dont la ville de Sétif a bénéficié, 1970 est l'année charnière dans l'histoire de la ville et son développement, son expansion et surtout sa confirmation dans le territoire. De véritables prémisses d'une ville moderne. Combinés avec les deux plans quadriennaux qui se succèdent (1970-1973 et 1974-1977), le chantier de la ville s'est étendu dans le temps pour prendre de l'ampleur sur son devenir. Il a bouleversé l'image, le statut et le rôle de la ville dans la région. Les ambitions jadis d'une ville étape se confirment au fil du temps.

Une nouvelle dimension s'est appropriée la ville de Sétif, les programmes sont importants en quantité et en qualité, c'est une période d'expansion urbaine. Sur le plan d'urbanisme, la ville est passée d'une surface urbanisée de 300 hectares en 1966 à 1.500 hectares en 1976. C'est le grand départ d'urbanisation pour la ville de Sétif. A ce moment-là, la ville a enrichie sa vocation ; de la

ville agricole à une ville agro-industrielle. Ce qui a engendré un grand apport de population, active dont les besoins sont pris en charge par les grands ensembles réalisés.

Mais en matière de fabrique de la ville, nous avons enregistré une dynamique urbaine engendrée par une synchronisation répétée et continue, de deux formes d'urbanisation que la ville a subie depuis l'indépendance à ce jour : une extension spatiale et une reconquête urbaine. Ces deux formes d'urbanisation que nous avons constaté auparavant, se confirment durant chaque étape de développement et d'urbanisation.

Un urbanisme d'extension a été adopté juste après la mise en place du plan spécial et l'inscription de la zone industrielle, une série d'équipements structurants, puis la zone d'activité suivie d'une série de programmes de logements sous forme de grands ensembles et à la fin la dotation d'une ZHUN. Le choix de terrains des grands ensembles a été sur toutes les directions de la ville mais d'abord d'une manière extensive plutôt que de densification.

L'approche du choix de terrains, le concept du plan de masse et l'ouverture des axes structurants au fur et à mesure du développement et de l'extension de la ville en négociant à chaque fois les terrains sans problèmes et sans contraintes. Ils génèrent par la suite, des territoires qui seront déclarés comme poches vides et feront objet de reconquête urbaine.

8.3. La ville par le laisser-faire conséquence d'une crise de logement (1980-1989)

Il n'est pas fortuit que le fait urbain de cette décennie commence là où le politique a changé. C'est une étape qui s'achève, celle de l'Etat socialiste, de l'Etat providence et de l'Etat d'investissement. Dès le début de la décennie, les prémisses de changement s'affichent.

Un changement qui commence avec douceur mais il se termine avec une rupture totale des pratiques précédentes. Une nouvelle politique à caractère libéral apparaît, qui veut promouvoir le logement individuel, type villa. De larges territoires, y compris, dans des ZHUN ont connu des reconversions en lotissements sociaux et promotionnels, coopératives et promotions immobilières aux profits des classes socioprofessionnelles solvables.

Devant un patrimoine foncier acquis par les procédures des années 70 et une crise de logements aigue, la ville de Sétif a connu un boom d'urbanisation et d'expansion urbaine. Une pratique d'extension qui prime sur le fait urbain.

L'approche du laisser-faire adoptée par l'Etat dans une situation de conjoncture de crise par une mise en place d'un mécanisme constitué d'outils favorisant la promotion immobilière et l'auto-construction pour absorber la crise de logement devant le recul du programme de production de logements sociaux. En parallèle un phénomène surgit : l'informel construit sur les terres agricoles, un cadre bâti qui est rarement terminée, pire que l'auto-construction formelle. Une situation qui a laissé pas mal d'écrits, les auteurs accolent à ce phénomène une panoplie d'adjectifs (informel, illégal, illicite, spontané, précaire, ...etc.).

8.3.1. Structuration et ouverture d'une Ville "fermée"

En matière de structure urbaine et relation inter-quartiers, durant cette décennie la ville de Sétif en tache d'huile est passée à la ville ramassée. Un nouveau modèle s'est constitué.

Au début, le modèle de croissance urbaine était le résultat d'un moyen générateur appelé « centre-ville » de Sétif. Un développement radial tout autour mais d'une manière anarchique dans la même logique que celle des faubourgs. Ensuite il prend des proportions démesurées par des urbanisations importantes au Nord et au Sud puis vers le Nord-est. Le noyau fantastique qui est la ville intramuros ne peut plus être l'intégrateur de ce nouveau puzzle. D'autres quartiers surgissent, la ville présente maintenant une forte dualité entre le centre ancien et les autres composantes urbaines récentes tant au plan morphologique du tissu qu'à celui des fonctions urbaines.

Ainsi, une étude de la ZHUN confiée à un bureau d'étude Hongrois "TESCO" a été élaborée. Un nouveau tracé basé sur le principe d'unité de voisinage vient s'interposer à la périphérie Nord-est de la ville.

Le principe de réseaux de l'étude de la ZHUN est basé sur les axes primaires qui structurent les secteurs de la ZHNU et assurent l'accessibilité par rapport à la ville, ce qui fait apparaître son autonomie en tant qu'unité d'intervention. Cette structure autonome est due aussi au statut du projet. Un tracé de la voirie de circulation hiérarchisée suivant la fonction (axes à grande vitesse primaire, axe secondaire et pénétrant). Pour ce qui est de l'habitat, le réseau des voies (notamment les axes secondaires) est imposé à la disposition des bâtiments.

Devant ce fait urbain, l'engagement des boulevards structurants en quantité et en qualité et la substance de la production d'infrastructure primaire est considéré comme un investissement prospectif pour le devenir de la ville. Aujourd'hui, il joue un rôle important dans le fonctionnement de la ville et notamment en matière de déplacement. (Une action qui s'est développée plus tard dans le cadre de la ZHUN). On en parle, par ce qu'aujourd'hui, cette question d'infrastructures avec l'agressivité de la voiture et l'inachèvement du processus constitue un des dysfonctionnements de la ville actuelle. C'est avec l'étalement urbain et la question de la mobilité qu'on a apprécié à sa juste valeur cette action de structuration de la ville par l'approche des boulevards. Par ailleurs, l'action des boulevards reste insuffisante par rapport aux nouvelles urbanisations engagées. L'absence de perspectives de développement, d'extension et d'évolution spatiale et les premières corrections par les deux boulevards, Sétif est devenu "une ville fermée". Cette qualification de fermeture de la ville on la trouve dix ans après, relatée dans le document de la phase diagnostic de l'étude de la ZHUN de Sétif par TESCO.

8.3.2. Mutation morphologique d'un axe de dessert à un boulevard urbain

En réalité, les axes de dessert conçus par l'étude TESCO dans le cadre de la ZHUN transformés en boulevards urbains meublés par la promotion immobilière avec des arcades au RDC commercial n'est pas uniquement une simple mutation urbaine morphologique. Elle est aussi politique, économique, idéologique et surtout de conjoncture. La mutation n'est pas une réflexion

d'urbanisme ni du ressort de la planification comme celle de l'intramuros qui date de 1849²⁵⁰ où le règlement précède l'évolution de la ville par la réglementation des arcades et la jouissance au-dessus pour toute demande de permis de construire sur des rues bien définies dans le règlement.

Initialement le principe de structuration viaire des axes primaires était conçu pour relier les quartiers. L'occupation des sols est structurée par un deuxième réseau secondaire. Le réseau primaire est frappé d'une servitude non aedificandi et aucun bâtiment n'est accessible du réseau primaire.

Le fait urbain de la promotion immobilière privée a été derrière la mutation des axes primaires de dessertes en boulevards urbains. Les promoteurs ont visé les opportunités foncières longeant ces axes pour les meubler avec des bâtiments sur arcades avec un RDC commercial. Cette nouvelle morphologie urbaine constitue en réalité un nouveau fait urbain en matière de composition urbaine.

Elle fait partie de la reconquête urbaine. La promotion immobilière privée contrairement à la promotion immobilière publique a rejeté les sites faisant partie des extensions urbaines. Les promoteurs privés ne s'aventurent pas dans des sites vierges. Ils préfèrent les sites déjà urbanisés en amont et en aval. Le coût d'urbanisation est moins cher, la valeur foncière est importante et la densité est élevée. Ajoutons à cela la rente immobilière du fait que les opérations groupées font un quartier isolé des cités sociales.

8.3.3. Le fait urbain à travers la ZHUN de Sétif

En matière de fait urbain, la ville de Sétif a connu pendant cette décennie un urbanisme d'extension urbaine par excellence. C'est la décennie de l'expansion urbaine, un véritable boom d'urbanisation.

L'approche négociée d'abord lors de l'étude de la ZHUN de Sétif. Il s'est avéré que les potentialités de développement de la ville sont limitées. Les études abouties à l'évaluation des perspectives d'extension spatiale ont limité le sens d'évolution de la ville. Au sud la présence d'une zone industrielle et les terrains à haut rendement agricole, A l'Ouest les cultures maraîchères, les pâturages et surtout les contraintes d'inondations de la vallée d'Oued Bousselam, et un patrimoine de reboisement au nord-ouest.

Le seul scénario et l'unique possibilité d'extension de la ville se trouve au Nord et au Nord-est de la ville. Telle était dessinée la ZHUN de Sétif avec les secteurs A, B et C au Nord et les secteurs E, F, G H, I et J au Nord-est de la ville. Pendant cette décennie, la ZHUN de Sétif a constitué au départ le territoire d'extension de la ville. La quasi-totalité des programmes sont implantés dans la ZHUN.

La méthode d'aménagement retenue dans cette zone a fait du quartier périphérique une attractivité et une intégration à la ville par l'approche particulière qui consiste à tisser la ZHUN avec la ville par des lotissements.

²⁵⁰Bulletin officiel du 04/03/1849 ce qui suit : "La construction des galeries à arcades est obligatoirement dans la rue Sillègue ainsi que dans la grande rue de...L'autorité locale arrêtera le modèle type définitif de ces galeries. Les terrains nécessaires pour asseoir les galeries à arcades seront concédés gratuitement aux propriétaires des maisons longeant les dites rues...». ²⁵⁰Denis Noel MILLET in "*Tensions urbaines et architecturales à Sétif*", Publication universitaire, Institut d'Architecture de Sétif, 1986.

8.3.4. Le premier acte du fait urbain

Il consiste à la création du premier lotissement de 483 lots sur le secteur "I", baptisé "Dallas" 1^{ère} tranche, en référence au feuilleton américain. Une nouvelle politique s'affiche dès les premières années de la décennie, qui veut promouvoir le logement individuel de type villa dans de larges secteurs de la ZHUN. D'autres secteurs étudiés par TESCO comme unité d'habitation collective seront reconvertis en coopératives immobilières aux profits des classes socioprofessionnelles.

Le deuxième lotissement de 326 lots sur le secteur "H", Dallas 2^{ème} tranche puis le lotissement Bouaroua de 229 lots sur le secteur "F"

L'urbanisation se poursuit du côté Nord-est en implantant les programmes de logements sociaux. Ainsi des cités numériques se succèdent sur le secteur "J" de la ZHUN ; 614/1014 logements²⁵¹ (614+400), 200 logements, 250 logements, 300 logements et sur le secteur "G" la cité 400/1014 logements.

Un premier programme de 1006 logements réparti en 250 logements sur le secteur "F" et 756 logements sur le secteur "G", en épargne, est réalisé par l'EPLF (dissoute avant l'achèvement du programme).

Un effort considérable mené par l'Etat. A la fin de la première tranche de cette décennie l'absorption de la crise de logement à Sétif a atteint son seuil maximal depuis l'indépendance. Les demandes enregistrées à cette période concernent surtout les lotissements d'habitat individuel que le logement collectif.

L'une des remarques sur la ZHUN initiale de Sétif c'est-à-dire selon le fait urbain pratiqué pendant cette décennie consiste à sa spécificité démarquée par l'impact de la typologie de l'habitat individuel qui domine l'habitat collectif ainsi que l'impact du logement promotionnel qui domine sur le logement social et enfin l'impact du logement social affecté à toutes les classes sociales confondues sur le logement social destiné uniquement à la classe diminuée. Cela a initié la ZHUN de Sétif comme étant un fragment libéral plutôt qu'une ZHUN ressemblante à celle des pays socialistes telle qu'elle a été crayonnée au départ dans la politique des années 70.

8.3.5. Le deuxième acte sur la ZHUN de Sétif

Il consiste à la reconversion de la ZHUN II qui comporte les secteurs A, B et C en coopératives immobilières. A partir de 1984, le wali de Sétif accompagne déjà les directives de la politique en matière de prise en charge de la question du logement par les citoyens. Ainsi les secteurs de la ZHUN II ont été reconvertis en lotissement destinés à des coopératives immobilières socioprofessionnelles. Trente (30) coopératives totalisant 774 lots de terrain à bâtir ont été affectées.

Ajoutant à cela un programme social de 750 logements déjà engagé dans la ZHUN II (secteur A, 150 logements préfabriqué et secteur C, 500 logements table et banche)

²⁵¹ Voir en annexe l'Anecdote sur la cité des 1014 logements.

8.3.6. Le troisième acte du fait urbain

Il consiste à l'option de la promotion immobilière adoptée par les responsables de la wilaya et déclarée comme action pilote sur le territoire national. Le wali s'engage dans ce nouveau modèle d'habitat avant même la promulgation de la loi 86-06 relative à la promotion immobilière.

Les premiers programmes consistaient à s'accaparer les sites stratégiques depuis l'intramuros vers la périphérie, la plus grande action dans le cadre de la promotion immobilière privée consiste à l'ameublement du boulevard n°2 baptisé plus tard comme "boulevard des entrepreneurs".

Ainsi dix-huit (18) promoteurs ont réalisé 682 logements promotionnels logeant de part et d'autre un boulevard qui d'ailleurs sa réalisation était concrétisée en bénévolat par les promoteurs eux même.

Les servitudes de part et d'autres des axes de desserte conçues par TESCO, leur accapuration comme opportunité foncière et la manière de meubler cet axe de desserte avec des arcades commerciales en RDC constitue un nouveau fait urbain dans la pratique de l'urbanisation durant cette période.

Par ailleurs, les territoires de la ZHUN I et notamment le secteur J ont été affectés aussi à la promotion immobilière mais aux collectivités locales et entreprises publiques totalisant un programme de 1.346 logements promotionnels et que le programme n'a été concrétisé que durant la décennie qui succède.

En parallèle à ce parc de logements, une série d'équipements de proximité a été réalisé durant cette décennie. Par ailleurs, le rythme de construction des équipements publics reste très timide par rapport au rythme de construction des logements. Ainsi nous avons constaté un déficit flagrant en matière d'équipements. A cette période, aucune mosquée, ni marché ne se trouvent sur la ZHUN de Sétif, des espaces illicites sont accaparés pour la prière collective d'une manière précaire et d'autres sous forme de souk en tentes et qui sont devenus une source de fléau durant la décennie noire.

En matière d'éducation, le peu d'établissements scolaires qui existent par rapport à la démographie résidente fonctionne avec la double vacation et un taux par classe plus de 45 élèves.

A l'image des ZHUN en Algérie, les aménagements extérieurs sont restés inachevés, des terrains vagues qui dominent les bâtiments d'habitation isolés. L'absence d'espace vert, d'aires de jeux et des lieux de rencontres, de détente et de loisirs, qui peuvent apporter un plus à la constitution de véritables quartiers d'habitat.

Ajoutons à cela, dans le modèle d'habitat individuel adopté dans les secteurs de la ZHUN, la persistance des chantiers éternels de construction sans achèvement.

8.3.7. Le quatrième acte

C'est, au moment où le PUD de la commune de Sétif est approuvé, dégageant à moyen terme la ZHUN de Sétif comme territoire à urbaniser, la question de saturation surgit et les autorités de la wilaya envisagent déjà des territoires à urbaniser et qui n'étaient pas intégrés dans le PUD.

Ainsi, la structuration viaire de la ZHUN et le dédoublement de l'ancien RN5 ont constitué l'opportunité d'intégrer le secteur de l'IAP et de la SNTR à l'urbanisation au sud de la ZHUN et l'approche d'ouverture conçu par TESCO a permis au Nord-est l'extension et l'évolution spatiale sur des terrains privés créant les secteurs Hachemi et ses diverses tranches.

8.3.8. Le dernier acte de la décennie

Consiste à la création à l'extrême Nord-est de la ville un embryon de bouclage de la troisième couronne à travers la création de deux grands lotissements, le premier créé par l'agence foncière communale de 535 lots et le deuxième comprend la création de 26 coopératives immobilières totalisant aussi 535 lots de terrains à bâtir. Cette opération a connu sa concrétisation durant la période de la décennie noire.

8.3.9. Le Plan d'Urbanisme directeur (PUD 82)

Après abrogation des mécanismes de reconversion de la réglementation coloniale et qui prend effet d'application à partir de 1974 et suite aux directives et mesures de gestion des réserves foncières communales et notamment la mise en place des nouveaux instruments d'urbanisme, la ville de Sétif a engagé une étude Plan Urbanisme Directeur avec le bureau d'étude URBA Sétif. La lenteur dans l'élaboration de l'étude par rapport à la dynamique de la décennie précédente et notamment le plan spécial et les deux plans quadriennaux, les autorités de la wilaya ont adopté une carte désignée comme plan d'urbanisme provisoire délimitant uniquement le périmètre des réserves foncières.

Deux ans après (1977), les autorités de la wilaya ont engagé un grand projet d'urbanisme sectoriel, une étude d'une ZHUN avec le Bureau d'étude Hongrois TESCO.

L'étude de la ZHUN est approuvée en 1979, les travaux de viabilisation ont été engagés en parallèle avec l'étude.

Parallèlement, le PUD de la ville de Sétif engagé depuis 1975 n'a été achevé et approuvé qu'en 1982²⁵².

A travers l'analyse des documents du PUD de la commune de Sétif, nous constatons qu'il n'est qu'un document de fait accompli. Il s'est contenté de reprendre ce que l'étude de la ZHUN a apporté comme prévision d'urbanisation.

Pire encore, comme on va le constater par la lecture du fait urbain durant cette décennie, le périmètre d'urbanisation du PUD a connu sa saturation deux ans après son approbation.

²⁵² Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) de la commune de Sétif est approuvé par Arrêté du ministre de l'habitat n°43 du 25 février 1982.

La dynamique d'urbanisation menée durant cette période a dépassé la réflexion de planification urbaine.

Par ailleurs, le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) a quand même pris en charge d'une part les grands principes d'aménagement et de structuration dessinés par Dautrevaux dans le PUD 62 et d'autre part l'approche de la structure ouverte abordée par TESCO lors de la phase I de la ZHUN et par conséquent le principe radioconcentrique de l'urbanisation de la ville de Sétif sous forme de couronnes a été confirmé.

Par conséquent, Sur la question de la gestion foncière, le PUD de Sétif n'a même pas été un plan "alibi" comme c'était le cas dans la quasi-totalité des villes algériennes. Du moment que le PUP de réserve foncière a permis les transferts des terrains aux collectivités locales et d'autre part la gestion foncière de la ZHUN est restée sous la gérance exclusive des services des domaines de la wilaya et n'a pas connu de transfert comme le stipule la réglementation en vigueur.

Sur la question du décalage, le PUD bien qu'il est venu en retard par rapport au fait réel d'urbanisation, il n'a pas pu régulariser un fait accompli par ce qu'il a été dépassé au lendemain de son approbation.

Par ailleurs, il est resté en vigueur jusqu'à la fin de la décennie comme étant un document du droit d'urbanisme. Tous les actes d'urbanisme ont été instruits par l'administration de l'urbanisme en référence au règlement du PUD.

8.3.10. Le laisser-faire par l'auto-construction : 1980-1989

La question de libérer la production de l'habitat vis-à-vis de la crise de logement a retenu une certaine mesure de nature à apporter des solutions. L'initiation est clairement instruite par la circulaire ministérielle du 07 avril 1980 portant sur l'objectif pour chaque commune de créer par année 200 lots de construction qui doivent être mis en vente au profit des particuliers.

En matière de fait urbain, cette mesure déclenche une dynamique urbaine dans la ville de Sétif. Une offre foncière est disposée pour intégrer cette politique de création des lotissements communaux grâce d'une part aux procédures des réserves foncières et d'autre part à la procédure de production du foncier urbanisable à travers la création de la ZHUN.

A travers cette action, la ville de Sétif a connu une atténuation de la crise de logement. Les efforts démultipliés par le nombre important de lotissements et coopératives immobilières est derrière la mutation urbaine de la ville de Sétif. Une expansion urbaine dépassant même les limites du périmètre d'urbanisation à expliquer les limites de gestion.

C'est avec une urbanisation d'extension urbaine que le fait urbain de cette action a été mené. Avec un rythme d'urbanisation accéléré, cette action dépasse les compétences de maîtrise.

En répétant la qualification de Prenant A., la ville de Sétif a connu une deuxième "*fièvre des lotissements*". Elle commence dès la fin des années 70. Considérablement développée dans l'extension des tissus urbains en suivant les axes structurants existants, les premiers secteurs de la ZHUN disponibles et parfois même dans des zones urbaines nouvelles non dotées d'équipements de viabilité. Les cahiers des charges sont rarement respectés et la viabilisation est souvent absente

ou insuffisante. Des entités urbaines qui échappent au contrôle d'urbanisme et que le bâti dans sa quasi-totalité est inachevé.

Le phénomène de l'auto construction a fortement émergé durant cette décennie. C'est le modèle préféré des citadins, un fait consommateur d'espace a participé au mitage des terres agricoles.

En matière de fait urbain, depuis la création de la ville de Sétif à ce jour, la décennie 1980-1989 a connu un record de production importante de lotissements et de coopératives immobilières. La période coïncide avec les nouvelles directives politiques d'une part une crise de logement qui ne cesse d'augmenter et que l'Etat n'arrive pas financièrement et techniquement à l'absorber et d'autre part l'initiative aux citoyens de prendre en charge la question du logement par l'approche de l'auto-construction. Cela se synchronise très bien avec le privilège qu'accordent les citadins de la ville de Sétif à ce type d'habitat par rapport au modèle collectif proposé.

Les objectifs politiques assignés ont été nettement dépassés. Jamais dans l'histoire du fait urbain, la ville de Sétif a connu en nombre une production de lotissements et de coopératives similaire à cette période.

Le processus de création et de production des lotissements et des coopératives immobilières s'est évolué avec le temps durant cette décennie. Tantôt à l'intérieur de la ville sur des poches vides disponibles ensuite, il saisit l'occasion de la ZHUN comme patrimoine foncier produit et dispensé pour l'auto-construction et à la fin il devance le périmètre d'urbanisation du PUD pour reconquérir des territoires qui n'étaient pas prévus dans les documents de la planification urbaine.

Ainsi nous relatons le fait urbain des lotissements et coopératives immobilières et par conséquent le phénomène de l'auto-construction selon l'évolution spatiale et les opportunités foncières dont nous les synthétisons en quatre actes successifs (figure 20).

- **1^{er} acte :** Il consiste à la création de la ZHUN de Sétif, l'approche de tissage avec la ville existante telle qu'elle a été dessinée par le bureau d'étude et notamment dans la partie "Est", comprend la création de secteurs d'habitat individuel sous forme de lotissements. Ainsi on a créé 2.882 lots répartis en huit (08) lotissements totalisant 2.271 lots (à partir de 1980) et vingt-sept (27) coopératives immobilières totalisant 611 lots dans le cadre de la reconversion des secteurs A, B et C (à partir de 1984).

- **2^{ème} acte :** C'est une apparition extensive sur le côté Sud de la ZHUN avec la création à l'IAP 1 et 2, dix (10) coopératives immobilières totalisant 194 lots et au niveau de la SNTR onze (11) coopératives immobilières totalisant 304 lots.

- **3^{ème} acte :** Une deuxième approche extensive sur le côté Nord de la ZHUN, la plus spectaculaire est celle de Hachemi, avec la création d'une manière évolutive de sept (07) lotissements totalisant 2.290 lots (Hachemi I : 270 lots, Hachemi B : 285 lots, Hachemi Est : 221 lots, Hachemi extension : 1028 lots, Hachemi 5^{ème} tranche : 243 lots, Hachemi 6^{ème} tranche : 90 lots, Hachemi 7^{ème} tranche : 153 lots,

En parallèle d'autres sites sur les franges des quartiers au Nord-ouest et au Sud de la ville selon les opportunités foncières ont fait l'objet de création de lotissements tels que 120 lots à Gasria 1 et 2 (62+58 lots), 65 lots Bizar, 255 lots Bel Air, 25 lots Ain Moro, 42 lots Cinq fusillés,...

- **4^{ème} acte :** Il concerne la dernière apparition extensive durant cette décennie et il consiste à la création du quartier Hidhab. Un embryon qui déclenche le bouclage de la troisième couronne de la ville. Une action juxtaposant, un lotissement de 535 lots et vingt-six (26) coopératives immobilières totalisant aussi 535 lots. soit au total un ensemble de 1.070 lots.

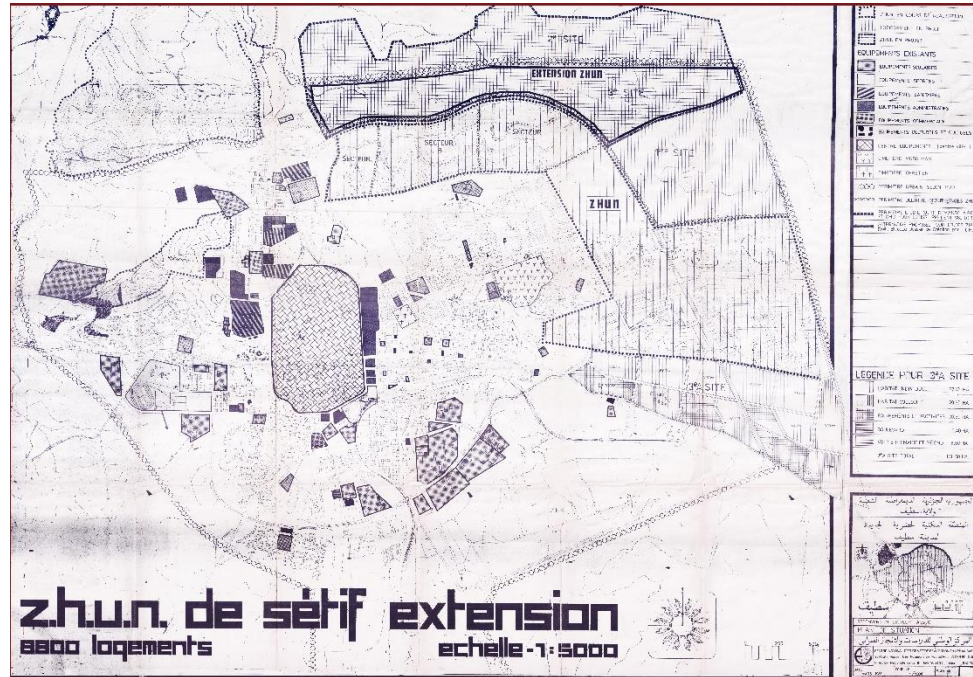


Fig.20 PUD 87 avec les extensions post PUD 82 Urba Sétif

Cet acte d'urbanisation a été lancé durant la fin de la décennie (1989), L'opération a connue beaucoup de retard dans la concrétisation. Les problèmes concernent principalement la prise en charge du réseau primaire. Devant la nouvelle réglementation, c'est le flou qui règne et personne ne veut prendre en charge le secteur primaire de la viabilisation. C'est une période de transition qui s'embrouille avec la situation conjoncturelle du pays. Ajoutant à cela, le nouveau statut de l'agence foncière, les problèmes d'organisation entre les présidents des coopératives immobilières,....

Dans le cadre de l'absorption de la crise de logement, l'action menée à travers l'attribution des lots de terrains à bâtir pour que le citoyen prend en charge le problème de logement quantitativement peut être qu'elle apportait au parc de logements un plus et par conséquent, elle a peut-être même démunie la tension de la crise du logement.

Par ailleurs, c'est en adoptant une attitude du "laisser-faire" par la promotion à outrance du logement individuel à travers le principe de l'auto-construction que l'État a manifesté son désengagement dans le domaine de l'habitat.

Si le fait est d'extension et par conséquent la ville s'agrandisse spatialement par l'expansion urbaine, le paradoxe par ailleurs est que cette ville diminue par son importance, son rayonnement et sa maîtrise de gestion.

Les limites de compétences techniques de gestion dans la mission de lotir, ont généré des quartiers insalubres, incommodes et surtout inachevés. L'apport technique à travers la création d'une agence foncière communal n'a pas suffi.

La mutation urbaine a été frappante, les expansions urbaines qui ont défiguré la ville, la limite de gestion, la non prise en charge des mesures d'accompagnement, viabilisation, équipement de proximité, mesures socio-économique, espace vert, transport et déplacement urbain,...

Parmi les problèmes qui ont apparue dans cette pratique d'auto-construction, c'est l'inachevé. Il devient l'image en nous, dans notre culture, Il se diffuse à travers notre cadre de vie. Ce n'est pas uniquement un diagnostic du cadre bâti, c'est une réalité urbaine mais surtout sociale. La panoplie de synonymes est très illustrative de l'environnement du laisser-faire : inachevé, imparfait, approximatif, discutable, imprécis, incomplet, insuffisant, défectueux, raté, incorrect, boiteux, faux, illogique, loupé, échoué, inexact, barbare, faux, approximatif, contestable, discutable, vague... Par cette pratique l'inachevé devient au cœur du processus du fait urbain.

8.3.11. Rénovation et résorption de l'habitat insalubre

Avant même la promulgation du décret 83-684 fixant les Interventions sur Tissus Urbains Existants (ITUE), la ville de Sétif a engagé des études de rénovation sur les quartiers de Bizar et Andréolli.

Les actions menées dans l'urgence et faisant référence au cadre du décret mais sans études et qui consistaient à la délocalisation des habitants des Haras vers le nouveau parc de logement social sont considérables. Il est nécessaire d'en parler. C'est une étape de l'histoire qui s'achève. Celle du peuplement de la misère de la ville qu'André Prenant a fait référence.

Pendant qu'un parc de logement nouveau s'y prête dans la ZHUN de Sétif, les autorités locales se sont engagées sur une opération de dédensification au niveau des haras de l'intramuros et d'éradication des Haras et douar composées d'habitats insalubres et indécents et situés au niveau des faubourgs de l'intramuros.

Cette opération constitue un fait urbain important dans l'évolution de la ville de Sétif. Ce surpeuplement et densification des Haras sont parvenus durant la période coloniale et se sont amplifiés après l'indépendance.

A titre d'exemple nous citons celle du faubourg des jardins, plus d'une vingtaine de Haras et de douar ont été éradiqués. Nous citons Harat Katma, Diar Zaoualia, Douar Sbayes, les Haras d'Ain Moro, Haras Benkhadda, Haras Setifis, Harats Hechaichi,...etc.

La plus importante est celle de Bizar, une étude de rénovation est élaborée par l'URBA Sétif. Elle consiste à rénover les quartiers de Bizar et Andréolli. Ils constituent le versant de la ville de Sétif le plus préjudiciable. Il y avait même dans ce versant, la décharge publique de la ville, la maison close, les dépôts, le Souk, des écuries ainsi que beaucoup de constructions sous forme de bidonvilles.

L'opération de rénovation du quartier de Bizar est très importante en matière de fait urbain. Hélas l'opération n'a pas été achevée. Elle était malheureusement plutôt impulsive et subjective que réfléchie et objective. Mais il est important de signaler quand même qu'il y avait derrière cette

action des gestes de visionnaire. Un boulevard a été ouvert de Bab Biskra vers le boulevard 20 août 54. Une batterie d'équipements publics constituant aujourd'hui une nouvelle centralité a été construite. Parmi les équipements nous citons, le siège de l'Académie (aujourd'hui siège de la DUC), le nouveau siège de l'Académie (ancien siège de la DPAT), le siège de CASOREC, le siège de la BCR, le siège ERIAD, ...

A travers la démolition des maisons insalubres et indécentes se trouvant sur le site, la population fût délocalisé une partie à la périphérie sud de la ville, sur lieu-dit Ain Trick où un village agricole a été réalisé et l'autre partie au Nord, secteur C de la ZHUN, la cité des 500 logements.

Un lotissement de 57 lots fût réalisé dans le versant Sud-est de Bizard, longeant la voie ferrée et une restructuration viaire importante a été engagée mais malheureusement inachevée.

On cite parmi les gestes visionnaires de la restructuration et la rénovation du quartier de Bizar, la délocalisation de la protection civile créé durant la période coloniale à Bizar et transféré par décision du wali au parc à fourrage. Le site qui a été choisi est stratégique et il possède un excellent drainage et une domination sur la ville. Aucune étude d'urbanisme auparavant n'a prévue pour ce parc ex-fourrage un projet pareil. Le deuxième fût l'installation du Parc communal au niveau du site de Bizar, à ce jour il continue à jouer un rôle prépondérant dans la gestion communale par sa position stratégique.

Au niveau de la cité des Cheminots, nous enregistrons l'éradication des baraques précaires et réaménagement de l'ilot en jardin public.

Il existe à travers l'histoire contemporaine de la ville, un fait urbain d'action qui ont marqué son modernisation et non pas seulement son évolution spatiale.

On cite le cas spécialement du quartier de Bizar. La rénovation de ce quartier constitue une leçon d'urbanisme.

D'abord, il faut signaler la situation d'état des lieux caractérisant d'une part l'urbanisation d'un nombre de grands ensembles et d'une batterie d'équipements éducatifs, tous isolés de la ville centre et séparés par un territoire insalubre, indécent et précaire. On trouve le déchet de hors la ville issu de l'époque coloniale, l'occupation d'activité d'artisanat d'une manière anarchique, la maison close, des bidonvilles éparpillés, un territoire de fourrière, une caserne de la protection civile, ...etc.

Aujourd'hui le quartier de Bizar occupe une nouvelle centralité, une charnière tissant le centre-ville avec tout ce qui a été urbanisé en aval.

8.3.12. Restructuration et embellissement urbaine

Conformément aux prescriptions du décret 83-684 du 26 Novembre 1983 fixant les conditions d'intervention sur le tissu urbain existant (ITUE), l'URBA Sétif a élaboré une série d'études de restructuration et d'embellissement urbaines touchant :

8.3.12.1. La restructuration

- La cité Yahiaoui ex Tandja

Ce n'est pas un jugement qu'aujourd'hui Tandja présente l'urbanité de la ville de Sétif, une centralité indépendante de la centralité du centre-ville de Sétif. Le jugement a été fait par la municipalité de Sétif en 1958 quand elle qualifiait Tandja de cancer de la ville de Sétif.

C'est un processus incrémental que Tandja a vécu. Après une série d'études depuis le Plan d'urbanisme de détail de Calzat et ensuite de Vili et après l'indépendance de l'URBA Sétif et ensuite concrétisé par une série d'interventions de restructuration qui consiste à la trame viaire, la trame d'équipements, la trame d'habitat et la trame des aménagements extérieurs. Le drainage du Oued de Bouaroua, la restructuration de la voirie, la batterie des équipements, l'aménagement de la placette et le tissage du quartier en amont par le boulevard Port Said et en aval par le boulevard n°2 a fait de la rue Zaâbat l'épine dorsale du quartier.

- La cité de Kaâboub,

Un quartier constitué de constructions illicites d'une population en quasi-totalité venue du Nord. C'est un quartier irrégulier composé d'une structure renfermée sur elle-même. Il constitue un fragment délicat à restructurer et à requalifier.

L'intervention sur le quartier s'est limitée à la dotation des commodités viaires assainissements, AEP, électricité, Gaz, Téléphone,...etc.

8.3.12.2. L'embellissement

En parallèle, une série d'études que l'URBA Sétif a intitulé dans le cartouche « Aménagement urbain ». J'ai consulté cinq (0) dossiers, il s'agit de la cité le Caire, la gare routière, la cité des logements, les cités Ciloc, Rempart et Diars Nekhla et La cité Belkhired Hacene (750 logements).

Les études d'aménagements rentrent dans le cadre de l'intégration des cités sises au niveau des ex-faubourgs ayant connu une production inachevée en matière d'aménagement et d'intégration à la ville.

Pratiquement la quasi-totalité des études se limitent à un scénario à fil d'eau qui consiste à des aménagements des espaces extérieurs, des canevas d'aires de jeux types. Les études n'ont pas connue une suite de concrétisation sur la réalité. La majorité d'entre-elles sont restées des études tiroirs.

Il est à préciser que la réglementation régissant l'intervention sur les tissus urbains existants n'a pas prévu de mesures de mise en œuvre et elle n'a pas défini les responsabilités et la participation des acteurs concernés (entre l'Etat, les collectivités locales et les propriétaires immobiliers).

8.3.12.3. Les entrées de ville

Dans le cadre de l'embellissement de la ville, une action a ciblé les entrées Est et Ouest de la ville de Sétif. Les études ont été élaborées par l'URBA Sétif.

Sur l'entrée Est, la réalisation s'est limitée à quelques aménagements, murs de soutènement, jardin public, placette,... Le plus important fût l'affectation d'un grand terrain à un promoteur pour réaliser un complexe touristique. Malheureusement le projet a connu une reconversion en habitat promotionnel mixte (individuel sous forme de villas et collectif).

A l'entrée Ouest, la réalisation est pratiquement de la même logique que l'entrée est, des aménagements extérieurs, des murs de soutènement en pierre, un jardin public,...

Un autre promoteur a bénéficié aussi d'un terrain important pour réaliser un complexe touristique néanmoins le projet lui aussi a connu une reconversion en en habitat promotionnel mixte (individuel sous forme de villas et collectif).

8.3.12.4. Un projet urbain de requalification urbaine du boulevard 20 août 54

Etude élaborée par l'URBA Sétif à la commande du wali. Elle a fait l'objet de présentation à l'occasion du Coville 88 à Alger. Un travail de détail intéressant établi par des urbanistes et architectes du bureau d'études. En matière de présentation et représentation, dessein-dessin. Le bureau d'études pour la première fois, il sort de ses pratiques classiques des plans d'urbanisme et présente des cartes illustrant interventions sur le tissu existant.

Malheureusement le projet n'a pas abouti, en matière de composition urbaine, le boulevard à ce jour est rejeté par l'urbanisation en botte de part et d'autre. Malgré l'affectation des terrains logeant le boulevard à des promotions immobilières, la lâcheté dans l'occupation des sols issus de la pratique des choix de terrains persiste à ce jour. Avec les opérations de densification et l'injonction des équipements de centralités et l'aménagement d'un jardin, le boulevard reste toujours un axe de desserte en ras de compagnie.

8.3.12.5. Un wali qualifié de jardinier

Nous avons recensé un important patrimoine vert qui a été créé durant cette décennie. C'est énorme dans l'histoire de la ville de Sétif depuis l'indépendance à ce jour, qu'un wali s'entête sur l'aménagement des espaces verts dans une ville comme Sétif à cette époque. Un ensemble de jardins, de places publiques et notamment le parc d'attraction se sont concrétisés

Sans compter les alignements d'arbres au niveau des trottoirs et les terres plein des boulevards. On cite parmi les opérations d'aménagement d'espace vert :

- Le jardin du quartier des cheminots : une place occupée par des logements précaires sous forme de baraques par des fonctionnaires, l'opération consiste en premier lieu à la délocalisation des familles au niveau de la ZHUN et l'aménagement de la place en jardin public.
- Le jardin de la cité des 150 logements Rebbouh
- Les deux jardins de Bouaroua. Ils ont été aménagés dans le cadre de la canalisation de l'oued Bouaroua. L'aménagement consiste aussi à l'injection de cafétérias et restaurants dans les jardins.

- Enfin le parc d'attraction qui s'étale sur 24 ha, étude élaborée par l'URBA Sétif, le suivi et la gestion du projet par l'agence foncière nouvellement créée.

8.3.12.6. Renouveau urbain un parc d'attraction se substitue à une caserne militaire

La ville a connue beaucoup de transformations urbanistiques assez profondes qui ont connu la découverte de véritables quartiers de ce qui fût créé sous Nerva. En 1977, le quartier militaire de Sétif a été remis par l'armée à la wilaya de Sétif qui avait projeté d'y installer un centre des affaires. Les découvertes de mars-avril 1977 à l'occasion du creusement d'une tranchée d'un kilomètre de longueur sur trois mètres de largeur, pour l'installation d'un égout collecteur- ont provoqué la modification complète du projet d'utilisation de la citadelle militaire. La direction des Beaux-arts, Monuments et Sites a fait adopter le projet d'implantation d'un parc archéologique et de loisirs au centre de la ville de Sétif.

A chaque creusement autour de l'intramuros on découvre des vestiges de plusieurs époques. Le quartier militaire, premier campement de la colonie française a connu des extensions. Il a été versé dans la propriété de l'ANP pendant la période postindépendance. En 1977 lors d'une opération de drainage du bassin versant Nord, des vestiges ont été découvertes. Un projet de centre d'affaire était en vue, le quartier militaire de Sétif a été remis par l'armée à la wilaya de Sétif.

C'est au cœur d'un patrimoine historique que les autorités de la wilaya ont décidé d'en faire un parc d'attraction. Aujourd'hui, avec le recul, comme fait urbain il constitue une entaille sur la pratique menée jusqu'à la par la politique algérienne. Il est unique en Algérie. D'abord c'est un projet ascendant. Sa genèse, sa maturation et sa concrétisation a été totalement locale. Du moment que le site a été mené comme étant une friche militaire qui s'est désisté au profit de la wilaya. Selon Said Madani²⁵³, il s'agit d'une opération de "*renouveau urbain*" avant même que le concept ne soit habituel ailleurs. Dans sa thèse il développe largement la question de la régénération urbaine de la friche militaire. Malgré les difficultés du projet, l'aboutissement du processus sans ancrage réglementaire revient surtout au mécanisme décisionnel local. Un projet dont le montage et le pilotage sont délicats.

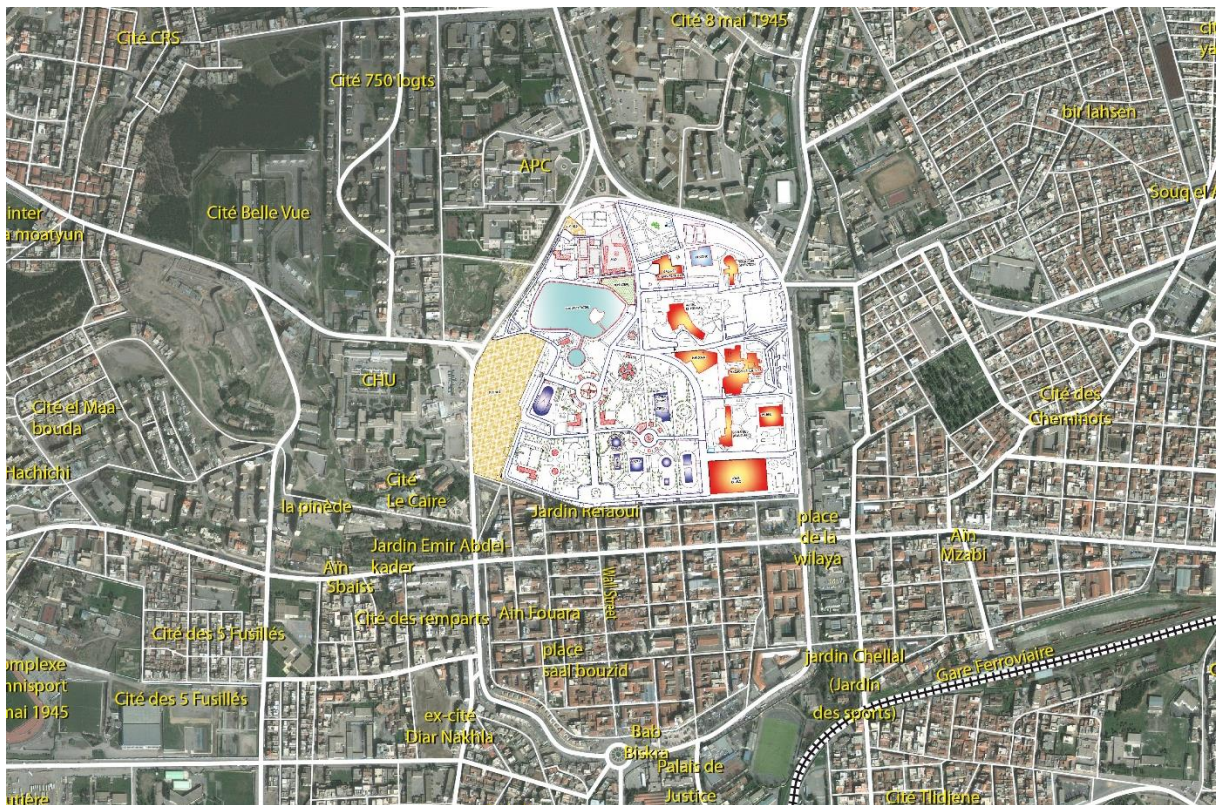
Le projet dispose beaucoup de spécificités. Il est situé au cœur du centre-ville (figure 21). Il constituait la deuxième partie de la ville coloniale. Il est devenu le poumon de la ville. D'un coup la présence de verdure a augmenté le taux de végétation pour la ville entière.

Le projet est véhiculé par d'autres actions sur le même site et dans ses environs et pendant une longue période. Il s'agit d'un maillon dans un processus incrémental. Sa valeur augmente chaque fois qu'une autre action s'y prête et l'autre action trouve son opportunité de réussite tant que le parc existe. Des notions de projet urbain qu'on a besoin aujourd'hui d'intégrer dans le concept de la gouvernance urbaine mais des repères de la pratique existent déjà depuis les années 80.

On a osé le vide au moment où le site a déjà connu une série d'implantations d'équipements structurants. Dominé par le vide, les équipements structurants sont devenus des simples folies du

²⁵³ S. Madani Op. Cit.

Pour des considérations écologiques, le parc d'attraction qui a une superficie de 35 ha doit être préservée de toute construction ou extension du bâti déjà existant, car il constitue le poumon de la ville. Aussi, ce parc doit être préservé comme site naturel en démolissant les constructions édifiées en dur, les constructions légères sont plus faciles à refaire quand il y aura de meilleures conditions et suffisamment de moyens pour améliorer les qualités paysagères de cette opportunité unique pour la ville.



8.3.12.7. La promotion immobilière

Cette loi ouvre de nouvelles perspectives en élargissant l'éventail des promoteurs puisqu'elle donne la possibilité à toute personne morale ou physique ayant des capacités financières et techniques adéquates pour les orienter vers la construction.

219

En quantité à Sétif, la promotion immobilière publique est nettement plus importante que la promotion immobilière privée. Par contre en qualité cette dernière est plus singulière.

La ville de Sétif est indiquée par le fait révolu sur la production de la promotion immobilière comme ville pilote. Au moment où, les wilayas discutent les mises en œuvre de la loi nouvellement promulguée, à Sétif, les chantiers de la promotion immobilière sont nettement avancés.

A Sétif le scénario opté pour la promotion immobilière publique consiste à l'affectation d'une partie du secteur "G" de la ZHUN de Sétif. Nous avons recensé, un programme APC/CNEP, un programme OPGI et un programme pour les entreprises publiques.

Par contre l'entreprise de promotion immobilière EPLF qui a réalisé les 1006 logements a été par la suite dissoute par le wali et son programme a été transféré à l'OPGI.

Par ailleurs, une vingtaine de promoteurs privés sont déjà installés un peu partout dans la ville. La stratégie menée par l'agence foncière de la commune de Sétif a ciblé au départ l'affectation de petits programmes pour tester les capacités des promoteurs et mesurer l'impact du montage de cette nouvelle expérience.

Les promoteurs privés ont accaparé les meilleurs sites de la ville. D'abord au niveau de l'intramuros, puis dans les faubourgs et ensuite logeant les boulevards urbains. Dans la périphérie nous avons constaté des lotissements de construction de villas pavillonnaires et des complexes touristiques aux entrées Est et Ouest.

A travers la lecture des localisations des promoteurs privés, il y a quand même une volonté des autorités locales de faire aboutir des objectifs d'aménagement, d'embellissement et de renouvellement urbain.

En matière de fait urbain durant cette décennie, la promotion immobilière a donnée, à la ville de Sétif, une grande dynamique dans la politique de l'habitat en permettant aux collectivités locales, aux entreprises et aux promoteurs privés par la réalisation des programmes diversifiés de logements destinés à la vente. Cette dynamique double, elle est quantitative mais aussi qualitative, pour la première fois le citoyen s'approprie un modèle de logement de haut standing dans la qualité surfacique et qui sort de l'ordinaire dans la qualité typo-morphologique du produit.

Aussi, le fait urbain est nouveau par sa typologie architecturale et urbaine. La promotion immobilière privée contrairement à celle du publique, les appartements sont généralement de haut standing. On a remarqué sur le plan spatial des logements très aérés, il existe même des logements qui dépassent les 250,00 m² et sur le plan fonctionnel et qualité des matériaux de construction une nette amélioration est ressentie par rapport au parc réalisé par l'Etat.

Par ailleurs, la population ciblée par ce modèle d'habitat est diversifiée. Néanmoins la classe des résidents à l'étranger (immigrés) est dominante. A ce sujet nous avons constaté que les autorités de la wilaya ont même engagé une stratégie ciblant cette catégorie de population.

Néanmoins, sur le plan réglementaire, le législateur a laissé beaucoup de lacunes et manœuvre de spéculation, d'indéfini, d'incohérence et de contradiction. Un lourd contentieux a été enregistré durant le processus de réalisation. Parmi, les problèmes constatés, nous avons enregistré, la non-

conformité du projet par rapport au permis de construire et par conséquent l'impossibilité de délivrer le certificat de conformité permettant aux acquéreurs des titres de propriété. Les révisions successives du coût du logement causant beaucoup de désagréments au niveau des acquéreurs. L'absence des documents techniques réglementaires telles que la convention de CTC, la garantie décennale,..., etc. le non-respect des servitudes, la densification illicite des projets et parfois la reconversion de l'intitulé du projet sans accord préalable de l'administration.

Par ailleurs, nous avons constaté que les autorités de la wilaya ont généralisé la promotion immobilière publique sur presque toutes les communes, alors qu'il n'existe pas de solvabilité d'acquisition. Un parc de logement réalisé et qui a subi des dégradations à cause de la vacance pendant une longue durée.

8.4. En conclusion la ville s'est-elle modernisée ?

Une qualification que j'ai recueillie de l'enquête chez le profane citoyen de la ville. Pour eux durant cette décennie la ville s'est modernisée. En référence à plusieurs indices, peut être le simple citoyen n'arrive pas à les citer. Mais nous avons constaté durant cette décennie :

Une approche par les extensions urbaines qui a donné à la ville une dimension importante à la hauteur de son rôle dans la région.

Des ambitions de rehaussement de la qualité d'habitat par l'éradication d'une bonne partie d'habitat insalubre, l'avènement de la promotion immobilière comme un autre modèle d'habitat et surtout la fièvre des lotissements auxquels les citoyens s'accrochent.

En matière de fait urbain, le travail hydraulique mené durant cette période attribue à la ville une certaine stabilité et cohérence dans le développement urbain. La ville de Sétif a été drainée sur cinq bassins versants reliés par des stations de relevage et qui versent à la fin sur la station d'épuration sis à Sfiha. Cette tâche hydraulique modeste mais marque son efficience à ce jour. Contrairement à d'autres villes qui souffrent à ce jour de vulnérabilité durant la moindre précipitation pluviométrique.

La lecture de la ville par ses boulevards, la ville a confirmé sa structure radioconcentrique. Une ville ouverte par des boulevards et des percés favorisés à toute extension spatiale.

La stratégie d'espace vert notamment le renouvellement de la caserne en parc d'attraction, le retour à la quasi-totalité des fragments de la ville par une série d'actions de rénovation, de restructuration, d'aménagement, d'embellissement,...

Durant cette décennie, la production du logement est diversifiée en qualité à travers le logement épargne, la promotion immobilière publique et privée et la dominance dans la ZHUN en coopératives immobilière et lotissements.

Malheureusement, on a toujours collé à la ville un tableau clinique noir. On a toujours approché la ville par les diagnostics les dysfonctionnements, les manquements, les incohérences, ...Mais c'est délicat de décrypter le bon bord d'une ville qui n'a que 25 ans d'urbanisation depuis son indépendance (figure 22).

Hélas, c'est brutalement que cette étape s'achève, mais cette fois ci dans un climat d'émeute et de révolte (novembre 86 et octobre 88). Une décennie noire se succède et une gouvernance de crise s'installe.



Fig. 22 Photo aérienne du versant sud-ouest de la ville de Sétif

"Là où on pense que la ville finit, et
où en fait elle recommence" Pier
Paolo PASOLINI²⁵⁵.

Chapitre 9 : De la ville maîtrisée à la ville hyperaccéléré (1990-2014)

9.1. La ville par la maîtrise 1990-1999

Introduction

Dans la même logique et dans la continuité de lecture du fait urbain à travers le cas d'étude, cette décennie apparaît différente à celle qui précède mais aussi à celle qui succède. A l'égard de toutes les villes algériennes, la ville de Sétif a subi les conséquences des réformes, des changements et surtout de la conjoncture qui traverse le pays.

La particularité révélée, nous a interpellé de décrypter la décennie dans le détail comme c'était le cas dans le chapitre de la politique urbaine en Algérie. C'est pourquoi nous proposons un chapitre détaillé à part sur cette phase et nous contentons dans cette section d'expliquer les grandes lignes du fait urbain mené durant cette décennie.

9.1.1. La question de la maîtrise

Nous avons qualifié cette décennie de maîtrise, tout simplement parce que l'approche d'extension spatiale a été pour la première fois anéantie du fait urbain par les autorités locales. Cette mesure n'a pas été uniquement une initiative locale. Elle s'est intégrée dans une stratégie, débat et mesures nationales.

Elle est de maîtrise, aussi, par ce que, en matière de planification cette décennie a apporté pour la première fois une boîte à outils de maîtrise. Les nouveaux instruments d'urbanisme régis par la nouvelle réglementation qui affichent des ambitions de planification de maîtrise.

En matière de planification spatiale, la lecture des instruments mis en vigueur d'aménagement du territoire et de stratégie locale converge vers une atténuation du mitage des terres agricoles et adopte la question de maîtrise des grandes villes.

La question de maîtrise apparaît aussi dans la gouvernance urbaine. Devant une situation de crises, économique, politique, sociale et surtout sécuritaire, des mesures importantes ont été entreprises.

Les réformes instaurées durant un climat critique ont surgit d'une part un sérieux contentieux originaire des pratiques précédentes à assainir et d'autre part, d'importantes nouvelles actions et pratiques à mettre en place. Cela n'a pas été facile, une période de transition qui implique des conditions catastrophiques en matière de gestion et qui n'arrive pas à trouver de régulation.

²⁵⁵ Cité par David Mangin dans *"Infrastructures et formes de la ville contemporaine, la ville franchisée"*, édition de la Villette, Paris, 2004.

La rupture commence avec la crise politique, les P/APC à peine commençaient à débattre la question urbaine, ils se sont remplacés par les délégations Exécutives Communales (DEC)²⁵⁶.

9.1.2. Le secteur qui a dévié la crise

Malgré la crise économique, le secteur du bâtiment a pu dévier la crise. Il a poursuivi sa tendance et son rythme. Il est devenu une source de placement du capital. Une issue de la fraude fiscale, mais aussi une approche de recyclage des fortunes informelles urbaines défiscalisées (Messahel N.)²⁵⁷. Une équation économique que le fait urbain, la question de solvabilité, d'accessibilité et la rente immobilière ont fait de la ville de Sétif un territoire très convoité. La répercussion sur la structure économique de la ville a été remodelée. C'est une étape de mutation entrepreneuriale, d'un groupe spécialisé dans l'entreprise du bâtiment transformé en promoteurs immobiliers qui se sont reconvertis à l'investissement. Le hasard ou l'aubaine des réformes et de la crise avec la dissolution de la quasi-totalité des entreprises publiques a fait du privé un partenaire exclusif dans la gouvernance urbaine.

9.1.3. Les instruments d'urbanisme en vigueur

Nous avons constaté que le PUD a été dépassé au lendemain de son approbation en date de 1982, de nouveaux territoires ont été urbanisés hors périmètre du PUD. Durant cette décennie, une nouvelle loi a mis en place une nouvelle génération d'instruments d'urbanisme à savoir le PDAU et le POS. Le PDAU de la commune de Sétif a été inscrit en 1992 et il n'a connu son approbation par le Ministre de l'habitat qu'en février 1997.

Le fait urbain durant cette décennie se trouve livré à lui-même en absence d'un document d'urbanisme régulateur. On a qualifié la période de transition. En absence du PDAU, la ligne directrice de la politique nationale et locale était la maîtrise de la croissance urbaine.

La tentative de l'APC-FIS de doter la ville d'un plan d'urbanisme d'actualisation et de réorganisation²⁵⁸ n'a pas abouti du fait que l'outil n'est pas réglementaire.

En carence d'extension urbaine, la ville ne peut pas s'arrêter. Le fait urbain constaté est la ville dans la ville. Des instances, des mesures et des procédures ont été mises en place.

Le comité technique de wilaya installé pour couvrir le besoin d'urbanisation devant une tension foncière importante a ordonné la confection d'une nouvelle carte appelée "carte des poches vides".

La question du report d'urbanisation des territoires satellitaires à la ville de Sétif a été envisagée et a été développée au fur et mesure de la maturation du projet.

Ainsi le PDAU approuvé en 1997 n'a que régularisé l'urbanisation de la décennie précédente comme étant un fait accompli et il n'a pas prévu pour l'extension spatiale que le bouclage de la

²⁵⁶ L'installation des DEC s'est effectué en 1992 conformément au décret exécutif n°92-142 du 11 avril 1992 portant dissolution d'assemblées populaires communales.

²⁵⁷ Nouredine MESSAHEL : L'informel structurant cas de la filière du logement en Algérie.

²⁵⁸ Étude fait par l'URBA Sétif en 1991.

troisième couronne, en intégrant un patrimoine foncier de 300 ha de nature quasi-totale privée alors que les besoins étaient estimés à 1.600 ha.

9.1.4. Les conséquences d'une approche de maîtrise spatiale

En matière de fait urbain, la dynamique urbaine, que la ville de Sétif a connu depuis le déclenchement du processus d'urbanisation accéléré n'a pas été arrêté. Un programme colossal déclenché durant la décennie précédente et notamment celui de la fin des années 80 a constitué une bonne partie des pratiques exercées dans le fait urbain.

Ensuite d'autres programmes ont été lancés et qui se sont fait adaptés avec l'approche de maîtrise. Tels que le programme d'urgence, la promotion foncière, l'investissement, ...

Devant la tension foncière et la rente immobilière, une reconquête urbaine sur la ville a connu une dimension importante. Le processus de la convoitise s'est accaparé toutes les poches vides existantes dans la ville. Les conséquences surtout programmatiques étaient tragiques.

Un brin de réserves foncières qui reste du patrimoine de la commune issue de la phase des RFC de l'ordonnance 74-26 a connu une consommation dans un temps record.

Enfin, il est vrai que le manque de foncier à l'urbanisation a constitué un handicap pour les acteurs de la ville en matière de fait urbain, mais il a obligé pour la première fois de négocier les espaces interstitiels, les marges urbaines, les poches vides délaissées pendant la période de l'extension spatiale. Un processus de densification a été conduit comme alternatif de production urbaine. Cette pratique a laissé des séquelles graves dans le tissu urbain. Elle compromet des assiettes pour les logements alors qu'elles étaient destinées aux équipements. Elle a convoité des terrains à contraintes de servitude, géotechnique et morphologique.

Mais aussi il est vrai qu'une nouvelle gouvernance en l'occurrence a été mise en place. Celle du fait urbain sans extension spatiale abusive. Celle de l'intégration des comités de quartier, de la concertation et de la participation associative. Celle de l'assainissement foncier en synchronisation avec la nouvelle réglementation. La corporation de l'ordre des architectes et la question de l'architecture, du cadre bâti et de l'environnement.

Durant cette même période, l'urbanisation s'est caractérisée par la consommation des réserves foncières disponibles engendrant une tension foncière et par conséquent un recours forcé à des opérations de densification des tissus existants. Gérer donc la ville de Sétif sans disponibilité foncière d'extension mérite d'être observée comme étant une nouvelle approche d'urbanisme. Durant cette décennie, la ville de Sétif est devenue un espace où les structures sociales et économiques subissent d'énormes tensions sur le foncier.

Néanmoins, une série d'interventions sur le tissu urbain existant a été recensée d'une manière dirigiste et inattendue. On cite à titre d'exemple, les opérations de la densification de la ZHUN par les différents programmes de logement socio locatif.

9.1.5. La ville dans la ville

Cette approche de maîtrise et d'arrêt d'extension urbaine a duré une décennie complète. Devant la complexité de mettre en place le scénario de report d'urbanisation, il reste que la densification sur l'existant comme alternatif à l'urbanisation. Des opérations de renouvellement urbain ont été déclenchées d'une manière informelle sans aucun outil de régulation, de gestion et de planification.

Que s'est-il passé en réalité ?

Durant cette période, la promotion immobilière se poursuit et conquiert les bords des grands axes qui parcourent le tissu urbain sur des poches vides, au détriment des équipements publics et des espaces collectifs. Ainsi une série d'interventions sur le tissu urbain existant a été recensée d'une manière dirigiste et quelquefois très déconcertante. On cite à titre d'exemple :

L'achèvement de la viabilisation surtout par le bitumage des lotissements et coopératives immobilières créés durant la décennie précédente. D'abord les couloirs désignés par le plan de transport comme circuit des transports publics puis au fur et à mesure l'action s'est généralisée sur tous les nouveaux quartiers de la ville.

La restructuration par des opérations d'intégration de quartiers qui sont restés marginalisés du reste de la ville par la dotation des commodités viaires. Cette opération volontariste a été beaucoup plus politique que technique et de gestion urbaine.

La rénovation par l'opération de démolition du quartier Andréolli à la fin de la décennie. Elle est la plus marquante dans l'histoire de la rénovation de la ville de Sétif. Elle a permis le traitement des parties dégradées et insalubres du tissu urbain et le lancement d'un programme de logements en promotions immobilières.

La densification de la ZHUN par les différentes opérations de logement socio locatif dans le cadre du programme d'urgence (1997) a fait passer la ZHUN d'un nombre de logements de 9327 à 12065 (soit un surplus de 3000 logements) et au détriment des équipements de proximité programmés. L'opération de densification accroît certes les capacités en logement social mais affecte profondément les niveaux d'équipement et accapare considérablement l'espace public²⁵⁹.

L'ampleur de la densification de la ZHUN par les programmes d'habitat. Apporte-t-elle une réponse adéquate lorsque les réserves foncières viennent à manquer ? La fonction résidentielle, doit-elle, toujours primer sur les espaces à caractère public ? Ces interrogations posent en termes clairs la question du devenir de la ville et des ressources, autres que résidentielles, qu'elle doit offrir au citoyen.

La réhabilitation, par des projets pilotes. Elle a été lancée d'une manière très subjective dans des cités d'habitat social où des dysfonctionnements sociaux et des dégradations du cadre bâti ont été constatés.

²⁵⁹ Chorfi Khaled. 2001. *Processus de requalification de la ZHUN cas de Sétif*. Mémoire de Magister.

La restauration n'a touché que quelques édifices historiques comme le théâtre ou le palais de justice. Elle reste, dans tous les cas, très timide.

Le plus marquant, durant cette décennie, la position passive de l'Etat et des collectivités locales devant le phénomène de la rénovation des quartiers anciens. Des opérations spéculatives de démolition et de reconstruction dans des secteurs sensibles en matière de patrimoine bâti. En absence d'un règlement d'urbanisme régulateur, aucune administration n'a usé d'un sursis à statuer jusqu'à l'achèvement du document d'urbanisme.

La traduction, d'une part de la question de maîtrise spatiale (figure 23) et d'autre part le désengagement de l'Etat de la production du logement, a permis entre particuliers d'intervenir sur les tissus urbains existants et a obtenu une légitimité administrative. Ce qui a pointé la décennie noire par une autre pratique du laisser faire.

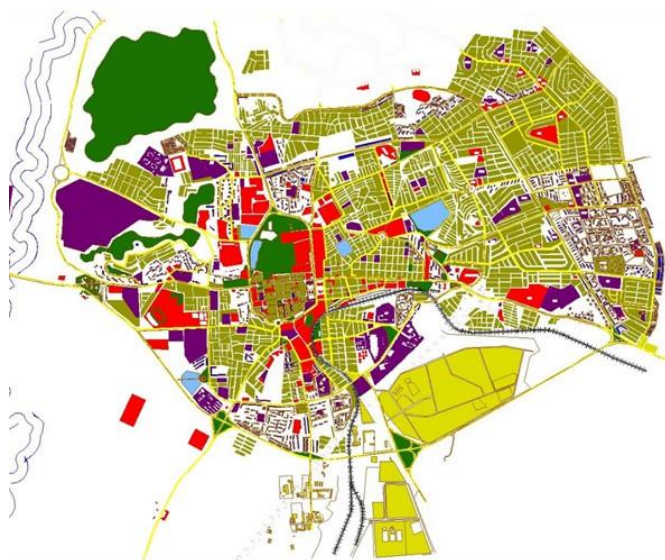


Fig. 23. Plan de la ville de Sétif en 1999

Le paradoxe constaté est que ce phénomène s'amplifie alors que le législateur a mis en place un arsenal juridique sur la question du patrimoine bâti.

Force est de constater que le retour à la ville pour densifier et remplir les creux présents dans le tissu urbain existant par du lotissement ou des coopératives immobilières relève d'une politique très discutable car elle compromet l'avenir et aggrave le faible niveau d'équipements de certaines portions de la ville. La vision à long terme paraît tout à fait absente dans les pratiques urbaines. Une réorientation était nécessaire, mais elle réclame des approches renouvelées.

9.2. La ville hyperaccélérée 2000-2014

Introduction

Une fois la décennie de crise s'achève, la rente pétrolière retrouve les caisses, l'Etat providence repart en force. La ville de Sétif retrouve les pratiques d'étalement urbain et d'urbanisation avec les rythmes hyperaccélérés qui reviennent. Malheureusement les leçons de gouvernance de maîtrise sont vite oubliées et même dénoncées.

Le retour de l'Etat comme constructeur et investisseur. Cette étape d'urbanisation de la ville de Sétif que je qualifie de "croissance" tout simplement parce qu'on est devant une situation financière glorieuse.

Aujourd'hui, il faut beaucoup de temps et d'attention pour que la ville se constitue et s'achève et se transforme. Evoquer l'urbanisme en Algérie c'est plutôt parler de l'urbanisation comme un fait accompli.

A travers le constat de la ville algérienne et de son évolution spatiale et urbaine, ainsi que de la lecture de sa forte dynamique urbaine, on définit les différents éléments faisant état de la perception de ses mouvements, ses transformations et extensions et surtout son étalement.

A la sortie d'une crise socio-économique et politique de la décennie noire, ce retour est marqué par la rente pétrolière en remettant en cause toute la stratégie de maîtrise déjà engagée.

Ainsi, la ville de Sétif reprend les pratiques des extensions urbaines à travers les programmes économiques véhiculant par conséquent les pratiques de mitage et de dilapidation des terres agricoles en décalage avec le PDAU en vigueur.

C'est une nouvelle étape en matière de fait urbain. Elle coïncide avec une nouvelle conjoncture politique, économique et sécuritaire. Cette période nous interpelle par ce qu'elle est d'une part en rupture avec les pratiques précédentes et d'autre part elle confirme la qualification de la décennie précédente comme étant de maîtrise.

Cette période est riche en programmes sectoriels. Elle a été menée d'abord par un programme de relance économique (2001-2003) ensuite par une succession de deux plans quinquennaux (2005-2009 et 2010-2014).

Pendant cette période, la ville de Sétif a connu une expansion urbaine qualifiée d'éclatement de la ville. On parle de territoire de la commune qui est *phagocytée* (Mohamed Romaïche sociologue URBA Sétif) par la ville.

La ville a développé un fait urbain très dense, diversifié et dispersé mais aussi d'évolution spatiale et de reconquête urbaine.

Une lecture rétrospective sur les pratiques menées semble intéressante sur plusieurs volets, institutionnel, instrumental et de dimension sociale.

Au temps, la question est intrigante du moment que la vitesse d'urbanisation a connu une rapidité galopante.

À l'espace, contrairement aux pratiques d'extensions menées auparavant concentrées sur une direction, l'approche menée cette fois ci est sur toutes les directions. C'est l'opportunité foncière qui dicte les territoires à urbaniser.

Au programme, la particularité du fait urbain menée est très diversifiée. Allons d'un programme structurant et d'importance nationale à l'échelle d'une centralité de la ville jusqu'à la proximité des quartiers.

Devant l'expansion urbaine d'un côté et de l'autre côté la pression de gestion foncière notamment la consommation des terres agricoles, une gouvernance particulière à la situation a été mise en place.

9.2.1. La remise en cause de l'approche de maîtrise

Avec le besoin imminent en matière de foncier pour la relance du programme économique, les autorités locales de la wilaya se trouvent confrontés à un problème de rareté foncière. Un PDAU approuvé en 1997 sans disponibilité foncière intégrée dans le secteur à urbaniser et un programme sectoriel colossal à localiser.

L'une des contraintes majeures de bien mener le programme ambitieux de l'Etat est la tension foncière du moment que la ville a connu une saturation depuis la décennie précédente et que tout le foncier des réserves foncières communales a été consommé.

Les premiers bilans effectués au lendemain du programme du Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE) 2001/2004 ont obligé l'Etat de prendre des mesures et que la raréfaction foncière ne peut être un outil de relance pour le lancement du 1^{er} plan quinquennale (2005-2009) et le 2^{ème} plan quinquennale (2010-2014).

Devant l'urgence de mettre en place le programme d'habitat et d'équipements, le scénario d'urbanisme de report sur les plateaux d'Ouled Saber, de Chouf Lekdad et d'Ain Arnat semble difficile. Son urbanisation a été menée en parallèle mais d'une manière stigmatisée par rapport à l'urbanisation d'extension de la ville de Sétif. Le choix d'extension urbaine est donc confirmé comme étant le scénario idéal à adopter pour répondre aux besoins dans l'urgence.

Ainsi, l'approche d'extension a été reprise en substitution à la politique de maîtrise engagée pendant la décennie noire. Si la cadence pendant le programme de relance économique a été un peu timide, le rythme fût pressé avec une vitesse hyperaccélérée pendant les deux plans quinquennaux.

Pendant cette période, la ville de Sétif est doublée, elle est passée de 2.100 hectares à 4.200 hectares. L'approche d'extension n'a pas suivi le principe classique dans une direction bien définie par les études d'urbanisme préalables. Cette fois ci l'extension s'est multipliée sur toutes les directions.

Elle a même adopté l'éclatement à travers les nouveaux pôles urbains choisis par la commission interministérielle en dehors de la ville et même en dehors de la commune.

En parallèle de cette expansion urbaine fondée sur des négociations des terres agricoles détenues par la jouissance des EAC et EI entre procédures de reprise et procédures de distraction, une autre ville s'est déclenchée en parallèle à travers les propriétaires privées. Ces derniers jouissent de la couverture cadastrale et la délivrance des livrets fonciers depuis 2007 sur le territoire d'Ain Sfiha.

Devant la dynamique urbaine refaite par la croissance urbaine, la tension foncière n'a pas été écartée devant le nombre important de demandes d'investissement et d'habitat. C'est ainsi que l'arrière-pays, n'a pas échappé à une large occupation provoquant un phénomène d'émiettement autour de la ville. La proximité de la ville et les opportunités foncières dans le monde rural issues des subdivisions parcellaires offertes à des prix très abordables par rapport à celle de la ville ont été très incitantes.

Ainsi la ville de Sétif a enregistré un progrès structurel caractérisé en matière de résorption de l'habitat précaire et insalubre et de dotation d'équipements publics et de nombres de logements réalisés.

Des mesures relatives aux conditions et modalités de reprise des terres agricoles du domaine national ont été promulguées pour faire face. Le principe est d'assurer la disponibilité foncière à intégrer dans les programmes de construction sans aucune contrainte. Une fois de plus un fait urbain qui remet en cause le plan d'urbanisme en vigueur. Ainsi le PDAU a engagé sa révision pour une reconquête du foncier à urbaniser. Ajoutant à cela, la systématisation et la normalisation des programmes appliqués au nom de l'équité territoriale. La commission de choix de terrains, les fiches techniques d'inscription élaborées dans l'urgence, les capacités des services techniques sectoriels locaux limités et les missions de gestion, d'animation, de conduite et de suivi sont bornées à la routine quotidienne d'une procédure passive du plan qui demeure le handicap majeur dans le processus de mise en œuvre des programmes devant l'absence d'un projet au sens de l'action qui le précède et l'anticipe.

Sous la pression du printemps arabe (2011) et pour garantir l'action du programme AADL, engagé pour absorber la colère de la crise du logement, l'Etat a proclamé le logement public comme utilité publique²⁶⁰ et a procédé à des expropriations des terrains privés.

Aujourd'hui la ville de Sétif s'éclate avec les pôles urbains et s'étale sur une surface de plus de 4.200 hectares sans compter les conséquences de conurbation avec les agglomérations satellitaires. A l'égard de presque toutes les villes algériennes, l'anarchie et la non maîtrise de l'espace se manifeste généralement dans le suburbain. Manque de statut juridique du foncier, la tension foncière à l'intérieur de la ville ont manifesté l'émergence du phénomène de spéculation dans le suburbain, notamment le long des axes territoriaux principaux, lui attribuant une rente foncière considérable. Aujourd'hui, Sétif se confond dans son périmètre communal, par son éclatement, il se phagocytose.

²⁶⁰ Décret exécutif n°11-239 du 09 juillet 2011 portant déclaration d'utilité publique l'opération relative à la réalisation de logements publics et des équipements d'accompagnement dans certaines wilayas.

9.2.2. Les extensions spatiales

Le fait urbain mené durant cette période n'a pas été cohérent, il diffère selon le profil du premier responsable de la wilaya, c'est ce que les citoyens constatent. Quatre walis sont passés durant cette période, le rythme, la cadence et le volume d'action dépend du wali qui gouverne la wilaya. On va constater que durant la gouvernance menée par le deuxième wali (2004-2010) le fait urbain a été surprenant. Il a été similaire à celui du wali pendant la période 1984-1987.

La lecture du fait urbain durant cette période suit chronologiquement le passage des walis. Elle est vérifiée par les programmes économiques menés par la centrale et le processus d'urbanisation engagé pendant cette période.

9.2.3. La première phase : projets structurants

Avant la relance économique, le premier wali nouvellement installé (1999-2004) dans le cadre d'un remaniement qualifié de politique menée par le président Bouteflika, affiche une carte de lutte contre le gaspillage foncier mené par ce qu'il désigne de « mafieux du foncier ». Cette mesure va freiner provisoirement l'urbanisation. En tous les cas, le phénomène de la convoitise est suspendu définitivement. Aucune coopérative immobilière ne sera agréée.

Par contre, des actions spectaculaires seront proclamées. D'abord la démolition du quartier d'Andréolli. Une opération inédite depuis la création de la ville de Sétif. Une action d'éradication d'un quartier de plus de 600 familles qui existait depuis la période coloniale a été menée sur décision politique et en absence d'un dossier technique de rénovation. La rénovation du quartier a été toujours jugée comme étant un projet utopique. Un contingent de logements, construits pendant la décennie noire, est disponible pour accueillir les familles délocalisées sur plusieurs sites. Une partie du terrain récupéré appartenant à la propriété privée de l'Etat a été vite affectée à l'OPGI de Sétif pour construire un programme de logements promotionnels et surtout pour bloquer la cupidité et la violation des spéculateurs fonciers et du phénomène de la convoitise.

Un programme de 340 logements promotion immobilière OPGI a été réalisé à la place et vendu à une classe sociale solvable sans tenir compte de la population qui résidait dans le site avant la délocalisation.

Le wali s'engage sur l'embryon universitaire créé sur le plateau d'El Bez, pour en faire un projet structurant. Actuellement, C'est le nouveau pôle universitaire El Bez, Baptisé Université Ferhat Abbas Sétif 1. Le projet prend une envergure régionale. Il accueille actuellement environ 35.000 places pédagogiques, des édifices communs et 8000 lits sur une surface foncière évaluée à 120 hectares. Le projet n'est pas intégré dans le PDAU comme secteur à urbaniser. La procédure de reprise abordée pour la régularisation du foncier agricole a été suivie selon l'article 23²⁶¹ de la loi 90-29 stipulant sur les droits à construire sur le secteur non urbanisable comme étant un établissement compatible avec l'économie générale des territoires de ces secteurs.

²⁶¹ L'article 23 de la loi 90-29 stipule : « Les secteurs non urbanisables sont ceux dans lesquels des droits à construire peuvent être édictés mais réglementés dans des proportions limitées, compatibles avec l'économie générale des territoires de ces secteurs. »

En parallèle, dans la même ligne directrice, il s'engage pour la réalisation de l'aéroport de Sétif. Un autre projet structurant, que la population de la wilaya attend interminablement. Le projet initial de l'aéroport de Sétif dont l'étude a été ficelée en 1977 par un bureau d'étude Indou à l'égard du balisage effectué dans le site situé à Hchichia a été abandonné et remplacé par un aéroport à côté de la caserne militaire d'Ain Arnat. Sans aucun ancrage documentaire, on dit que le choix est politique et il dépasse le fait urbain civil.

Mis à part la médiocrité de la qualité de l'aérogare et le linéaire de la piste réalisée, le projet n'est pas imperceptible, les citoyens ont été réjouis de cette possession et exprimaient leur ravissement du fait de la cadence importante de la mobilité intercontinentale au niveau de la wilaya et sa région.

Par ailleurs, à l'égard de la majorité des autres wilayas et selon l'audite et les bilans de réalisations, le programme de relance économique (2001-2003) n'a pas pu relancer la dynamique urbaine escomptée particulièrement au niveau de la ville de Sétif.

9.2.4. L'urbanisation Est et Nord-est : modèles LSP / LPA et AADL

9.2.4.1. POS Hidhab 2 (figure 24)

Des mesures au niveau national ont été prises pour débloquer la situation de la dynamique urbaine. Ainsi un nouveau programme de logements variés sur plusieurs segments, est lancé surtout dans le cadre du premier quinquennat (2005-2010).

Un programme, de développement très riche, a été engagé dans un laps de temps. Un véritable chantier de création, d'inscription, d'études et de réalisation est gouverné par un exécutif de wilaya et avec une cadence très rapide et dense.

En matière de fait urbain le dynamisme relancé est similaire à celui des années 1984-1989. Une urbanisation nouvelle avec une nouvelle infrastructure de voirie primaire y afférente composée de logements et d'équipements.

Elle commence là où l'urbanisation d'extension s'est arrêtée à Hidhab. On a baptisé la zone de Hidhab 2 pour faire la distinction du lotissement Hidhab de la période des années fin 80. Il s'agit d'une batterie de promotion immobilière aidée appelée Logement Social Participatif (LSP). Un procédé renouvelé, le nouveau wali dispose déjà d'une expérience sur le modèle. Avec une approche de cités résidentielles, le projet a connu un succès chez les citoyens. Devant l'absence d'un plan d'urbanisme en vigueur, le fait urbain est collaboré entre les services techniques de l'urbanisme et le bureau d'études pour la localisation des promoteurs. En parallèle de l'acte urbain mené par un plan de localisation des promoteurs, un POS sur le site en question est en cours d'élaboration par l'URBA Sétif.

Avant l'engagement de la localisation des promoteurs du programme LSP dans la zone, le terrain était greffé de servitudes de lignes électriques de haute tension de transport d'énergie. La première action retenue c'était le déplacement des lignes électriques. L'opération a permis de dégager un patrimoine foncier dépourvu de servitude de plus de 260 hectares.

A la limite des nouvelles lignes électriques ripées par une entreprise Yougoslave, une voie de contournement Nord a été programmée enjambant la ville de l'Est à l'ouest par le Nord et par conséquent a permis de définir un nouveau territoire urbanisable.

Le projet LSP Hidhab 2 intègre dans son aménagement une série de promotions immobilières, des équipements de proximité, une place publique et un grand jardin public. La particularité du fait urbain constaté à travers cette nouvelle production c'est l'image d'achèvement et la qualité du produit architecturale, l'organisation urbaine et son tissage dans la continuité du tissu urbain existant. Indépendamment du centre-ville historique, le quartier opère comme étant une nouvelle entité d'habitabilité et de centralité.

Entre l'aide de l'Etat, les profits des promoteurs (notamment par la vente des locaux de commerces) et les apports des souscripteurs et les crédits alloués par les banques, la production du logement escorte une logique d'une équation économique équilibrée.

Néanmoins, la forte demande face à une offre limitée et devant une conjoncture du printemps arabe (2011) le processus de cette formule a été abandonné pour absorber la colère de la population sur les pratiques d'agréments et d'affectation des souscripteurs.

Il est à noter que la viabilisation des réseaux primaires et secondaire, la construction des équipements de proximité ainsi que l'aménagement de la place et du jardin ont été pris en charge par le sectoriel sur le chapitre 721.

Le POS Hidhab 2 a échappé à la procédure de distraction bien qu'il a été implanté dans un secteur non urbanisable. Il a fait l'objet de reprise suivant le décret²⁶²2003-313 de reprise des terres agricoles du domaine national, intégrées dans un secteur urbanisable dans le PDAU de la commune de Sétif comme étant un secteur à urbaniser.

Il s'agit d'une urbanisation de 25 hectares, un programme de logement social promotionnel de 2 334 logements a été réalisé par des promoteurs privés et l'agence foncière de wilaya. Le POS de régularisation fut approuvé par délibération²⁶³ de l'APC en 2005.

²⁶²Le décret exécutif n° 2003-313 du 16 septembre 2003 fixant les conditions et modalités de reprise des terres agricoles du domaine national, intégrées dans un secteur urbanisable.

²⁶³ Délibération de l'APC de Sétif approuvant le POS de Hidhab 2, en date du 27/12/2005, n°364/2005.

9.2.4.2. POS Gaoua (figure 25)

Le site qui s'étale sur 300 hectares se trouvant sur le lieu-dit Gaoua acquis dans le cadre du PDAU 97 comme étant le dernier bouclage de la troisième couronne et que la majorité des terrains sont de nature privée et ont connu un morcellement sous forme de coopératives immobilières pendant la décennie noire. Il a été gelé par le wali pour la révision des quatre (04) POS du site. L'objectif est de restituer toutes les assiettes foncières de nature privée de l'Etat pour s'engager dans une deuxième action de création d'un quartier LSP en collectif.

C'est ainsi qu'un deuxième programme de 920 logements LSP sur 34 hectares ont été localisés en longeant le boulevard extension n°1 entre 2007-2008. Aussi une batterie d'équipements éducative, culturel et culturel est intégrée dans le programme.

En plus, un programme de 100 logements DGSN est implanté dans la continuité du programme. A ce programme d'habitat, un boulevard urbain d'un tronçon de 2.60 km a été concrétisé sur le chapitre sectoriel 721.

Contrairement aux produits de logements sociaux de l'époque de la ZHUN des années 70, qualifiés de cités dortoirs, le programme LSP a suivi la logique de la promotion immobilière. Etant donné que les profits des promoteurs consistent dans la vente des locaux, le phénomène du RDC commercial a donné une certaine vivacité aux cités dès leur habitation et a permis de répondre aux besoins, de proximité, quotidiens.

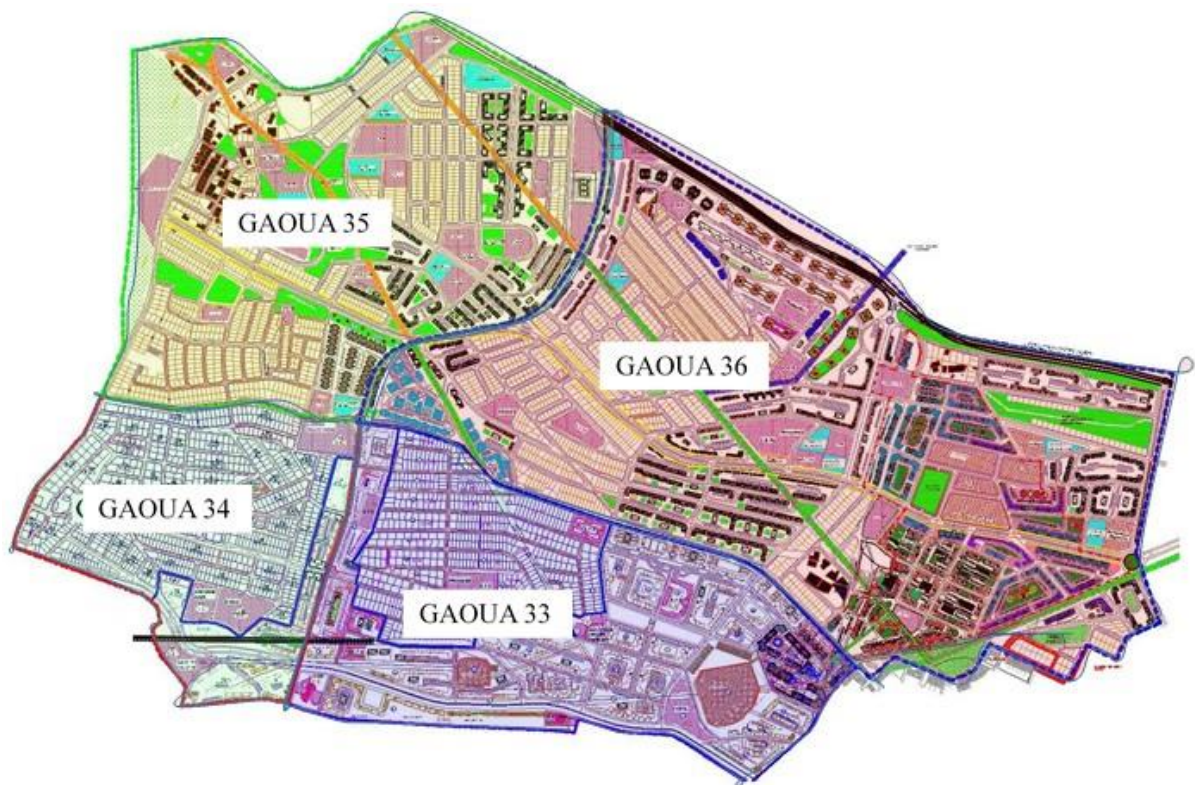


Fig. 25 Plan global des 4 POS Gaoua (URBA Sétif)

9.2.4.3. POS Hidhab Est (figure 27)

La réussite des deux opérations précédentes (Hidhab 2 et sur Gaoua), la forte demande de logements promotionnels aidés a poussé les autorités de la wilaya de s'engager à l'urbanisation du territoire issue de la limite de la ville à l'Est jusqu'à la limite du nouveau pôle universitaire Hidhab. Une plaine appartenant à l'EAC Houari Boumediene d'une contenance cadastrale de 83 Hectares.

Elle a fait l'objet d'un concours d'aménagement. Plusieurs variantes ont été proposées. Un groupe d'enseignants a participé au concours avec une variante d'aménagement. Le wali a retenu celle de l'Urba Sétif pour des raisons opérationnelles. Afin le départ du wali, les terrains ont été affectés à des promoteurs. Principalement pour la formule Logement Promotionnel Aidé (APL).

3 400 logements entre AADL et LPA ont été engagés sur le site. L'aménagement contient aussi des projets d'investissement touristique, un pôle culturel important qui s'étale sur 20 hectares est prévu ainsi que des équipements de proximité.

Actuellement une bonne partie du quartier est habité, le reste est en chantier et d'autres projets ne sont pas lancés à ce jour.

En parallèle à l'aménagement et à la localisation des promoteurs, un POS sur le site est engagé avec l'Urba Sétif.

En matière de gestion foncière, les 83 hectares de l'EAC Houari Boumediene ont fait l'objet de reprise comme quoi, le terrain est intégré dans le PDAU 97 alors que le site est situé dans un secteur non urbanisable. L'opération engagée en 2009 et l'intégration par la reprise n'a été effectuée officiellement que dans le PDAU intercommunal 2012.

Il s'agit d'une urbanisation de 83 hectares, un programme de logements promotionnels aidés (LPA) avec des équipements publics et d'investissement privé. 3 727 logements ont été réalisés par des promoteurs privés et l'agence foncière de wilaya. Le POS de régularisation est en cours.

9.2.4.4. POS Hidhab Nord (figure 26)

Autour du contentieux du lotissement créé dans la zone Hidhab Nord, pour les joueurs de l'équipe de football à l'occasion du titre de la coupe d'Afrique en 2007. Et que le wali précédent a gelé, une opportunité de régularisation dans le cadre de l'urbanisation du versant Hidhab Nord pour recevoir un programme d'extension de la formule du logement promotionnel aidé (LPA).

1 496 logements ont été implantés sur le site d'une contenance cadastrale de 36 hectares.

Les terrains privés se trouvant au Nord ont freiné l'urbanisation du versant d'atteindre l'évitement Nord. 08 hectares appartenant à des privés ont été défalqué de l'opération. L'opération a bouclé l'ameublement du boulevard n°2 "extension", jusqu'à la porte d'entrée de l'université Hidhab et le boulevard Nord-Sud nouvellement créé en ceinturant le CFPA Hidhab.

Il s'agit d'une urbanisation de 36 hectares, un programme de Logement Promotionnel Aidé (LPA) de 1 496 logements a été réalisé par des promoteurs privés. Le POS de régularisation fût approuvé par délibération²⁶⁴ de l'APC en 2011



Fig. 26 Plan d'aménagement Hidhab Nord Urba Sétif

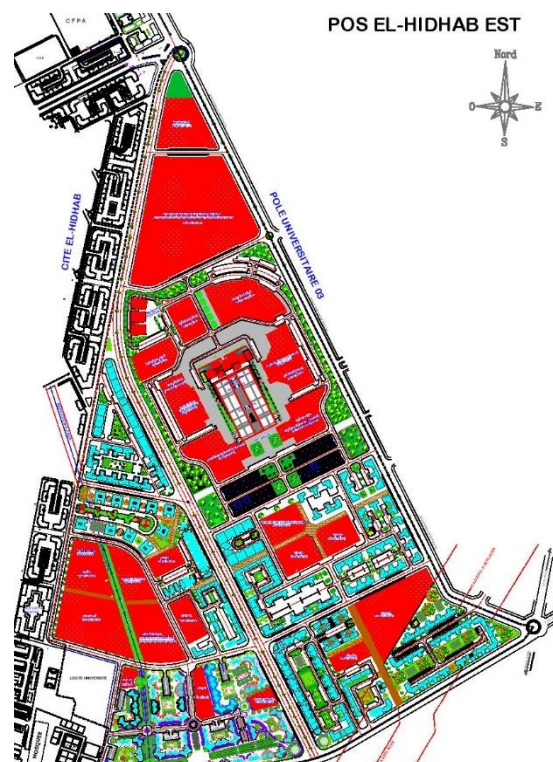


Fig. 27 Plan d'aménagement Hidhab Est Urba Sétif

9.2.5. Les projets structurants

9.2.5.1. Pôle universitaire 2 Hidhab (figure 28)

L'histoire de déplacement des lignes électriques hautes tensions, projection de l'évitement Nord a permis de localiser l'université 2 de Sétif à la limite du territoire. Cette opération a permis de dégager du foncier à l'urbanisation et surtout marquer le versant Est et Nord-est par un projet structurant.

En matière de fait urbain, la question du choix du site n'a aucun ancrage réglementaire ni de planification urbaine. Le PDAU en vigueur et les documents d'urbanisme existants y compris les études tiroirs n'en parlent pas. La disponibilité foncière au niveau du pôle universitaire Sétif 1 sur le plateau EL Bez n'est pas encore alarmante.

Justifier l'urbanisation engagée sur el Hidhab est le seul prétexte convainquant de la localisation de l'université 2 sur l'EAC Houari Boumediene.

²⁶⁴ Délibération de l'APC de Sétif approuvant le POS de Hidhab Nord, en date du 26/12/2011, n°479/2011

Le pôle universitaire est composé de 40 000 places pédagogiques et de 14000 lits sous formes de sept (07) cités universitaires chacune de 2 000 lits avec des équipements intégrés.

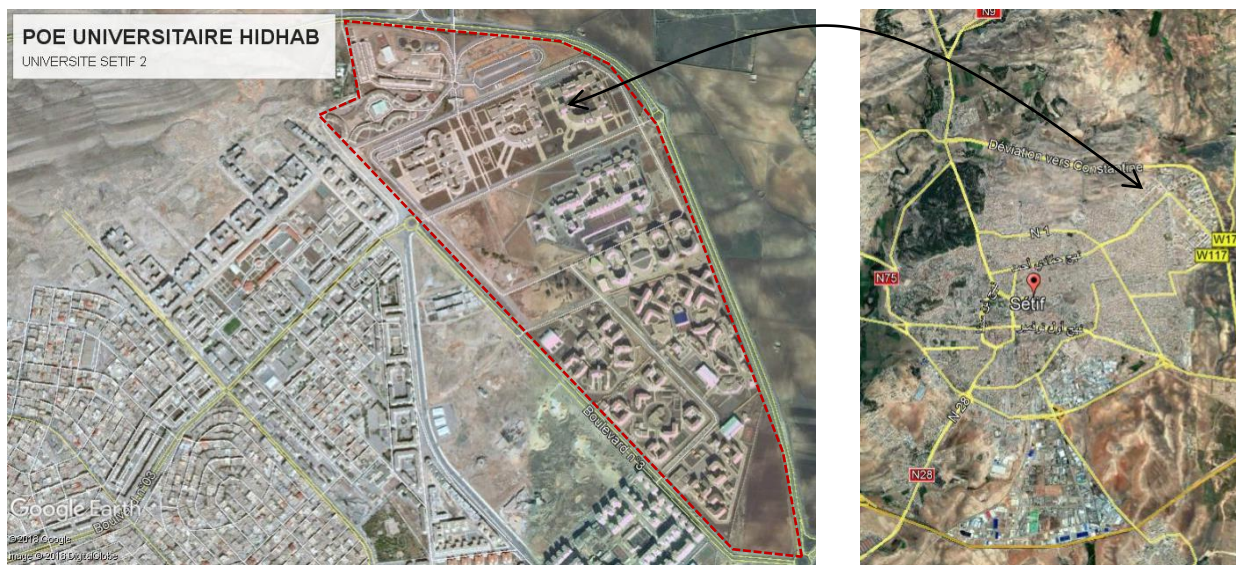


Fig. 28 Photo Google sur l'Université Sétif 2 Hidhab + 14.000 lits

9.2.5.2. Pôle culturel

Au cœur de la nouvelle urbanisation, un pôle culturel a été choisi. Il s'étale sur 20 hectares. Il comprend Une grande mosquée, un observatoire du 08 mai 45, la direction de la culture, un théâtre de verdure, une maison culturelle, un Hôtel, la maison de l'environnement « Dar Dounia ».

Actuellement le pôle est en gestation, Dar Dounia est fonctionnelle, quelques projets ont été engagés et le reste est étranglé par la nouvelle crise économique (2014).

Cette nouvelle urbanisation d'extension spatiale sur le versant Nord-est de la ville englobe avec le tissu en cours de gestion un versant de plus de 250 hectares. Consommé pendant une période très courte. Le rythme d'urbanisation a été très accéléré. Pendant la période d'urbanisation il n'avait pas de PDAU qui intègre ce territoire. Le PDAU intercommunal de 2012 a fait l'objet de régularisation d'un fait accompli.

En ce qui concerne le reste du terrain situé sur la partie Est, le wali a envisagé un projet ambitieux qui s'étale sur 200 hectares. Le projet conçu par un groupe d'architectes enseignants à l'université de Sétif. Il s'appelle la « Colombe ». Le projet en question n'a pas été concrétisé, les autorités qui ont succédé ont annulé le projet pour en faire à la place des showrooms.

En 2010, le site nouvellement urbanisé sur le versant Nord-est est saturé, le nouveau wali convoitait d'autres territoires agricoles sur le versant Est et Sud-est de la ville pour l'urbanisation.

9.2.6. L'urbanisation Ouest : Plateau Chouf Lekdad- El Bez (figure 29)

C'est en parallèle à l'urbanisation Nord-est que les autorités ont opté pour l'extension de l'embryon existant sur le côté Ouest. Un processus d'urbanisation s'est déclenché avec des ambitions de consommer plus de 350 hectares.

Le site a toujours été un fragment détaché de la ville. Il est caractérisé par la prolifération des constructions illicites, des bidonvilles et de l'habitat précaire. Les efforts de l'état en matière de résorption de l'habitat précaire ont voué à l'échec.

Pendant la période de la décennie noire, il constituait un nid dangereux, d'insécurité et de maux sociaux. Quelques actions ont été entreprises pour cerner surtout la population demeurant illicitement dans le plateau.

Que soit celle de Chouf Lekdad, de Douar Ouled Hchiche ou d'El Bez, ils veulent une régularisation de titre de propriété et des constructions. Ils n'acceptaient pas la délocalisation. Les programmes lancés dans le cadre du RHP ont été détournés à la faveur d'autres gens que celle du plateau.

Après achèvement du nouveau campus universitaire, un programme CNEP/Immo de 2000 logements promotion a été engagé au pied du versant du plateau de Chouf Lekdad.

Ensuite, un programme sanitaire composant deux projets : une gériatrie²⁶⁵ et un centre anti cancer (CAC) ont été implantés sur le plateau de Chouf Lekdad. Cette action a donné par la suite aux autorités locales de développer un pôle médical autour des deux projets. C'est ainsi que le CALPI a agréé une série de cliniques privés à proximité.

A l'intérieur de la cité des 2 000 logements promotion CNEP/Immo un terrain de 04 hectares a été réservé pour la construction d'un hôpital d'ophtalmologie en coopération avec Cuba. Le projet est gelé à ce jour. Le terrain est convoité par des investisseurs pour construire un centre d'affaires multifonctionnel.

Le terrain qui a fait l'objet de choix de terrain pour un pôle médical longeant la vallée Bousselam a fait l'objet par la suite d'implantation d'un pôle sportif. Un projet structurant ayant un impact national. Il s'agit d'une piscine olympique, d'un Lycée sportif et d'un centre de formation sportif pour les jeunes talents. Le pôle s'étale sur 18 hectares.

L'approche de structuration viaire a véhiculé les ambitions d'urbanisation du plateau. Une nouvelle pénétrante reliant la ville de Sétif au plateau de Chouf Lekdad-El Bez par la voie de Gasria en passant par le noyau douar Ouled Hchiche jusqu'au boulevard de contournement Nord. Un tronçon de plus de 3 km a été achevé par l'entreprise EMIVAR y compris le pont traversant la vallée Oued de Bousselam.

²⁶⁵Le projet de gériatrie est reconverti en centre médicale mères et enfants.



Fig. 29 Plan d'aménagement du plateau Chouf Lekdad –El Bez

Les douars, El Bez –Ouled Hchiche et Chouf Lekdad, sont désormais intégrés à la ville. Pour la première fois, la ville de Sétif a franchi la contrainte naturelle de la vallée de Bousselam par l'urbanisation du plateau Chouf Lekdad –El Bez. Initialement, il était occupé par les douars des lieux dits puis une prolifération de constructions illicites durant la décennie noire, ensuite un programme planifié concernant le pôle universitaire qui a déclenché le processus d'urbanisation par une succession de choix de terrains pour à la fin un PDAU dans le cadre de la Révision en 2012 a régularisé son intégration à la ville. Pour l'histoire de l'urbanisme de la ville, on constate que la ville de Sétif enjambe la vallée de Bousselam et intègre un versant qui a été longtemps rejeté par la ville.

A la fin, pour une maîtrise d'urbanisation du plateau El Bez Chouf Lekdad un concours d'aménagement sur 285 ha a été engagé avec la participation d'un groupe d'enseignants.

Le projet d'aménagement du plateau de Chouf Lekdad-El Bez établi par les enseignants universitaires a affirmé l'approche des pôles engagés en projetant une programmation urbaine composée de pôle universitaire à densifier, le pôle sportif à restructurer avec le centre d'El Bez, le pôle médical à confirmer par la projection d'une batterie de cliniques privées, un nouveau pôle de centralité et de mixité urbaine et un pôle d'absorption de l'habitat précaire à travers la promotion foncière et la trame assignée.

Notons que l'aménagement initial a été plusieurs fois remodelé par le nouveau wali sans pour autant engager réellement son urbanisation.

En parallèle la DUAC a engagé l'ouverture des boulevards reliant les versants au plateau dans le cadre du chapitre sectoriel 721.

Actuellement, 21 promoteurs immobiliers privés sont localisés dans le site, 910 logements promotionnels sont affectés et lancés en réalisation.

9.2.7. L'urbanisation Sud : l'extension de la Zone Industrielle (figure 30)

Un versant longtemps inapte à l'urbanisation, limité par l'évitement de la RN 5. En dehors, il existe une zone industrielle. Elle a été créée en 1971. Entre 2005-2010 et pendant le premier plan quadriennal, les autorités locales ont constaté une tension foncière industrielle. Beaucoup d'investisseurs notamment dans le créneau de l'électroménager ont été localisés dans la wilaya limitrophe. L'achèvement de l'autoroute Est-ouest a dégagé un couloir foncier. Un patrimoine qui a fait l'objet d'extension de la Zone industrielle et qui s'étale sur 138 ha.

La zone industrielle a aussi connu des opérations de morcellement, de densification et d'extension sur les côtés Est et Ouest. Une série d'usines privées notamment en électroménagers ont été implantés.

En parallèle, une Méga-zone industrielle a été choisie entre Ouled Saber et EL Eulma. Ainsi que des micros zones industrielles dans la commune de Guedjel.

Cette tranche d'urbanisation a renoué avec la ville en parallèle avec l'urbanisation du logement un certain dynamisme économique et a permis d'absorber un nombre important de mains d'œuvre.

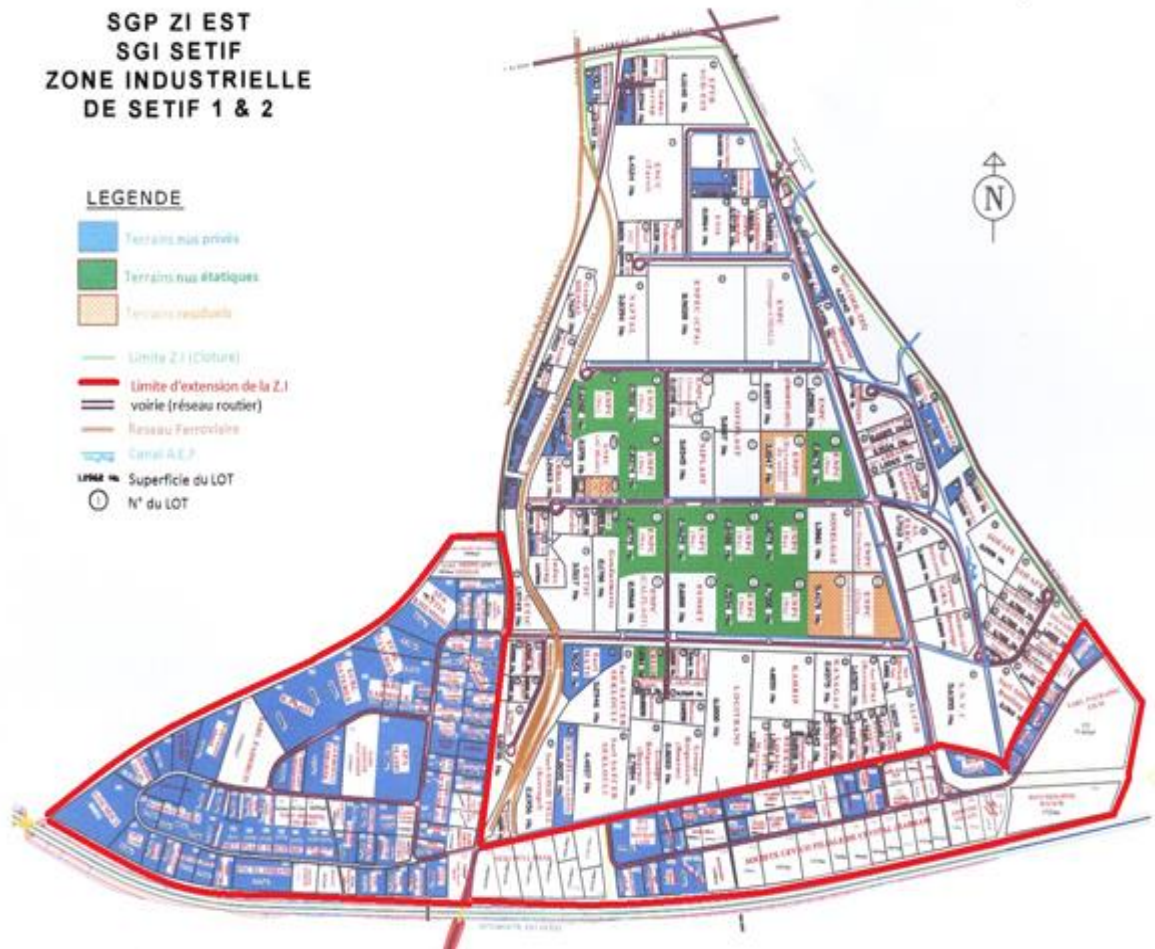


Fig. 30 Plan d' Extension de la zone Industrielle de Sétif à la limite de l'autoroute au Sud et du rail à l'ouest

9.2.8. L'urbanisation Sud-ouest : la conurbation de la ville avec Abid Ali

A l'aube du deuxième plan quinquennal, un programme de 7 000 logements est inscrit pour la wilaya de Sétif. La ville de Sétif souffre comme d'habitude de disponibilité foncière. Les urbanisations du premier plan quinquennal dépassent de loin les disponibilités figurant dans le PDAU 97. La commission de choix de terrain a eu l'idée d'urbaniser le versant Abid Ali sans ancrage urbanistique. L'urgence et la précipitation de lancer le programme ont forcé les autorités locales d'engager l'urbanisation du noyau d'Abid Ali. Il s'agit d'une urbanisation d'environ 180 hectares.

Une série de programmes d'habitat social et de promotion immobilière aidée a été implantée dans le site.

Il s'agit au total environ 4 000 logements implantés dans un versant dénué de toute commodité technique d'urbanisation. L'assiette est vierge. Elle n'est pas encore disponible à l'urbanisation. C'est un fragment détaché de la ville. Elle est dépourvue d'une infrastructure l'intégrant à la ville.

Le programme en cours de réalisation contient 600 logements RHP, 400 +200 logements sociaux OPGI, ensuite 1 200 logements sociaux OPGI et 1 490 logements promotionnels aidés (LPA).

Aujourd'hui, les services techniques d'urbanisme sont conscients de l'urbanisation d'un fragment enclavé et qui souffre de d'accessibilité mécanique. Les solutions préconisés sont minimales et pratiquement impossibles s'il n'y aura pas une volonté politique de restructurer le Douar Ain Sfiha et d'exproprier les terrains privés pour pouvoir ouvrir des percés d'accessibilité sur le plateau d'Abid Ali. Selon notre enquête, la question d'accessibilité n'est pas dans l'ordre du jour. Le parc de logements réalisés n'est pas encore habité.

Sans rentrer dans les détails techniques, le versant urbanisé est en contre pente avec la station d'épuration d'Ain Sfiha et le drainage du versant pose un grand problème pour les services hydrauliques.

9.2.9. L'urbanisation Sud-ouest : la conurbation avec Ain Sfiha (figure 31)

En parallèle de la ville qui s'urbanise sur le domaine privé de l'Etat, une autre ville s'urbanise sur les terrains privés se trouvant autour d'Ain Sfiha. Si la formule, des lotissements et coopératives immobilières, a été suspendue du fait urbain mené par l'Etat, l'offre pour l'auto-construction n'est disponible qu'à travers les spéculateurs privés.

Depuis la couverture cadastrale et la délivrance des livrets fonciers en 2007, le flou et les contentieux qui régnaient autour des différents propriétaires et héritiers privés à Ain Sfiha s'est clarifié²⁶⁶. Les transactions ne se font plus sous-seing imprévue. La vente dans l'indivision est interdite par la nouvelle réglementation.

²⁶⁶ Khaled Chorfi, Kamel Younesi. *Le foncier urbain entre opportunité et maîtrise. Cas de Sétif (Algérie)*. Penser la ville – approches comparatives, Oct. 2008, Khenchela, Algérie. pp.247, 2009. <halshs-00382600> .

Le processus d'urbanisation réglementaire en passant par la demande de permis de lotir, la viabilisation et la conformité des travaux de viabilisation est devenu une pratique adoptée par les propriétaires privés. Ils tiennent l'exclusivité, l'offre de l'auto-construction est désormais limitée au fait urbain des propriétaires privés.

A ce jour, le territoire est en pleine négociation, plusieurs études d'aménagement désignées sous forme de PAN sont en cours. Si les permis de lotir se délivrent en compte-goutte, les transactions foncières se poursuivent avec une cadence importante

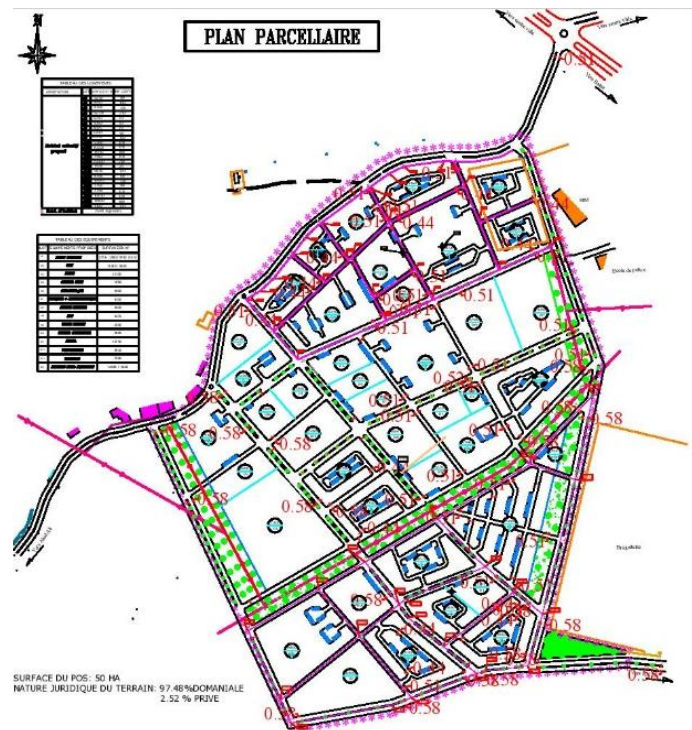


Fig. 31 PAN Abid Ali BET Urba Sétif

9.2.10. La ville privée en parallèle (figure 32 et 33)

Le cadastre est une source d'informations foncières et économiques d'une richesse exceptionnelle pour la maîtrise foncière et la gestion urbaine. Le versant Sud-est de la ville toujours relégué pour l'urbanisation parce qu'il fait partie d'un patrimoine foncier privé. En absence de couverture cadastrale, il a connu une évolution spontanée autour du village Ain Sfiha. Des transactions dans l'indivision, surtout et un lourd contentieux entre les héritiers. Cette situation est due principalement à l'absence d'un cadastre et à l'absence d'un véritable organisme de gestion foncière

C'est pour cette raison, que le cadastre, est considéré par certains auteurs, comme étant l'état civil de la propriété foncière, et par d'autres comme l'ADN²⁶⁷ du pays. Le cadastre est donc un instrument de base pour stimuler un développement économique et social. Depuis la couverture cadastrale de la zone Ain Sfiha-Abid Ali c'est un versant de xx hectares qui est intégré dans le périmètre du PDAU intercommunal comme secteur à urbaniser. Les enjeux sont concomitants à ceux du fait urbain mené par l'Etat. Par le biais de l'auto-construction, l'offre de la typologie individuelle en lotissements privés est propice.

Le versant est découpé en deux grandes parties :

- la première partie constitue les terrains s'étalant de la RN 28 à l'ouest à la zone industrielle à l'Est et de l'évitement de la RN 5 au Nord jusqu'aux limites de l'autoroute au Sud. Au Nord le terrain est déjà urbanisé. Le secteur à urbaniser s'étale sur une surface totale de 293 hectares. On constate une cacophonie dans l'occupation au sol existant. Une zone artisanale qui persiste devant la tension de la présence de l'habitat implanté par des SCI dans le cadre du comité technique de wilaya durant les années 90, une coopérative des besoins familiaux de l'EAC Guessab El Khier, un important souk hebdomadaire des voitures et en fin une ZAC de 26,7 hectares implantée en 2010 contenant 22 lots.

Une étude intitulée PAN 17 et PAN 18 est engagée avec un bureau d'études privé. Les propriétaires ont refusé qu'un bureau d'études étatique se mêle de la zone. Les enjeux d'occupations sont importants.

Le PAN 17 s'étale sur une surface de 138 hectares. Il contient dans son programme 4 070 logements collectifs et une batterie de lotissements individuels totalisant 1 991 lots et un nombre d'équipements de proximité.

Le PAN 18 s'étale sur une surface de 155 hectares. Il contient dans son programme 8 503 logements collectifs et une batterie de lotissements individuels totalisant 1 820 lots et un nombre d'équipements de proximité dont 11 hectares sont occupés par la STEP et les stations de relevage.

- La deuxième partie constitue les terrains s'étalant de la RN 28 derrière le village Ain Sfiha à l'Est à la limite du POS Abid Ali à l'Ouest et de la briqueterie derrière l'école de police au Nord jusqu'à la limite de l'autoroute au Sud. Au Sud le terrain est déjà urbanisé,

267Makhlouf NAIT SAADA Directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme "EVOLUTION DE LA LEGISLATION ET DE LA REGLEMENTATION EN MATIERE D'URBANISME ET DE FONCIER URBANISABLE" Séminaire régional sur la problématique du foncier dans le développement socio-économique local Biskra, 25-26 février 2008.

l'APC a déjà délivré cinq permis de lotir sans plan d'aménagement global et sans POS. Le secteur à urbaniser s'étale sur une surface totale de 194 hectares. On constate un désordre dans l'approche de négociation et de conception du POS. Le bureau d'étude travaille sans bon de commande son interlocuteur c'est les propriétaires fonciers, l'APC joue le rôle d'intermédiaire. Depuis 2013 l'étude n'a pas aboutie. Les propriétaires veulent rentabiliser leur foncier au maximum, ils sont contre la projection d'équipements.

Les enjeux d'occupation sont importants. La pression administrative de régulation pousse les propriétaires aux transactions illicites.

Le PAN est divisé en quatre secteurs. Il s'étale sur une surface de 194 hectares. Il contient dans son programme 9619 logements collectifs et une batterie de lotissements individuels totalisant 2006 lots et un nombre d'équipements de proximité.

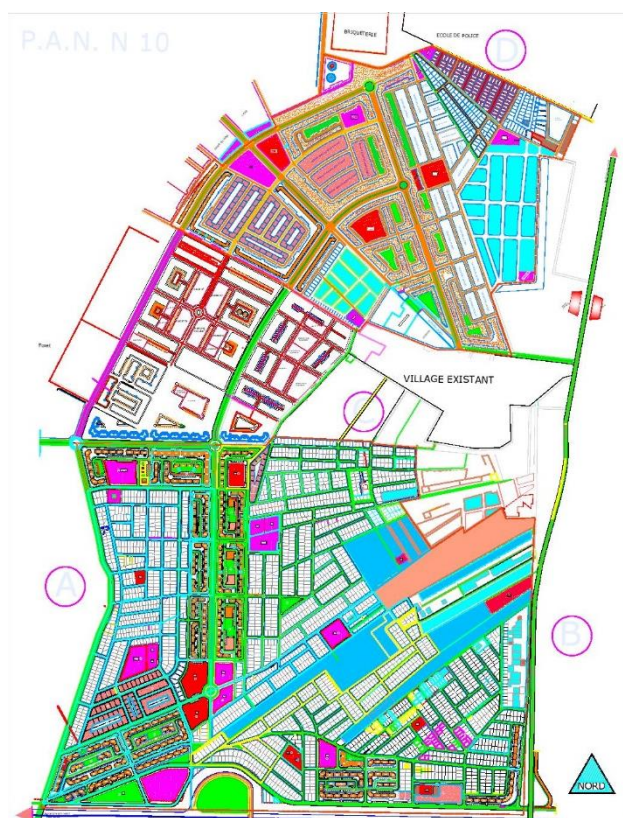


Fig.32 PAN Sfiha vers Abid Ali BET Abed A.



Fig.33 PAN Sfiha vers Zone Industrielle BET Kara A.

La ville en parallèle : Celle des propriétaires privés

9.2.11. L'urbanisation éclatée et ségrégée : les pôles urbains et le programme AADL

Pour faire face à la pression du printemps arabe, la formule du logement AADL a pris une envergure nationale. Un programme colossal est prévu pour la ville de Sétif.

L'approche du fait urbain adopté pour cette urbanisation concerne les « pôles urbains ». Un nouveau concept que le Ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de la ville a mis en place par instruction ministérielle n ° 152 en date du 13 mai 2013.

Ce qui signifie par pôle urbain est la création de nouvelles zones urbaines composées de quartiers résidentiels contenant des installations de divertissement et servant les intérêts du citoyen.

La Commission Interministérielle (CIM) chargée des procédures de distraction des terres appartenant aux EAC et EI et qui font partie du domaine privé de l'Etat ont exprimé leurs avis défavorable pour les sites proposés dans le cadre des extensions Sud-est de la ville de Sétif.

Les choix de sites retenus par la commission se trouvent en dehors de la ville sur des sites vierges. C'est une urbanisation satellitaire que les autorités locales ont adopté avec la commission interministérielle. Un programme de 14 000 logements AADL a été programmé sur les deux sites.

Le premier pôle urbain fût celui qui se trouve au lieu-dit Bir N'sa commune de Sétif sur un site qui s'étale sur 36 hectares. Un programme de 3 000 logements AADL a été implanté dans le site.

Le deuxième pôle urbain fût celui qui se trouve près de l'agglomération de Tinner sur le territoire de la commune d'Ouled Saber. Le site s'étale sur une surface de 193 hectares. Un programme de 11 000 logements AADL est implanté dans le site.

9.2.12. L'infrastructure de voiries primaires

La maîtrise du développement urbanistique est assujettie principalement à l'infrastructure viaire. Elle comprend les réseaux viaires inter-quartiers et intra-urbains en voiries primaires et secondaires et ouvrages connexes (avec tous les aménagements extérieurs induits). En matière de fait urbain, en Algérie cette mission est généralement reléguée à la fin du processus, dès fois elle est dans le flou de prise en charge. L'unique outil d'urbanisme opérationnel qui avec on a produit un foncier urbanisable doté d'infrastructure c'était la ZHUN. Ainsi, l'unique plan d'urbanisme qui a négocié et pris en charge la question d'infrastructures comme approche d'organisation et de développement de la ville est celui de Dautrevaux en 1962.

Toutefois, légèrement les études urbaines sur la croissance urbaine qui tentent à prendre en charge la question des infrastructures viaires avec le processus d'étalement urbain.

La particularité de l'urbanisation durant la période 2005-2010 est qu'on a constaté une production importante en matière d'infrastructures primaires.

La ville de Sétif a toujours développé un capital viaire primaire sous forme de boulevards durant son processus d'urbanisation. Le wali a bien constaté cette spécificité. L'approche menée à travers les programmes d'urbanisation nouvelle a été véhiculée par la pensée sur l'infrastructure au même titre que celle abordée durant les années 80.

Si l'urgence et la précipitation ont accaparé l'emprise du tracé du boulevard n°3 par l'implantation du programme d'urgence au niveau de la SNTR et si la convoitise dans les hauteurs de la cité de la pinède ont aussi compromis le bouclage en boulevard de la deuxième couronne, l'urbanisation nouvelle a pris comme principe la projection du boulevard là où l'occasion s'y prête.

La première action principale dans le fait urbain consiste à la réalisation de la rocade de contournement Nord de la ville. Un linéaire de 15 km en double voie. Il n'est pas uniquement un simple évitement, il relie aussi les deux bouts de la ville. Il rapproche l'étendu des extensions de l'Est à l'Ouest. Hélas, l'étude faite par le bureau d'étude SETS Sétif a suivi la logique des travaux publics. Par rapport à la topographie difficile de l'emprise, le principe de route à ras de campagne prime sur la vision d'un boulevard urbain.

La deuxième action consiste à la pénétrante de la ville du côté de Gasria enjambant la vallée de Bousselam et traversant Douar Ouled Hchiche pour se relier jusqu'au bout avec la rocade. Un linéaire en double voie de 3 km. Cette pénétrante s'avère capitale pour tisser le plateau de Chouf Lekdad à la ville. Sa concrétisation a permis plus tard au tracé du tramway d'en profiter pour aboutir son itinéraire jusqu'à l'université. Il a permis le désenclavement du pôle médical et la cité des 2000 logements. Avec ce boulevard, la transition urbaine peut être supportée par les nouveaux habitants, contrairement au fait urbain de construction sans infrastructures primaires. Ce qui est captivant sur le fait urbain en faveur de ce boulevard, c'est que le tramway est déjà là sur le plateau de Chouf Lekdad alors que le site est en pleine urbanisation.

En fin, la dernière action consiste à la dotation de la nouvelle urbanisation Nord et Nord-est de nombreux boulevards urbains. Un tissage qui suit la logique de l'étude TESCO concernant l'ouverture de la ville pour qu'elle devienne extensible. Le principe du RDC commercial est allongé, le gabarit suit celui de la promotion immobilière des années 80. Les nœuds sont corrigés à travers des plans d'aménagements appropriés. Contrairement aux cités dortoirs, ces boulevards sont un des leviers, dans le fait urbain, qui a fait de la transition urbaine un temps très court et que dès l'achèvement des constructions les quartiers jouent déjà leurs rôles, comme si, ils existaient depuis très longtemps.

Il s'agit de cinq boulevards urbains dépassant au totale, les 11 km. Prise en charge par le sectoriel sur le chapitre 721. Ils drainent la nouvelle urbanisation mais ils tissent les entités. Ils suivent la logique du fait urbain développé par la ville de Sétif, mais longtemps abandonné, celle des boulevards structurants. Nous citons dans ces extensions urbaines les boulevards suivants :

- Boulevard n°3 deuxième tranche, sur un linéaire de 2,3 km. Il a été rattrapé par la nouvelle urbanisation au Nord. La première partie a été compromise par le programme d'urgence de logements, la deuxième partie est intégrée dans le tracé du tramway. Du nœud d'Ain Mousse jusqu'à la limite d'urbanisation au Nord, le boulevard brasse le nouveau boulevard n°2 extension.
- Boulevard n°2 extension sur un linéaire de 2 km. Un prolongement extraordinaire du boulevard des entrepreneurs jusqu'à la porte de l'université Hidhab. Si le boulevard n°2, fait partie de la deuxième couronne, son extension constitue une percée d'extension urbaine.

- Boulevard n°1 extension sur un linéaire de 2,6 km. Il structure en amont un tissu existant. Il permet de négocier les opportunités foncières pour éventuellement son ameublement. Mais il dégage en aval un nouveau versant d'urbanisation nouvelle.
- Deux (02) Boulevards ont permis surtout de structurer les 83 hectares du site Hidhab Est, concerné par la nouvelle urbanisation. Le premier sur un linéaire de 1,5 km comme colonne verticale sur le site à urbaniser. Le deuxième sur un linéaire de 1,5 km limitant le site à urbaniser et longeant le pôle université Hidhab. Les deux sont raccordés au boulevard N°2 extension au Nord et au boulevard de la route du cimetière au Sud.
- En fin, le boulevard Est-Ouest d'un linéaire de 1,5 km. Il démarre du nœud d'Ain Mousse vers la rocade nord.

Tous ces boulevards sont considérés comme infrastructures primaires. Les uns sont maillés et les autres suivent la logique du plan d'urbanisme établie par TESCO sur la ZHUN de Sétif et confirmée par le PUD. Des nœuds intéressants ont surgi et qui nécessitent des réflexions appropriées.

Le décryptage du réseau viaire primaire concrétisé dans le cadre de la nouvelle urbanisation de cette période nous a permis de vérifier son existence d'une manière incrémentale. Il ne découle pas d'une planification urbaine. Le plan d'urbanisme en vigueur ne prévoyait même pas ces extensions urbaines. L'urbanisation d'extension a été menée au coup par coup sans plan d'urbanisme global, ce qui explique l'inexistence d'un plan d'aménagement global définissant le réseau viaire concrétisé. D'après les enquêtes établies avec les acteurs qui ont participé, ils nous révèlent l'imagination et la prospection sur site sur l'éventuel boulevard à dessiner. Par ailleurs, ils existent des boulevards qui s'inspirent des documents d'urbanisme, comme celui issu du concours d'aménagement Hidhab Est sur les 83 hectares. L'extension du boulevard n°1 a été conçue par TESCO dans le cadre de la ZHUN et a été confirmée par le PUD en 1982.

Eu égard aux emprises de la structure viaire primaire compromise au niveau de la ville de Sétif par ce que leur concrétisation a été différée, nous remarquons que malgré l'approche d'urbanisation d'extension adoptée n'a pas prévu la production foncière à urbaniser en absence d'outils et d'institutions appropriés, la gouvernance urbaine qui a mené le projet a veillé à ce que une infrastructure de boulevards soit concrétisée en parallèle avec l'urbanisation du site. Entre autre, cette stratégie a facilité la localisation des promoteurs. L'urbanisation par la formule de la promotion aidée et l'attachement des promoteurs privés à l'axe structurant (boulevard) a facilité le processus.

Contrairement aux emprises de boulevards non compromis et non réalisés où nous avons constaté le niveau des constructions qui ne s'intègre pas avec celui du boulevard nouvellement réalisé, les nouveaux boulevards sont là et ils permettent aux promoteurs d'implanter les bâtiments en harmonie avec les boulevards même si le terrain est accidenté.

9.2.13. La reconquête urbaine

En parallèle du fait urbain d'extension spatiale, nous avons constaté l'action de la reconquête urbaine qui est aussi présente. Malgré la disposition foncière aux programmes engagés pendant cette période, la tension foncière persiste toujours. La question de la rareté foncière est toujours posée. Parfois, le caractère des programmes qui contraint les commissions de choix de terrains à convoiter les opportunités foncières disponibles ou à créer dans la ville au lieu de suivre le processus des extensions spatiales.

9.2.13.1. La rénovation du quartier d'Omar Deggou ex-Andréolli

Nous abordons la rénovation du quartier d'Omar Deggou ex-Andréolli, comme un fait urbain de reconquête urbaine. Un projet surprenant engagé en 1999-2000. Une cité précaire d'habitat illicite mais en dure, habitée par plus de 650 ménages. Elle est héritée de l'époque coloniale et proliférée à l'aube de l'indépendance. Pendant trente ans ce quartier a connu trois études de restructuration et de rénovation. On n'a jamais osé approuver une variante de démolition totale, un scénario qui a été discuté, débattu et même proclamé par les élus mais il n'a jamais été accepté, c'était « utopique » comme variante. On a toujours adopté les scénarios à fil d'eau, des actions qui se limitent à la dotation du site de commodités viaires.

En 2001, sur une décision d'une autorité publique, la variante de rénovation qui était impossible a été prise et soudainement tout le site a été démoli, les habitants ont été relogés malgré l'importance du parc.

Ce qui nous interpelle dans l'approche de rénovation, c'est le mécanisme décisionnel sans préalable de projet. Dans l'urgence et la précipitation et sans inquiétude sur les conséquences sociologiques, les habitants du quartier ont été relogés d'une manière éparpillée dans la périphérie Nord-est de la ville de Sétif.

Aujourd'hui, après une décennie, la démolition qui a été menée dans une conjoncture de tension foncière, le site a été "réoccupé" et réaffecté, à l'OPGI en promotion immobilière, quelques équipements ont été réalisés (centre artisanal, un tribunal de la justice et jardin public,...) Le reste du terrain est resté inoccupé.

En fin de compte, nous constatons qu'on peut engager des opérations de démolition de grande envergure, mais avec la condition de la volonté politique et du mécanisme décisionnel. Par ailleurs, on ne mesure pas l'importance d'un levier si les acteurs de la ville s'en disposent pour faire la ville dans la ville. Rehausser le statut de la ville, son image et sa qualité urbaine, son développement économique et social par une démolition menée dans une perspective de projet urbain intégré en tenant compte des dimensions, temporaire de maturation, d'intégration et de développement.

9.2.13.2. La rénovation du quartier de la cité Diar Nekhla

A la suite d'un petit incident de dégradation d'un balcon au niveau d'un bloc d'habitation, une décision de démolition de tout le quartier a été entreprise. Il s'agit de la démolition de la cité "Diar Nekhla", une cité de recasement héritée de l'époque coloniale, un habitat collectif de 203 logements sous forme de barres en R+4. Sans rentrer dans les détails de l'action, ni dans le débat sur le

patrimoine, d'être pour ou contre cette action. C'est "une opération" qui n'a jamais été inscrite. Elle n'a jamais fait l'objet d'étude. Il n'existe aucun document technique ou administratif, qui stipule la rénovation du quartier mais le site a été complètement démoli.

D'abord, dans quel cadre de droit urbanistique un mécanisme décisionnel mène-t-il une opération de cette envergure ? Mesurons-nous dans le droit de l'urbanisme, l'impact de cette décision sur la fabrication de la ville ?

Ensuite, il n'existe aucun projet technique ou administratif qui peut nous éclairer sur le sort du terrain libéré suite à la démolition, rappelons que le site est important en rente foncière et sa situation urbaine par rapport à la structure de la ville et les fonctions urbaines existantes est stratégique.

Il est à signaler que l'opération de démolition menée a négligé quelque part le volet juridique des occupants. Ils étaient propriétaires des logements et par conséquent ils sont propriétaires des terrains libérés. Sur ce, l'administration, dans son objectif de contrecarrer et essayer de recycler le foncier, elle a lancé une enquête commodo-incommodo pour utilité publique afin d'implanter un lycée et un centre de santé, alors que d'autre part elle examine l'opportunité d'implanter un parking à étages ? Aujourd'hui une mosquée est implantée et les travaux sont en voie d'achèvement et autres projets ont fait l'objet de choix de terrain.

De là, on se rend compte des limites du plan qui n'a jamais dessiné l'avenir de la ville de demain, sauf qu'il vient pour donner une certaine légitimité à un urbanisme de fait qui s'impose par l'administration. Aujourd'hui, le site subi des choix de terrains comme étant une opportunité foncière mais aussi il est sous la tension de la convoitise par le biais du CALPI.

9.2.13.3. Mutation d'une friche foncière en une cité administrative à Ain Tebinet

A l'égard de presque toutes les villes Algériennes, la nouvelle cité administrative a été créée sur la base d'une opportunité foncière, sur une poche vide sise au lieu-dit Ain Tebinet ville de Sétif et qui appartenait juridiquement à l'IAP.

Les autorités locales ont saisi l'occasion de la visite du PDG de SONATRACH pour négocier le terrain acquis au profit de l'IAP depuis 1970. Une démarche de compensation a été conclue entre les deux partenaires. Le terrain IAP a été restitué et intégré dans le portefeuille foncier des domaines privés de l'Etat.

Les opérations ont été réalisées dans le cadre du plan quinquennal (2005-2009). Les directions administratives ont été injectées au fur et à mesure, saisissant l'occasion de la disponibilité foncière, dans une conjoncture d'urgence. Elles n'ont pas été pensées dans une vision globale comme une entité urbaine. La réflexion a été singulière, chaque fois qu'on inscrit une direction, à base d'un procès-verbal de choix de terrain l'opportunité foncière offerte à Ain-Tebinet est l'idéale pour implanter cette direction, puis une deuxième ensuite une troisième,...etc.

Devant un désordre absolu que les équipements publics se sont juxtaposés, une commande a été notifiée à l'Urba Sétif pour établir un recollement d'état de fait, de densifier le terrain, de fixer un parcellaire pour le cadastre concernant chaque direction et enfin de doter le terrain des commodités

viaires en VRD pour à la fin baptiser tout ça comme étant «la nouvelle cité administrative". Les directions sont en cours de réalisation, une grande partie est déjà fonctionnelle. Ils ont été faits en absence d'une maîtrise d'œuvre urbaine et en absence d'une maîtrise d'ouvrage urbaine globale. Reconquérir la ville c'est d'abord commencer par lire ce phénomène d'urbanisation pour comprendre la manière dont on pratique le fait l'urbain. Une prise de conscience sur ce fait réel qui avec on accomplira plutôt le défait de la ville et difficilement la fabrique de la ville.

La position de l'Architecte Bernard Tschumi : "L'architecture n'est pas matérialisation des formes, mais matérialisation des idées. Une forme de connaissance et non une connaissance de la forme, ...toute architecture est affaire de dialogue, de relation....".

9.2.13.4. La poursuite du processus incrémental autour de l'intramuros

Durant la période du premier plan quinquennal (2005-2010) et en parallèle du fait d'expansion urbaine sur toutes les directions de la ville, la reconquête urbaine est aussi constatée autour de l'intramuros de la ville. Elle confirme le processus incrémental de la centralité du centre ancien.

D'abord, l'implantation en face de la Mouhafada (siège de l'ex parti Unique) d'un nouveau siège de l'APW sur un site qui a été déclaré infructueux durant la vente aux enchères engagée en 1992. Malheureusement, la qualité architecturale et l'impact d'investissement n'ont pas été à la hauteur de la valeur foncière du site et son emplacement stratégique.

Ensuite, un siège de la Radio El Hidhab. Transféré du site sis à Ain T'binet pour regagner le centre-ville. Il a été localisé en face du siège de la CNEP/Banque.

Le déblocage du projet d'El Ali qui devient Parc Mall après la transaction du bien entre la CNEP/Banque et un investisseur privé. Le résultat acquis à travers le projet aujourd'hui est loin des objectifs escomptés lors de la création de l'opération. C'était un immeuble d'habitat à grande hauteur et reconverti à un équipement multifonctionnel de services de haute qualité. L'impact du projet est maintenant immense.

Sur la frange Ouest, une grand cours de justice est en voie de construction sur l'ex-théâtre de verdure. Un terrain longtemps en litige accaparé par un phénomène de kiosquisation a pu trouver d'issue de rénovation comme étant une friche foncière. Plusieurs tentatives sur le site ont été vouées à l'échec. L'utilité publique a surpassé la précarité des indus occupants.

Des scénarios à fil d'eau, mais qui ont trouvé leur portée sur le rehaussement de l'image urbaine de l'entité urbaine qui couronne l'intramuros. On cite le relookage du siège de la wilaya et du siège de la Daïra et des administrations décentralisées, la réhabilitation du lycée Karouani et du château Giroud.

En parallèle, à la base d'un choix de terrain, deux hôtels de luxe ont été construits sur la place de la Mouhafada en face de maison de la culture. Un investisseur privé s'est installé à travers une chaîne hôtelière internationale, IBIS et le Nova Hôtel, un cinq (5) étoiles au centre-ville vient s'ajouter au processus de la reconquête urbaine de la frange.

En fin, le passage de ligne du tramway a aussi apporté au processus incrémental à travers la restructuration et l'aménagement urbain sur les limites de la section en question.

9.2.13.5. Les localisations éparpillées

Parallèlement à la focalisation des sièges dans le site d'Ain T'binet, la commission de choix de terrains a effectué des affectations de terrains pour des sièges administratifs d'une manière aléatoire et selon les opportunités foncières existantes.

A titre d'exemple, c'est dans un quartier résidentiel qu'on construit un siège de Trésor de la wilaya. A côté sur le même quartier une direction régionale du cadastre profitant de la lâcheté d'occupation aux sols sur le boulevard 20 août 54 et des espaces résiduels existants.

Au cœur du faubourg des jardins, on a implanté la conservation foncière de Sétif Nord et Sud. Le projet est maintenant fonctionnel. L'importance de l'édifice pose un problème en matière d'accessibilité mécanique. Les besoins de stationnement sont importants et posent des difficultés de congestion dans un quartier densifié et le calibrage de la chaussée est sous dimensionné.

9.2.13.6. Le déblocage des friches en contentieux :

Pendant cette période, des friches foncières affectées durant les décennies précédentes ont connu un déblocage. Parmi eux, on cite les plus importants.

A Ain T'binet, à l'entrée de ville Est, un terrain de 3,6 ha a été affecté à des promoteurs privés dans le cadre des réserves foncières durant les années 80 resté sans acheminement. Il a trouvé un déblocage pendant cette période.

Devant la rareté foncière, le site a connu une densification importante. Un programme de promotion immobilière caractérisé par la hauteur et une surdensité qui atteint plus de 500 logements par hectare.

Au mémorial, les affectations à des investisseurs pour construire des hôtels a trouvé un issu de reconversion en logements promotionnels. Le POS a été rectifié pour prendre en charge le fait accompli du programme lancé.

A Ain Chougua, le projet de la CAP a connu lui aussi un déblocage, après achèvement de la viabilisation, les dossiers de permis de construire ont été délivrés. Un programme de 2 000 logements promotionnels est en cours de réalisation.

9.2.13.7. La reconquête urbaine informelle

En parallèle des actions planifiées publiques et privées, un phénomène de reconquête urbaine sur le centre-ville et surtout sur le péricentre de la ville est devenu alarmant. Devant la raréfaction et la tension foncière, la reconquête par la rénovation du tissu urbain existant attire des spéculateurs immobiliers.

C'est ainsi qu'on a érigé des pratiques qui ont fait bouger la ville sur la ville. Le dénominateur commun a été toujours la spéculation foncière et la rente immobilière. L'arrêt de l'urbanisme d'extension a poussé la reconquête spatiale au-delà de l'opportunité foncière. C'est le bâti existant qui est désormais ciblé pour qu'il soit reproduit.

Les opérations de rénovations du vieux bâti, la rénovation des immeubles d'habitat de l'intramuros et leur reconversion dans le tertiaire, la gentrification des anciens lotissements situés dans le péricentre ville (ex-faubourgs de la ville), la forte spéculation dans les zones de transition ont constitué les territoires de convoitise d'une nouvelle forme de fabrique en matière de fait urbain.

Ainsi, une batterie d'hôtellerie, des centres commerciaux et d'espace de fonctions libérales ont substitué les anciens Harats au centre-ville. Le programme de logements sociaux destinés à la population résidante au centre-ville, dans les haras déclarées menaces ruines, ont considérablement facilité le processus de rénovation par les propriétaires privés.

En matière de planification urbaine et en contre-courant de la conception des urbanistes dans le cadre du POS du centre-ville, et devant les souhaits de la population et les positions officieuses des collectivités locales quant à la préservation du cadre bâti ancien, le processus de rénovation ne trouve pas de régulation pour l'arrêter ou le maîtriser.

9.2.14. Les projets structurants

En matière de fait urbain, la ville de Sétif a connu une expansion urbaine sur toutes les directions mais elle a aussi bénéficié d'un programme structurant. L'urbanisation avec l'impact des projets structurants peut être de croissance si elle absorbe le chômage par la création de l'emploi. Elle peut redonner à la ville son dynamisme pour jouer son rôle de commandement régional.

La ville de Sétif continue à être attractive sur un bassin versant qui dépasse cinq millions d'habitants. Elle demeure captive des investisseurs. Selon le secrétariat du CALPI, on enregistre des ambitions dans le domaine.

Ainsi durant cette période et spécialement celle de 2005-2010 nous avons enregistré quelques équipements structurants et que nous évoquons, quelques-uns, d'une manière succincte :

- **Le marché du gros**, une activité à l'échelle territoriale qui existait même avant la colonisation française. longtemps disparue de la ville et délocalisée en dehors de la wilaya. Plusieurs fois, recommandé par les collectivités locales et les citoyens de la ville. Aujourd'hui le marché de gros de fruits et de légumes est localisé à 2 km au Sud de la ville, sur la sortie de l'autoroute et l'axe de la RN 28, avant le cimetière Sidi El Khier. Il s'étale sur 30 hectares et contient un programme moderne de marché de gros. Il est équipé par tous les services de proximité nécessaire. Il dispose de 22 locaux et devra assurer la transition de 500 000 tonnes de marchandises par an.
- **Les transferts d'eau**, un ancien projet qui date des années 75, études tiroirs établis à l'époque par Bechtel et qui n'ont pas connue de maturation. Avec la rente pétrolière d'une part et la question de l'eau particulièrement d'autre part, le projet a pu être engagé. Un mégaprojet qui table non seulement sur l'eau potable mais surtout à l'irrigation d'un versant au sud de la ville d'une contenance de 36 000 hectares.
- **L'autoroute Est-Ouest**, à l'égard de toutes les villes de la médiane le projet est d'une importance capitale. La proximité de la ville étape entre les deux métropoles est renforcée. L'impact et les enjeux sont énormes. Apport de l'autoroute a encouragé les ambitions en

matière d'actions structurantes. La vision de la gouvernance locale a changé les échelles d'influence, on a dépassé l'échelle régionale. Désormais, on commence à ambitionner sur l'internationale.

- **Le tramway**, un nouveau modal de transport public. Il affiche la qualité. C'est une opportunité pour assainir la qualité du service en matière de transport en commun issu de la période de crise. Si le désagrément des travaux a généré beaucoup de contrariétés au départ, à la phase d'achèvement, on commence à deviner un ravissement.
- **Le ParcMall**, d'El Ali au ParcMall une histoire que personne n'a prédite. Aujourd'hui, il forme un autre capital pour la ville. Devant un émerveillement des visiteurs, il est devenu parmi les fiertés des citoyens. Son impact est régional. On dénombre un flux de visiteurs quotidien entre 25 000 et 30 000 visiteurs/jour alors que les prévisions du gérant tablées sur 16 000 visiteurs/jours. Si le projet El Ali est concrétisé par une manière descendante pour abriter un parc de logements promotionnels et des services, il a été transformé moyennant d'idées et d'investisseurs locaux d'une manière ascendante à un projet de service de qualité renversant la tendance de dégradation du centre ancien pour retrouver sa centralité jadis qui risquait de partir.
- **Les deux pôles universitaires** (université Sétif 1 el Bez et université Sétif 2 el Hidhab) en dehors de la faculté centrale inaugurée en 1978 et abritait environ 300 étudiants, pendant cette période (2000-2014), la ville de Sétif est pourvue de deux pôles universitaires sur El Bez sur 120 hectares et Hidhab sur 80 hectares avec une capacité pédagogique de 60 000 étudiants et 20 000 lits avec annexes réalisés.
- **Pôle sportif el Bez**, Une batterie d'équipements sportifs (Lycée sportif, école nationale de jeunes talents sportifs, piscine olympique) rassemblée sur un site naturel au-delà de la vallée de Bousselam, en face du nouveau campus universitaire Sétif 1, El Bez. Aujourd'hui, l'école des jeunes talents sportifs est désirée partout. Elle est devenue une école nationale.
- **Pôle médical el Bez**, actuellement, c'est une gériatrie transformée en clinique mère-enfants (100 lits) et un centre anti cancer (150 lits) qui sont en fonction. La réflexion au départ était la réalisation, sur 30 hectares, d'une « cité médicale et scientifique pluridisciplinaire » en face de la faculté de la médecine. Plusieurs cliniques privées ont été localisées sur le site. Malheureusement aucun d'eux n'a démarré et l'hôpital ophtalmologique est à ce jour en contentieux, le terrain est toujours affecté mais le projet est en voie d'annulation.
- **Extension de la zone industrielle**. Devant la rareté foncière industrielle et le peu dormant qui ne trouve pas d'issue malgré les efforts déployés, l'extension de la zone industrielle a été l'alternative d'urgence de récupérer le nombre important d'investisseurs pour la ville de Sétif. Un dynamisme d'absorption du chômage a été bien perçu. La densification et les extensions de la zone devant la tension foncière ont permis la localisation d'importantes unités industrielles privées. Elle a permis la création de 164 nouveaux lots étalés sur 138 Ha.
- **Les Zones d'Activités et de Commerces (ZAC) autour de la ville de Sétif**, La production des zones d'activités se relance avec la création des ZAC et des micros zones à travers presque toutes les communes de la wilaya. Pour la ville de Sétif en dehors de l'extension de la zone industrielle et la ZAC d'Ain Sfiha, les autres ont été localisées dans la

commune limitrophe au Sud de la ville sur le territoire de H'Latma. Trois (03) ZAC créés et affectés en 2005 totalisant une superficie foncière de 260 hectares pour induire théoriquement plus de 12 000 emplois.

- **Le nouveau Pôle sportif et de loisirs de Sétif**, localisé à Tinner sur une surface de 200 hectares, devrait abriter comme équipement principal le nouveau stade de la ville de Sétif et des équipements sportifs et de loisirs. Quelques projets sont entamés. Les travaux de viabilisations ont été démarrés avant la crise, ils sont maintenant avec une cadence boiteuse.
- **Méga-Zone industrielle**, intitulée aussi, le Parc industriel d'Ouled Saber. Elle s'étale sur 700 hectares. Elle fait partie du plan de charge de la CALPIREF sur un total à produire 12 000 hectares sur le niveau national. Les dessertes nationales et les potentialités locales ont conforté la création du parc industriel. Les travaux de viabilisation sont en cours par l'agence CALPIREF. Les investisseurs sont déjà localisés dans le site. Théoriquement, un modèle intégré adapté aux besoins d'investisseurs.
- **Le grand stade** constitue le rêve des citoyens à Sétif. Par malheur, pour des problèmes de marché public le dossier a été mal géré. Il a connu beaucoup de retard durant le montage de l'opération. Absorbé par la crise économique, le projet est actuellement gelé.
- **La gare intermodale**, un projet ambitieux a été finalisé, étude achevée et approuvée en 2008. Elle devait être implantée à côté d'Ain Trick sur la voie du douar L'krayech. La mauvaise gestion du dossier à partir de 2010 a fait trainer sa concrétisation. Aujourd'hui le projet est annulé. Un site à l'entrée Est du côté El Hassi a fait l'objet de choix de terrain pour réalisation d'une petite gare routière Est.

9.2.15. Interface urbanisme et gestion foncière

Conséquence d'une saturation foncière apte à l'urbanisation dans le PDAU de la commune de Sétif approuvé en 1997, cette nouvelle forme d'urbanisation est caractérisée par le retour de l'Etat comme constructeur et investisseur et ce en réponse au souci des autorités locales en matière de pourvoir de réalisation du programme.

La préservation des terres agricoles, ressource rare et non renouvelable d'une part et assurer la disponibilité foncière pour concrétiser les programmes de développement engagés par l'Etat constitue un dilemme latent difficile à résoudre. Le gouvernement a fait face sans renégocier la question, laissant au niveau local les autorités gouvernant à travers le mitage au nom de l'urgence et de la précipitation.

Ainsi les premiers bilans effectués au lendemain du programme du Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE) 2001/2004 et en prévision de lancement du 1^{er}, et 2^{ème} plan quinquennale ont obligé l'Etat de prendre des mesures de retour à l'accaparement des terres agricoles et que la raréfaction foncière ne peut être un outil de relance.

Devant un programme colossal et un PDAU saturé en matière de foncier à urbaniser et d'urbanisation future, l'administration a lancé une révision du PDAU en 2003.

On constate la monopolisation du foncier périurbain par les programmes d'Etat et les infrastructures sous prétexte de l'urgence et de l'utilité publique sur un simple avis d'un comité d'arbitrage local et sans aucune nécessité qu'il soit intégré ou non dans le PDAU comme secteur à urbaniser.

Une procédure non réglementaire mais efficace. Le foncier agricole passe par la procédure de reprise au lieu de la procédure de distraction. Sachant que la première concerne uniquement les terrains à urbaniser et qui sont intégrés dans un PDAU approuvé comme tel. Et la deuxième procédure concerne les terrains qui ne sont pas intégrés dans le PDAU comme secteur à urbaniser ou dans un secteur d'urbanisation future et que les autorités locales font recours au comité interministériel présidé par le ministre de l'agriculture pour statuer sur la distraction du foncier de la jouissance agricole des EAC et EI pour l'urbanisation.

Le décret exécutif N° 313/2003 du 19/09/2003 fixant les conditions et les modalités de reprise des terres agricoles du domaine national, intégrées dans un secteur urbanisable a été promulgué pour faire face et assurer la disponibilité foncière agricole à intégrer dans les programmes de construction sans aucune contrainte. Une fois de plus une action de l'Etat qui pousse les instruments d'urbanisme à la révision pour prendre en charge la régularisation du fait urbain engagé dans le cadre des programmes planifiés.

Aujourd'hui, il apparaît clairement que, l'action foncière, telle qu'elle est pratiquée depuis le programme du soutien à la relance économique, est aussi importante que celle de l'époque des réserves foncières communales et elle constitue réellement un facteur moteur de l'étalement urbain.

Une nouvelle centralisation qui limite la marge de manœuvre des APC et renforce celle des pouvoirs de l'administration à travers l'institution de commission interministérielle d'arbitrage qui doit statuer sur la cession de terrains sensibles au sein du tissu urbain et auprès du chef de gouvernement. Cette commission est composée de représentants de l'administration centrale qui a pour mission d'identifier les terrains pour les projets d'envergure nationale.

Les pôles urbains choisis dans les sites de Bir N'sa et Tinner pour abriter un programme 14.000 logements AADL, conformément à la circulaire ministérielle n°1221/2013 du 07 août 2013 ont fait l'objet de distraction de 236 hectares, soit à Bir N'sa 43 hectares pour 3.000 logements et 193 hectares à Tinner pour 11.000 logements.

Les pôles urbains sont localisés en dehors de la ville par le comité interministériel chargé de la distraction pour des raisons pédologiques. Le versant Sud-est proposé par les autorités locales a été rejeté.

Ce fait urbain a participé à l'éclatement de la ville sur la médiane de la RN5 et par conséquent a remis en cause les recommandations énoncées dans les documents de planification adoptant la question de la maîtrise et surtout la dédensification de l'axe de la médiane.

La remarque qui s'impose à ce fait urbain et son arsenal juridique de gestion foncière est le destin des instruments d'urbanisme qui perdent leur respect et leur légitimité parce que tout simplement les différents comités ad-hoc ont les compétences de statuer même sur les terrains situés dans des périmètres de PDAU et/ou de POS non urbanisables ou non encore approuvés. Ainsi, les extensions

urbaines ont été choisies dans des terres agricoles du domaine privé de l'Etat généralement occupé par un acte de jouissance aux profits des EAC et EAI et dont le rôle est de stopper l'accaparement des terres agricoles, des directions des services agricoles, tutelles sur la jouissance de ces terres, s'est limitée.

Cette étape d'urbanisation de la ville que je qualifie d'étalement profite de la situation économique glorieuse. Ainsi quantitativement, la ville de Sétif a enregistré un progrès structurel caractérisé en matière de résorption de l'habitat précaire et insalubre et de dotation de projets structurants, d'équipements publics et de nombres de logements réalisés. Mais qualitativement, la conjugaison de la question foncière et du problème foncier avec la politique de l'habitat qui a fait du logement un aspect quantitatif, l'option de report et l'éclatement de la ville pose aujourd'hui une problématique d'étalement urbain.

A l'égard des villes Algériennes qui subissent des programmes de logements colossaux dans le cadre de la relance économique et devant les nouvelles tensions foncières des villes saturées, ne pouvant plus accueillir de nouveaux programmes d'habitat, on a fait surgir des cités suburbaines et l'urbanisation est donc passée de simple extensions urbaines à des reports territoriaux suburbains. Cette rupture territoriale avec la ville risque d'engendrer des distorsions graves et induit de nouveaux comportements sociaux.

Entre ville dense et ville étalée, reste un débat légitime, mais il me semble de poser la question sur la position de l'acteur de la ville devant les deux cas. A mon sens, je constate que Sétif prend l'élan à double vitesse : une densité importante sur la ville existante à travers ses différents champs (intra-muros, zone de transition, lotissement colonial, la ZHUN...) et une vitesse dégalée devant une tension foncière et des programmes colossaux de logements sociaux dans des territoires satellites.

En parallèle des procédures de reprise et de distraction, les autorités locales ont permis le déblocage de plusieurs sites intégrés à l'urbanisation et souffrent d'un contentieux depuis les années 80. Tels que l'entrée Est sur le site d'Ain Tebnet, le site de Gaoua, le site d'Ain Chougua et le site du mémorial. La quasi-totalité est détenue par des privés. L'assainissement du contentieux a permis un dynamisme en matière de production de logements promotionnels consistant en parallèle du parc de logements engagé à travers la régulation de l'Etat dans les extensions et les pôles urbains par les formules LSP, LPA, LPP et AADL.

Aujourd'hui, entre la politique de la maîtrise et les mesures pénales entreprises contre le mitage des terres agricoles et l'expansion urbaine à travers l'éclatement de la ville sur des terres fertiles constitue une flagrante contradiction dans la gouvernance urbaine. Cette discontinuité et incohérence dans les pratiques urbaines est constatée sur plusieurs plans et se récidive depuis l'indépendance à ce jour chaque fois qu'il y a changement de rapport de force dans la gouvernance urbaine.

9.2.16. L'étalement par les extensions centripètes et l'émiettement centrifuge

A l'égard de presque toutes les villes algériennes, l'anarchie et la non maîtrise de l'espace se manifeste généralement dans le suburbain. Manque de statut juridique du foncier, la tension foncière à l'intérieur de la ville ont manifesté l'émergence du phénomène de spéculation dans le suburbain, notamment le long des axes territoriaux principaux, lui attribuant une rente foncière considérable.

La bazarisation de la ville due à l'import-import qui prend comme espace de stockage, ses territoires aux entrées de ville, ont amplifié le phénomène durant la dernière décennie.

La mesure de création des showrooms a failli la clochardisation de l'entrée Est de la ville de Sétif. Le cas d'El Eulma est flagrant. Heureusement que l'opération a été stoppée par des citoyens conscients de l'ampleur de l'action, en dénonçant cette mesure à plus haut niveau pour préserver les terres agricoles tenues en jouissance par les EAC à l'entrée Est de la ville. Une opération de mitage de 220 d'hectares avec un aménagement des milliers de showrooms qui ont été agréés et ayant leurs avis favorables auprès du CALPIREF a été stoppée, à la fin, par la commission interministérielle.

Dans ce contexte, l'idée de couronne non aedificandi m'interpelle. Elle existait dans les anciens PUD, une couronne de protection de la ville. Elle distingue la ville de la campagne.

Cette ceinture développée dans pas mal de pays dans les années 50 comme ceinture verte, un principe très cher aux Allemands qui est en vigueur à ce jour. Repenser cette question dans le cadre du nouveau concept du PDAU mérite une réflexion pour ceux qui adoptent le principe de la ville compact.

Les pratiques d'étalement, d'éclatement et d'émiettement de la ville sont parties pour. Elles sont partagées entre publiques et privés. L'Etat pratique des extensions urbaines et de l'urbanisation de report à travers la création des pôles urbains satellitaires choisis, en combinant uniquement, le scénario pédologique avec la structure foncière sous prétexte de préservation des terres agricoles et d'appropriation des terrains du ressort du domaine privé de l'Etat étale la ville d'une manière inquiétante.

Le privé confronté à des tensions foncières et avec les exigences de la nouvelle classe aisée, la ville s'émiette aux alentours avec la complicité des propriétaires agricoles privés. Les transactions dans l'indivision puis le recours à la justice pour sortir de l'indivision constitue une manière pour contourner la réglementation concernant le morcellement des terrains agricoles. L'Etat par mesure de restriction et de régulation et devant ce phénomène a interdit toutes les transactions dans l'indivision dans les territoires agricoles à partir de 2003.

9.2.17. L'habitat rural

L'instruction du premier ministre qui dépasse la notion du droit à construire assujettie à la propriété et introduit une attestation de deux témoins auprès de la commune suffise pour que le bénéficiaire aura son permis de construire et l'aide y afférente. Le prétexte d'annuler l'exigence du titre de propriété est de débloquent le programme destiné à une population nécessiteuse se trouvant dans un versant rural et enclavé pour bénéficier d'une aide de l'Etat et par conséquent construire leur habitat.

Cette instruction est abrogé actuellement et ce depuis 2016, suite aux dépassements qu'il faut préciser. Avec la première instruction, l'habitat rural est devenu un prétexte d'accapuration d'une parcelle foncière. Dans cette mesure on a discerné une brèche de réorganisation et d'appropriation foncière dans des terrains notamment "Arch" et les terrains contentieux. C'est pourquoi nous avons distingué le phénomène à travers notre mission d'expertise auprès de la justice, beaucoup de litiges ont été issus de cette instruction.

Une grande partie aisée de la ville et de la campagne ont convoité l'habitat rural sous pression de clanisme et de régionalisme non pas pour profiter de l'aide de l'Etat offerte dans le cadre de l'habitat rural mais pour en profiter de l'instruction et s'y installer dans le rural parfois comme résidence secondaire de la grande famille qui habite la ville.

Au niveau de la commune de Sétif on a enregistré une tension sérieuse lors de la désignation des bénéficiaires de l'aide d'habitat rural plus aggravé que la liste des logements sociaux délocalisé sous la responsabilité de la Daïra et de l'APW.

9.2.18. Les chantiers de réflexion : (Projet de la Colombe)

Pendant la période du premier plan quinquennal (2005-2010) et devant le grand chantier lancé à l'occasion sur le territoire de la wilaya et notamment la ville de Sétif, durant l'année 2006, le wali, a lancé en parallèle un véritable chantier de réflexions, de concertation et de consultation.

En parallèle, des ateliers sur le développement local et les potentialités de la wilaya, un chantier de réflexions sur l'habitat et l'urbanisme a été installé à la commande du Ministre de l'intérieur, au siège de la wilaya de Sétif. Sous forme de deux ateliers, la réflexion est animée par des enseignants chercheurs universitaires.

Elle a été sanctionnée par un rapport de synthèse, conformément à la demande du ministre de l'Intérieur. Par conséquent le cœur de la réflexion tourne au tour de la planification urbaine en Algérie et ses limites. La demande consiste à proposer des recommandations pouvant apporter une amélioration au fait urbain algérien.

Durant deux mois pendant l'été 2006, une équipe par atelier débattre la question. Plusieurs recommandations ont connu leur mise en œuvre, tel que l'agence de l'urbanisme, l'observatoire de l'habitat, les assises sur l'urbanisme, négocier la question du projet urbain ou l'urbanisme de projet au lieu de se contenter d'un plan qui souffre de respect et de légitimité,....

Suite aux débats de réflexion sur l'urbanisme, le Wali n'arrive pas à saisir bien la question de faire la ville par le projet urbain, il recommande l'équipe universitaire d'établir concrètement un projet pour ne pas laisser les recommandations purement théoriques. Le choix a été sur l'entrée de ville "Est". Le projet de la Colombe est fabriqué au fur et à mesure de l'avancement des débats entre l'équipe de conception urbaine et l'équipe administrative. C'est un cas d'école que l'équipe de conception et le wali voulaient engager dans le terrain avec la participation des secteurs de l'exécutif de la wilaya.

La partie "Est" a été négociée. Elle a fait l'objet d'appel par les autorités de la wilaya à une équipe pour penser à créer une image moderne à l'entrée Est de la ville.

L'idée exprimée est de dessiner un projet exceptionnel à l'entrée "Est" de la ville de Sétif sur une surface d'environ 200 ha. La spécificité de ce cas d'étude, c'est qu'il s'est adressé à des enseignants et non pas à des bureaux d'études d'urbanisme et d'architecture en exercice. C'est un travail affecté par une équipe, tous des architectes enseignants chercheurs.

Dans l'approche de conception du projet de la colombe, la transition au projet du point de vue procédure est passée de dessin classique habituel de plan des extensions urbaines à un "dessin de projet". Ce dernier maîtrise comme outils un discours et un visuel et vise à dessiner un avenir de la ville à partir d'une idée partagée.

Techniquement, on a poussé une vision programmatique ascendante, c'est-à-dire le passage d'une logique sectorielle à une logique de transversalité. Et socialement avec les habitants de la ville, on a encouragé la "causerie urbaine" comme une nouvelle approche de faire la ville avec et pour le citoyen. C'est un changement de pratique du système de la planification en vigueur avec l'émergence d'une véritable programmation basée sur le marché de définition. Les enjeux sont clairs dans l'approche, dans le processus et dans les outils de présentation.

Dans ce projet justement, l'image a joué un rôle capital. Elle a permis de matérialiser des objets dans l'espace et la faculté de faciliter sa réalisation car l'instrument traditionnel est aujourd'hui en déphasage avec la réalité urbaine d'une part et d'autre part avec les objectifs actuels de la discipline même de l'urbanisme de projet.

Ce projet est le fruit d'un processus de concertation et de réflexion. Il se base sur une approche présentant donc une double rupture conceptuelle et programmatique, avec l'urbanisme classique.

C'est à partir de la Colombe que les nouvelles urbanisations ont connu des concours d'aménagements notamment à Chouf Lekdad sur 350 hectares et à Hidhab Est sur 83 hectares. Les POS ne sont engagés qu'après avoir défini le projet à travers les propositions issues des concours d'idées.

Notons aussi durant cette période charnière en matière de fait urbain, l'impact des consultants universitaires dans le mécanisme décisionnel que soit au niveau de l'exécutif de la wilaya sur les grands projets et à travers les commissions d'évaluation des projets d'architecture au niveau de la DLEP.

9.3. Conclusion

Aujourd'hui, il faut beaucoup de temps et d'attention pour que la ville se constitue et se transforme. Evoquer l'urbanisme en Algérie c'est plutôt parler de l'urbanisation comme un fait accompli.

A travers le constat de la ville algérienne et de son évolution spatiale et urbaine, ainsi que de la lecture de sa forte dynamique urbaine, on définit les différents éléments faisant état de la perception de ses mouvements, ses transformations et extensions et surtout son étalement.

Une fois la décennie de crise s'achève, la rente pétrolière retrouve les caisses, l'Etat providence repart en force. Les pratiques d'étalement urbain et d'urbanisation avec les rythmes hyperaccélérés reviennent. Malheureusement les leçons de gouvernance de maîtrise sont vite oubliées et même dénoncées.

Un retour de l'Etat comme constructeur et investisseur. Cette étape d'urbanisation de la ville que je qualifie de "croissance" tout simplement parce qu'on est devant une situation glorieuse. Devant un Etat qui atteint un taux de croissance plus de 9% en dehors des hydrocarbures. Il a remboursé ses dettes avec dans sa réserve monétaire un fond qui dépasse les 150 milliards de dollars. Il a pu réaliser les grands projets de structure (l'autoroute Est-Ouest, les transferts d'eau du Nord au Sud, l'électrification, le dédoublement et les nouvelles lignes de chemin de fer, les deux millions de logements et un soubassement d'équipement de proximité, tout secteur confondu, couvrant obligatoirement toutes les communes du pays, ...etc.).

Ainsi les premiers bilans effectués au lendemain du programme du Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE) 2001/2004 et le 1er plan quinquennale (2005-2009) et le 2ème plan quinquennale (2010-2014) ont obligé l'Etat de prendre des mesures et que la raréfaction foncière ne peut être un outil de relance.

Ainsi la ville de Sétif a enregistré un progrès structurel caractérisé en matière de résorption de l'habitat précaire et insalubre et de dotation d'équipements publics et le nombre de logements réalisés.

Des mesures relatives aux conditions et modalités de reprise des terres agricoles du domaine national ont été promulguées pour faire face et assurer la disponibilité foncière à intégrer dans les programmes de construction sans aucune contrainte ; une fois de plus une action qui remet le plan d'urbanisme. Ainsi le PDAU a adopté sa révision pour une reconquête du foncier à urbaniser.

Ajoutant à cela, la systématisation et la normalisation des programmes appliqués à l'ensemble des communes au nom de l'équité territoriale. La commission de choix de terrains, les fiches techniques d'inscription sont élaborées dans l'urgence. Les capacités des services techniques sectoriels locaux sont limitées et les missions de gestion, d'animation, de conduite et de suivi sont bornées à la routine quotidienne d'une procédure passive. Le plan demeure le handicap majeur dans le processus de mise en œuvre des programmes devant l'absence d'un projet au sens de l'action qui le précède et l'anticipe.

Sous la pression du printemps arabe (2011) et pour garantir l'action du programme AADL, engagé pour absorber la colère de la crise du logement, l'Etat a proclamé le logement public comme utilité publique et a procédé à des expropriations des terrains privés.

Aujourd'hui la ville s'éclate avec les pôles urbains et s'étale sur une surface de plus de 4.200 hectares sans compter les phénomènes de conurbation avec les agglomérations satellitaires. A l'égard de presque toutes les villes algériennes, l'anarchie et la non maîtrise de l'espace se manifestent généralement dans le suburbain. Manque de statut juridique du foncier, la tension foncière à l'intérieur de la ville ont manifesté l'émergence du phénomène de spéculation dans le suburbain, notamment le long des axes territoriaux principaux, lui attribuant une rente foncière considérable. Aujourd'hui, Sétif se confond dans son périmètre communal, par son éclatement, elle se phagocytose.

Chapitre 10 : décryptage sur le cas d'étude durant la décennie noire

Introduction

Lire et traduire durant cette décennie, les mesures entreprises, les outils et les instruments mis en place et la dynamique urbaine dans une vision de maîtrise mais aussi durant une conjoncture de crise.

Avec les réformes et la promulgation d'une nouvelle législation y afférentes, la plus grande tranche de la décennie est plutôt de transition. Les réformes ont pris beaucoup de temps pour leur application.

C'est en analysant les faits urbains sur la ville de Sétif durant cette décennie qu'on aperçoit contrairement au préjugé qu'il y avait une certaine maîtrise. En dehors de la situation sécuritaire qu'est-ce qu'on peut distinguer durant la période comme évolution dans le fait urbain

Devant les conjonctures constatées touchant l'économie, le social et la sécurité, c'est une gestion de crise qu'on a menée. Une nouvelle approche en matière d'urbanisme basée sur la maîtrise de croissance urbaine comme nouveau concept en absence de la rente pétrolière.

Cette nouvelle forme d'urbanisation, est une urbanisation, basée sur la mise en vigueur des nouveaux instruments d'urbanisme (1997) issus des dernières réformes. Les orientations ont fait l'objet de mesures voire même de limitation des effets d'urbanisation. Chose qui a caractérisé la saturation de plusieurs PDAU (Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) dès leur approbation.

Un décryptage approfondi sur la phase de "maîtrise" sera investie à travers la ville de Sétif sur le fait urbain et les mesures, actions et gouvernance distingués durant toute la décennie "noire". Car cette période qualifiée de "maîtrise" coïncide justement avec une conjoncture inédite depuis l'indépendance, une situation de Crises ; politique, économique, sociale, et surtout sécuritaire.

La ville ne s'arrête pas, la ville bouge, elle est vivante, les mesures prises durant la décennie de maîtrise, la spéculation foncière et l'arrêt de toute extension de la ville a été derrière la tension foncière et par conséquent elle a engendré une dynamique de reconquête urbaine sur la ville.

Le phénomène a touché presque toutes les entités urbaines de la ville. C'est une dynamique de programmes d'Etat face à la rareté foncière et d'opérations privées de spéculation et de rente foncière et immobilière.

10.1. la question de la maîtrise à travers les documents de planification urbaine

10.1.1. Genèse de la question de la maîtrise

La question de la maîtrise de croissance urbaine a précédé les études engagées par la wilaya. Elle a fait l'objet de discussion entre les services de l'urbanisme et les services de l'agriculture. La problématique latente entre l'urbanisation et la préservation des terres agricoles est devenue complexe. Les deux acteurs ont la charge de structurer leurs territoires à la lumière des réformes mises en vigueur.

Dans le cadre de l'activité du Comité Technique de Wilaya instauré par arrêté interministériel du 19 février 1992 fixant les conditions et modalités de cession des immeubles bâtis et non bâtis appartenant à l'Etat pour gérer la phase de transition.

Cette phase est caractérisée par la saturation des anciens instruments d'urbanisme directeurs et provisoires (PUD et PUP) et l'absence des nouveaux instruments d'aménagement et d'urbanisme (PDAU).

Pour faire face à la demande importante du foncier et devant la saturation de la ville de Sétif et l'indisponibilité de terrains à urbaniser, le Président du comité technique²⁶⁸ a désigné un groupe de techniciens composé de tous les services techniques de la wilaya pour discuter et éventuellement dégager des solutions en indiquant les paramètres techniques du ou des choix à préconiser pour permettre de dégager un portefeuille foncier de gestion.

Il faut rappeler que le travail demandé coïncide avec le déroulement de la phase 1 du PDAU et l'objectif principal du travail consiste au déclenchement de la promotion foncière et notamment la réalisation d'opération de lotissements.

Un travail technique quantifiant les besoins en foncier à terme de perspective de 20 ans pour la commune de Sétif a été effectué par la commission. Le besoin arrêté pour la ville de Sétif en matière de foncier a été estimé à environ 1.600 ha.

A la fin d'une série de réunions et un débat riche ce sont les services de l'agriculture qui ont imposé un scénario de développement de la ville de Sétif. Le scénario proposé est purement pédologique. Les services de l'agriculture proposent en premier lieu, un plateau apte à l'urbanisation au niveau de la commune d'Ouled Saber et en deuxième phase, un autre plateau au niveau de Chouf Lekdad allant jusqu'à EL Anasser²⁶⁹.

Sur le plateau d'Ouled Saber, les services de l'agriculture proposent en première étape 200 ha dont les limites sont²⁷⁰ :

- Au Nord l'agglomération de Bir Souici
- Au Sud : la station de service de Ain romaine + RN5
- A l'Est ; l'école de gendarmerie
- A l'Ouest : une profondeur de 700 mètres de la voie reliant Ain Romaine à Bir Souici.

A partir du scénario de report d'urbanisation sur la commune d'Ouled Saber l'idée de création de ville satellite a surgit. Elle a été développée d'une part comme étant un appui d'urbanisation pour la ville de Sétif et une alternative de préservation des terres agricoles et d'autre part comme étant une opportunité de promouvoir la commune d'Ouled Saber et éventuellement le rapprochement du chef-lieu vers la RN5.

²⁶⁸ PV de réunion du comité technique de wilaya du 03 mai 1993.

²⁶⁹ PV de réunion du 15/16 mai 1993

²⁷⁰ PV du rapport de la réunion du 14 juin 1993.



Fig. 34 la carte de maitrise de la croissance urbaine sur la médiane de la RN5 (URBA Sétif 1995)

Un modèle qui a été adopté par les responsables de la wilaya et qui a fait l'objet d'exposition au Ministre de l'habitat en date du 14 janvier 1994. Une carte de la médiane²⁷¹ (figure 34), allant de Mahdia commune d'Ain Arnat jusqu'à Djermane commune d'El Eulma représente le nouveau scénario de développement de la ville de Sétif.

A cet effet, un arrêté du wali délimitant le périmètre d'intervention de la ville satellite d'Ouled Saber a été approuvé. Il dégage une superficie à urbaniser de 580 ha. Le dossier de l'arrêté comporte une délibération de l'APC de Ouled Saber n°08/94 du 12 février 1994, une note de présentation n°255/94 du 28 février 1994 et une carte délimitant le périmètre d'intervention de la ville satellite.

Enfin, bien que le PDAU de la commune d'Ouled Saber a suivi le scénario développé, l'étude fût achevée en 1995 et l'enquête d'utilité publique fût engagée en date du 05 mars 1995, seulement sous la pression de la circulaire présidentielle du 05 novembre 1995 interdisant tout mitage des terres agricoles, les services de l'agriculture ont remis en cause tout le scénario. Sachant que les terres préconisées à l'urbanisation sur le plateau d'Ouled Saber sont toutes de faible et de moyenne valeur agricole.

La question de la maîtrise de croissance urbaine des grandes villes et l'étude menée par l'ANAT sur la ville de Sétif a repris l'idée du report sur le plateau d'Ouled Saber. Une étude de report d'urbanisation est engagée avec l'ANAT sur les plateaux d'Ouled Saber et d'Ain Arnat en 1997.

²⁷¹ La carte de la médiane a été reprise dans les rapports d'étude de l'ANAT en 1997.

10.1.2. Le Plan d'Aménagement de wilaya

Conformément à la loi 87-03 du 27/01/1987, relative à l'aménagement du territoire, une étude d'un Plan d'Aménagement de Wilaya de Sétif (PAW) a été confiée à l'ANAT par la Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (DPAT) en qualité de maître d'ouvrage durant l'année 1991 qui s'échelonne sur quatre phases²⁷².

Le rapport final (phase 3) a été approuvé en 1993 et les documents d'aménagement par zone (phase 4) en 1994. Logiquement le PAW vient dans le prolongement des schémas nationaux et régionaux d'aménagement du territoire (SNAT et SRAT). Il a pour mission de traduire à court et moyen terme les orientations de développement et d'assurer les alternatives dans la définition des choix et des actions d'aménagement du territoire aux niveaux des échelles de la wilaya et de l'intercommunal.

C'est un document d'orientation pour les pouvoirs publics, les collectivités locales et les différents acteurs économiques pour cerner primordialement la question de la répartition spatiale à travers les entités territoriales et de définir un schéma approprié palliatif et prospectif assurant la maîtrise spatiale en privilégiant l'approche spatio-temporelle en synchronisation avec les ambitions de développement économique d'une manière sectorielle pour servir comme un guide de gestion.

La question principale qui ressort de la problématique dégagée par le Plan d'Aménagement de Wilaya (PAW) de la wilaya de Sétif, réside dans le déséquilibre spatial de croissance. Les efforts de développement ont été concentrés surtout premièrement, au niveau du chef-lieu de la wilaya et secundo sur la médiane tout au long de la RN5 reliant notamment Sétif à El Eulma.

Le développement en faveur des hautes plaines en général et au détriment de l'arrière-pays, au Nord et au Sud a été constaté. Nonobstant à un important dynamisme humain et les opportunités économiques qui existent dans les régions Nord et Sud, le développement a été fortement polarisé autour de l'agglomération de Sétif. De ce fait, la question de mitage et de consommation des terres agricoles a surgit d'une manière inquiétante sous l'effet de l'explosion de la croissance urbaine concentrée dans l'axe de la médiane.

Le PAW a dégagé les potentialités de la wilaya. Contrairement à ce qui s'exploite territorialement, les atouts sont répartis sur tout le territoire de la wilaya par rapport à ceux issus du développement concentré dans le chef-lieu de la wilaya.

La wilaya recèle un potentiel qui confirme sa position comme étant une plaque tournante régionale. Son dynamisme est complémentaire et aussi compétitif avec Bejaia et Jijel au Nord, Mila au Nord-est, Constantine à l'Est, Batna au Sud-est, M'Sila au Sud-ouest et Bordj Bouaréridj et Alger à l'Ouest.

Il a été constaté qu'en absence d'une stratégie spatiale, la conduite du développement jusqu'à maintenant est livrée à des paramètres subjectifs mais surtout administratifs. La médiane a été toujours privilégiée de la zone montagneuse. Cette tendance de concentration de l'action de développement a rendu plus difficile la maîtrise spatiale.

²⁷² Rapport de commencement, 2. Rapport d'orientation, 3. Rapport final « PAW », 4. Rapport d'aménagement par zone.

C'est ainsi que le PAW de la wilaya de Sétif a dégagé la notion de maîtrise comme étant l'outil efficace du développement à travers une nouvelle approche de répartition plus équilibrée spatialement.

La question de la maîtrise spatiale est définie aussi par l'affirmation de la vocation agricole de la wilaya qui surgit et par conséquent la préservation et l'investissement dans le domaine de l'agriculture est pris comme l'alternatif principal de développement de la wilaya. L'alternatif consiste dans la diffusion de l'artificialisation foncière sur l'ensemble du territoire de la wilaya avec une utilisation rationnelle basée sur la préservation du capital foncier et la protection des terres agricoles.

Il est clair que la question de maîtrise et de contrôle de l'urbanisation sur l'axe principale Sétif-El Eulma a été une des recommandations principales dans les orientations en matière d'armature urbaine et rurale avec un redéploiement de l'armature urbaine vers la partie Sud de la wilaya pour une meilleure intégration des espaces avec la logique de l'aménagement du territoire national qui comporte le développement des hauts plateaux.

Selon le PAW, la ville de Sétif fait partie de la zone 1 regroupant les communes d'Ain Abessa, El Ouricia, Ouled Saber, Guedjel, Mezloug et Ain Arnat. Cette zone s'étale sur les hautes plaines de la wilaya. Un espace relativement industrialisé et fortement urbanisé. Traversé dans le sens Est-ouest sur la médiane du territoire de la wilaya par les principaux réseaux de communication. Ce qui traduit la dynamique de développement au niveau spatial générant de sérieux conflits de déséquilibres de la zone par rapport au reste de la wilaya et risque de compromettre une importante richesse agricole favorisée par une urbanisation anarchique.

Selon le PAW, la ville de Sétif est une sous métropole régionale au même titre que la ville d'El Eulma mais elle assure l'encadrement et la desserte à un niveau supérieur qui dépasse les limites de la wilaya.

Selon la stratégie du PAW, il est préconisé la maîtrise de la croissance des pôles de Sétif et El Eulma dont l'expansion sur le plan spatial pose déjà des problèmes. Un décongestionnement qui suppose le développement des centres actuellement peu développés notamment la promotion des centres locaux de niveau 1, au Nord Bougaa et Ain El Kebira et au Sud, Ain Oulmène et Ain Azel.

En conclusion, le PAW a adopté une vision d'équité territoriale. Cette approche est limitée à un rééquilibrage de distribution des richesses. Stopper le développement de la zone médiane et développer l'arrière-pays au Nord et au Sud de la wilaya.

Le prétexte semble honnête étant donné que la médiane c'est les hautes plaines de la wilaya. Le risque par l'urbanisation d'artificialiser les terres agricoles constitue une réelle fatalité.

La ville de Sétif est entrain de phagocyter ses pourtours, d'abord les pôles satellites ensuite celle des commune limitrophes. On parle même d'un risque de conurbation entre la ville de Sétif et la ville d'El Eulma.

La vision de la maîtrise spatiale est nettement clarifiée comme étant une option de développement et de réorganisation de l'armature urbaine de la wilaya (figure 35).

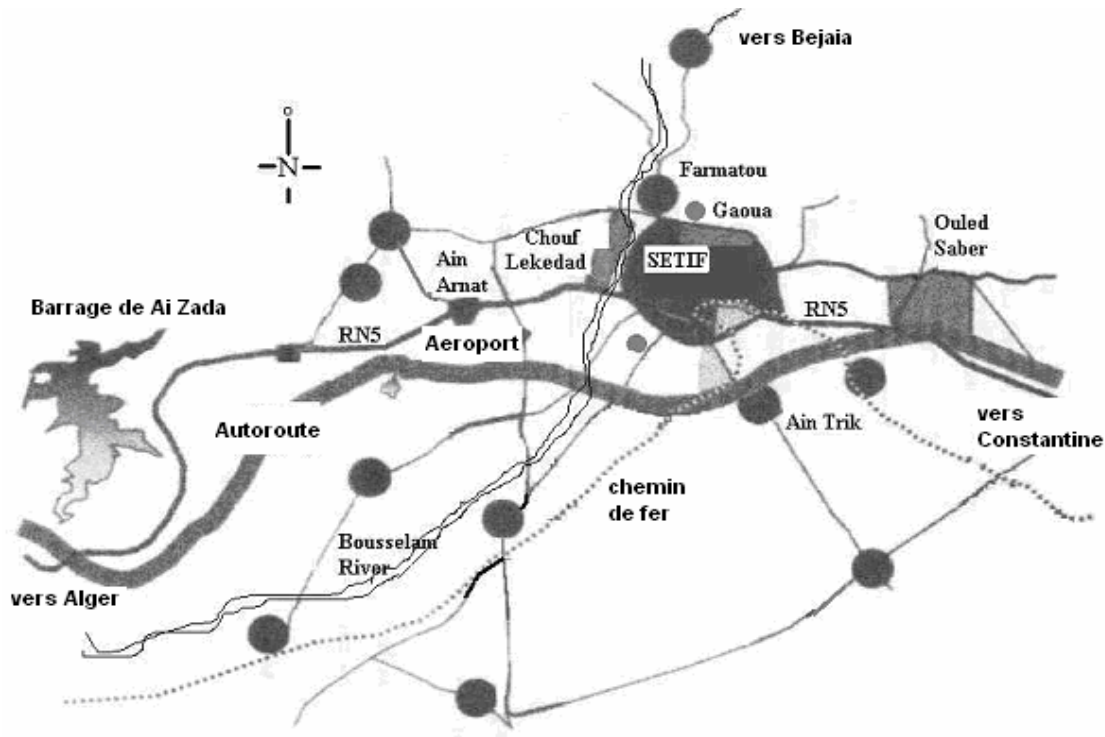


Fig. 35 Carte de l'armature urbaine du chef-lieu de wilaya (ANAT 1996)

10.1.3. Le scenario de maîtrise adopté

Avant de parler du fait urbain durant cette période, il faut préciser que la situation de la ville de Sétif révèle que le tissu urbain existant de la ville de Sétif à la date de la promulgation de la nouvelle loi 90, dépasse le périmètre d'urbanisation du PUD approuvé en 1982.

Nous constatons que spatialement un embryon au niveau d'El Hidhab composé d'un lotissement de 535 lots et de 26 coopératives immobilières totalisant 530 lots a été déclenché et la fermeture d'une troisième couronne au Nord-est de la ville est partie pour.

Par ailleurs, le scénario de maîtrise de croissance spatiale s'est développé en deux phases. La première phase d'une manière tacite du moment que la commune n'est pas couverte par un instrument d'urbanisme en vigueur et la deuxième phase est après sa confirmation par le document d'urbanisme négocié et approuvé en 1997.

Après la promulgation de la loi 90-29 et les décrets d'applications et notamment celui relatif au PDAU, le règlement d'urbanisme du PUD 83 est déclaré comme caduque. L'action en matière de fait urbain ne suit plus les orientations du PUD.

En matière de planification, l'APC issue des élections municipales 1991, a confié au BET l'URBA Sétif, une étude intitulée « *Actualisation et Réorganisation du PUD* », un document de recollement a été déposé au mois de décembre 1991. Un nouveau règlement d'urbanisme a été proposé par le bureau d'étude Urba Sétif avec un schéma de principe et de réorganisation.

Cette étude a été catégoriquement rejetée par l'administration publique du moment que les PUD sont abrogés et elle a sollicité l'APC d'établir une délibération de création d'un PDAU, comme étant le nouveau instrument d'urbanisme réglementaire vis-à-vis de la législation en vigueur.

Nous évoquons l'attirance de l'APC 91 à travers le lancement de l'étude d'actualisation et de réorganisation par ce qu'elle espère avec dégager un nouveau portefeuille foncier à l'urbanisation devant la tension foncière. Néanmoins, l'approche de maîtrise de croissance spatiale a été maintenue devant le besoin important d'urbanisation. Elle s'est contenté de la fermeture de la troisième couronne en intégrant la zone de Gaoua comme un patrimoine foncier à urbaniser. Un site très accidenté situé au nord de la ville et qui s'étale sur 300 ha.

Cette période de transition, en absence d'un document d'urbanisme approuvé, a été gérée réglementairement à travers les instructions des actes et certificats d'urbanisme par les Règles Générales d'Aménagement, d'Urbanisme et de Construction conformément à la loi 90-29 et au décret 175-91 du 28 mai 1991²⁷³.

Spatialement, aucune réserve foncière d'extension et d'urbanisation n'a été prévue. Le fait urbain continu avec la même dynamique de croissance mais cette fois ci par l'achèvement de l'urbanisation engagée durant la décennie précédente et non pas avec des nouvelles urbanisations.

Parallèlement, le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme est lancé en étude avec la DEC²⁷⁴ de l'APC de Sétif en 1992. Ce n'est qu'en février 1997 que le PDAU de la commune de Sétif a été approuvé par arrêté du ministre de l'habitat.

Durant cette période, les programmes d'habitat, la création des lotissements et coopératives immobilières et l'extension de l'activité, l'entrepôt et de l'industrie ont suivi le principe de densification et de reconquête urbaine à travers les poches vides.

L'approbation du PDAU n'a que confirmé l'option de maîtrise, en rejetant tous les scénarios d'extension spatiale et même les scénarios de report d'urbanisation.

Suite aux préoccupations des pouvoirs publics à application de l'instruction présidentielle n° 5 du 14 août 1995 relative à la préservation des terres agricoles. Dans son contenu, cette circulaire était très sévère et justifiée. Elle arrive dans une conjoncture catastrophique de lutte contre le mitage des terres agricoles. Elle stipule entre autre : "...Aussi, je demande à tous les responsables, à quelque niveau que ce soit, d'intégrer de manière systématique et définitive la préservation des ressources

²⁷³ Décret exécutif 91-175 du 28 mai 1991 définissant les règles d'aménagement d'urbanisme et de construction.

²⁷⁴ Délégation Exécutive Communale DEC.

en terres agricoles et forestières comme exigence fondamentale et élément constant de toute politique d'aménagement du territoire, d'équipement, de construction et d'urbanisme à élaborer ou à mettre en œuvre....". Cette instruction a été suivie d'une commission nationale d'inspection sur l'éventuelle entrave à l'instruction du Président au niveau de la wilaya de Sétif durant le mois de décembre 1995. L'effet, coercitive et de mise en garde de la commission a poussé les services de l'agriculture de la wilaya à interdire toute extension urbaine non seulement pour le PDAU de la commune de Sétif mais pour tous les 39 PDAU couvrant les 60 communes de la wilaya.

A ce titre, il est à noter que dans le bilan national relatif aux réserves foncières pour l'urbanisation par secteur dans les PDAU²⁷⁵ approuvés, la wilaya de Sétif n'a pas pu dégager plus de 10% de ces besoins en matière d'urbanisation dans tous les secteurs confondus, et par conséquent elle a été classée première, sur le territoire national, en matière de saturation²⁷⁶.

Ainsi le besoin en foncier urbanisable avait trouvé satisfaction dans les rares poches vides des Secteurs urbanisés. L'instrument d'urbanisme en cours d'étude devait alors procéder au recollement de ce qui se faisait sur terrain durant le long processus de son élaboration. Signalons la lenteur d'élaboration et d'approbation du PDAU de la commune de Sétif, lancée en étude en mars 1992 et approuvée par le Ministère de l'Habitat en février 1997.

Dans ce contexte, le PDAU initial de la commune de Sétif a opté pour la limitation de l'urbanisation sans aucune préoccupation des besoins réels de la commune évalués à presque 2.500 Ha et seulement 300 ha ont été consentis par les services de l'agriculture, soit 12% du besoin réel.²⁷⁷

Le secteur à urbaniser concernant les 300 ha, situé au lieu-dit Gaoua, au Nord de la ville et qui constitue la fermeture de la troisième couronne sur un site très accidenté et de nature juridique à 95% privé. L'idée de fermeture de la troisième couronne n'est pas récente. Elle figure dans le Plan d'Actualisation et de réorganisation de 1991.

Néanmoins, l'urbanisation du secteur de Gaoua, malgré l'achèvement des POS avant la fin de la décennie noire, elle a connu un retard d'urbanisation. Les quatre POS du secteur de Gaoua ont été approuvés, ensuite annulés sous prétexte qu'ils ont favorisé la spéculation par l'introduction des coopératives immobilières. Pour qu'à la fin, ils ont été repris en 2006 comme régularisation d'un fait urbain de transactions foncières déclenchées par les propriétaires privés où ils ont prévu de l'habitat individuel exactement où des coopératives individuelles se conspiraient entre particuliers, et qui avaient besoin d'un outil opposable aux tiers pour l'obtention des permis de lotir.

Durant cette même période, l'urbanisation s'est caractérisée par la consommation des réserves foncières disponibles engendrant une tension foncière et par conséquent un recours forcé à des opérations de densification des tissus existants.

²⁷⁵ PDAU : Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

²⁷⁶ Rapport d'évaluation des disponibilités foncières dégagées par les PDAU approuvés, Ministère de l'Habitat, D0irection de l'Architecture et de l'Habitat, 01 février 1999.

²⁷⁷ Chiffres communiquées par la direction de l'Urbanisme et de la Construction (DUC) de la wilaya de Sétif.

Gérer la ville de Sétif sans disponibilité foncière d'extension mérite d'être observée comme étant une nouvelle approche d'urbanisme. Durant cette décennie, la ville de Sétif est devenue un espace où les structures sociales et économiques subissent d'énormes tensions sur le foncier.

En matière de régulation et de gestion foncière, le phénomène de la convoitise géré par le comité technique de la wilaya et le conseil d'administration de l'agence foncière durant la période de confection du PDAU, des conflits et des contradictions sont apparus. D'une part des techniciens devant une saturation foncière aigue n'arrivent pas à subvenir à un palliatif en matière de besoins d'équipement, d'habitat, les poches vides sont mises à la spéculation par la cession aux coopératives immobilières.

Le bureau d'études n'arrive pas à établir un plan de recollement, la machine foncière de spéculation anticipe beaucoup les travaux d'actualisation du bureau d'études. Les collectivités locales n'ont jamais usé du sursis à statuer en attendant l'achèvement de l'étude. C'est pourquoi, nous constatons dans le premier règlement du PDAU de la commune de Sétif dans chaque secteur un article un peu étonnant et surprenant et qui stipule : « *En exception à telle ou/et telle coopérative(s) tout terrain libre ou libéré doit être réservé à un équipement* ». Une disposition de consentement entre la pression de la convoitise à travers les coopératives immobilières et la préservation des poches vides réservées à des équipements.

Après un long débat et négociation avec les services de l'Agriculture et malgré que les besoins exprimés en matière foncière sont évalués à 1.600 ha, l'option de maîtrise de croissance est confirmée dans le PDAU approuvé en avril 1997 dans une vision uniquement spatiale sans pour autant dégager les alternatives nécessaires à couvrir le fait urbain qui peut être engendré en conséquence.

Force est de constater que le retour à la ville pour densifier et remplir les creux présents dans le tissu urbain existant par des lotissements ou des coopératives immobilières relève d'une politique très discutable car elle compromet l'avenir et aggrave le faible niveau d'équipement de certaines portions de la ville. La vision à long terme paraît tout à fait absente dans les pratiques urbaines. Une réorientation était nécessaire, mais elle réclame des approches renouvelées.

10.1.4. Le rapport de maîtrise des grandes villes

Une étude élaborée par l'ANAT sur la commande du Ministère de l'Aménagement du territoire. Un dossier suivi conjointement avec le Ministère de l'Habitat. Le rapport global concerne plusieurs villes classées comme villes à risque d'étalement urbain et que des mesures de maîtrise de croissance urbaine doivent être préconisées.

Le rapport sur la ville de Sétif ²⁷⁸ confirme sa position comme étant « *une ville carrefour par excellence* », desservie par un réseau important et lui confèrent la position stratégique et le rôle d'entraînement qu'elle assure sur toute sa région.

La ville de Sétif a connu une « *dynamique urbaine fortement marquée* ». Elle a connu une hyper accélération en matière de croissance urbaine. Devant une crise de logement national aigue, la

²⁷⁸ Le rapport ANAT 1997, *Maîtrise de la croissance des grandes villes*, la partie sur la ville de Sétif.

ville de Sétif est dans une situation relativement confortable. Cela revient surtout à la ville d'esprit entrepreneuriale.

Contrairement à ce qui a été postulé dans le PAW, le rapport sur la ville de Sétif énonce la spécificité de l'organisation de l'armature urbaine selon trois niveaux (centre urbain niveau 1, centre urbain niveau 2 et centres ruraux). La wilaya de Sétif se distingue des autres wilayas et possède une trame hiérarchisée qui semble équilibrée, réduisant les déséquilibres et les disparités constatées dans les autres wilayas.

Selon le rapport, Sétif est prédestiné à jouer un « *rôle majeur de commandement élargi aux espaces de la vallée de la Soummam et probablement dans un avenir proche, à celui du Constantinois* ». Un patrimoine urbain, une base économique et un capital entrepreneurial et d'investissement que la ville dispose par rapport aux autres villes algériennes ouvrant son attractivité à une échelle régionale. Un ensemble d'atouts qui a permis à la ville de Sétif de « *jouer un rôle de desserte de niveau supérieur, d'encadrement et de commandement* ».

Sétif est une Ville intermédiaire²⁷⁹ : totalement indépendante des métropoles.²⁸⁰ Mieux encore elle est très concurrente de porter le commandement de la région hauts plateaux Est²⁸¹, même si les volontés politiques opteront pour une autre ville (André Prenant, 2007)²⁸². Ce n'est pas uniquement une vision d'équité territoriale que l'Etat a adopté durant la période postindépendance, Sétif a dessiné son destin dès sa (re)création par le génie militaire en 1847 comme ville-étape, de contrôle et d'exploitation entre Alger et Constantine. Les fonctions animées par la ville constituent les fondements qui font la spécificité et la force de la ville. « Elles reposent donc là aussi sur des flux, ..., flux de produits, flux d'hommes, flux financiers, flux décisionnels. Ce sont ces flux qui dessinent le territoire d'attraction et de desserte de la ville. On parle d'un territoire d'attraction, de desserte et de commandement »²⁸³.

Sa position stratégique au carrefour des échanges et de transit entre régions détermine la polarité de l'agglomération. Son influence sur un espace qui l'a dépassé est justifiée et elle est convoitée par des autres wilayas pour l'implantation d'activités économiques comme étant un espace d'appel des flux migratoires.

²⁷⁹MADANI Said, (2012), "*Mutations urbaines récentes des villes intermédiaires en Algérie : Cas de Sétif*", Présentée et soutenue publiquement à Institut d'Architecture et des Science de la Terre de Sétif, Algérie, en 2012, Sous la direction de Pr. TACHERIFT Abdelmalek, Université Sétif 1.

²⁸⁰KASDALLAH Najet, (2013) "*Dynamiques d'urbanisation des villes intermédiaires au Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie) : Effet chef-lieu et perspectives de développement* ", Présentée et soutenue publiquement à Cergy-Pontoise, le 18 décembre 2013, Sous la direction de Pr. Sid-Ahmed SOUIAH, Université Cergy-Pontoise.

²⁸¹Avec le découpage régional du SRAT, la région des hauts plateaux Est (RHPE) composée des wilayas de Bordj Bouaréridj, Sétif, Batna, Khenchela, Oum El Bouaghi, Tébessa le commandement de la région est en gestation. Sétif et Batna en concurrence permanent sur le commandement de la région.

²⁸²Sid Ahmed SOUIAH (sous la coord.), (2007), GREMAMO cahier n°19 « villes intermédiaires dans le monde Arabe », SEDET, Paris, édition L'Harmattan, 2007

²⁸³Marc Côte, (2009), « Les territoires de la ville, l'approche du chercheur », in « Penser la ville – approches comparatives », Khenchela, Algérie. pp.61, 2009. <halshs-00380545> HAL Id: halshs-00380545 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00380545> Submitted on 2 May 2009.

L'autre face, ou plutôt les conséquences de ce statut prometteur de la ville de Sétif a fait d'elle une ville convoitée. Ce qui explique les conséquences en matière d'extensions urbaines successives, la saturation du tissu urbain et l'émiettement et l'artificialisation de son territoire rurale.

Selon le rapport, la tendance est compromettante, d'une part en terme de conflit latent entre l'agriculture et l'urbanisation et d'autre part en terme de structuration de la ville en raison de la rareté foncière à l'intérieur du périmètre urbain actuel. Pour garder la dynamique de développement économique et sociale de la ville et préserver les terres agricoles, il propose la maîtrise de la croissance urbaine et envisage des solutions de reports au-delà des limites actuelles du périmètre urbain.

Ainsi l'option d'aménagement d'urbanisme proposée pour la ville de Sétif consiste à « *maîtriser la croissance urbaine du pôle de Sétif, développer la ville de Sétif en relation étroite avec les communes limitrophes et organiser les aires d'influence autour de la ville et hiérarchiser le réseau urbain* ».

Devant un besoin foncier estimé à 1.600 ha, la ville de Sétif située au centre d'un patrimoine potentiel agricole et ne permet pas la prise en charge de ses besoins fonciers engendrés par la tendance de développement actuelle et toute proposition aux besoins d'urbanisation conduit au mitage des terres agricoles.

Ainsi l'option de maîtrise de la croissance urbaine pour la ville de Sétif a été préconisée dans le rapport à travers un scénario de report de l'urbanisation sur « *des pôles d'équilibre* » afin de maintenir le rôle majeur de Sétif dans le réseau des villes à l'échelle national et préserver les terres agricoles.

Les centres de reports d'urbanisation retenus dans le rapport sont :

- Ouled Saber, une commune située à une distance de 10 km à l'Est de la ville de Sétif.
- Ain Arnat, chef-lieu de daïra situé à 8 km à l'Ouest de la ville de Sétif.

Le rapport préconise aussi l'intégration des recommandations du « *Projet Hodna* » et qui consiste à développer les 17 centres à promouvoir dans la perspective d'un meilleur équilibrage de répartition spatiale, de désenclavement territoriale et de réorganisation structurelle.

En conclusion, le rapport prévoit la limitation de la croissance urbaine de la ville de Sétif à partir de l'émergence des pôles d'équilibre et des centres à promouvoir dans un cadre de réorganisation globale de la wilaya.

10.1.5. Le Plan Directeur d'aménagement et d'urbanisme de Sétif approuvé

L'étude du PDAU engagé en 1992 avec le bureau d'étude URBA Sétif. Plusieurs phases d'études, du document, se sont succédé. La phase analyse a relaté d'une manière enveloppante et fructueuse, l'évolution spatiale et la dynamique urbaine de la ville de Sétif.

Un riche débat entre les services techniques de la wilaya mais en absence de la société civile durant chaque réunion de concertation. A base d'une approche statistique sur la population, la vision prospective sur des termes arrêtés par la réglementation en vigueur et tenant compte d'un palliatif sur les déficits constatés et en usant de la grille des équipements, le bureau d'étude a estimé un besoin foncier de 1.100 ha (Tableau 1).

L'étude du PDAU a duré presque cinq ans depuis le lancement à son approbation. Plusieurs contraintes ont été enregistrées quant au déroulement de l'étude. L'absence des statistiques fiables, l'inexistence de fond de plan approprié à l'échelle du PDAU,... Malgré l'obligation des services d'Etat de donner leur avis sur le document seulement nous avons constaté durant les phases de concertation, un désintéressement et la non implication dans la préparation du document. C'est comme si le PDAU est uniquement l'affaire de la direction de l'urbanisme et de la construction. Les collectivités locales au niveau de la commune sont assurées à ce moment par des Délégués de l'Exécutif Communale (DEC) en substitution aux APC issues des dernières élections. Ces derniers sont arrivés généralement des services de l'administration. Ils se contentent de gérer le quotidien administratif des collectivités locales, ne s'impliquent rarement à l'étude du PDAU.

Au départ, les services de l'agriculture ont proposé un scénario pédagogique que l'administration a consenti et qui consiste à la maîtrise de la croissance urbaine de la ville de Sétif et par conséquent les besoins fonciers seront absorbés sur des plateaux de report d'urbanisation à Chouf Lekdad et celui de la commune d'Ouled Saber et d'Ain Arnat.

A la fin de la dernière phase, les services de l'agriculture et en application de l'instruction présidentielle n°05 ont émis un avis défavorable pour le secteur à urbaniser et le secteur d'urbanisation future à l'exception de la fermeture de la troisième couronne intégrant la partie de Gaoua estimée à 300 ha. Un site très accidenté et dont la propriété privée domine à 95%.

Tableau n°1 : *Les perspectives d'urbanisation selon le PDAU de la commune de Sétif.*

	Secteur Urbanisé SU	Secteur à Urbaniser SAU	Secteur d'Urbanisation Future SUF	Secteur Non Urbanisable SNU
PDAU Négocié	2.210	300	800	7.758
PDAU Approuvé	2.210	300	00	8558

C'est après une longue attente d'une commission d'arbitrage qui devrait se prononcer sur les variantes dégagées par le bureau d'étude, les autorités de la wilaya ont précipité à l'approbation des PDAU sans négociation et avec les recommandations des services de l'agriculture et ce suite à l'urgence signalée par les recommandations du Premier ministre et le délai arrêté par le ministre de l'habitat de faire acheminer l'approbation des PDAU avant la fin de l'année 1997.

Nous signalons par la même occasion la lenteur d'élaboration et d'approbation du PDAU de la commune de Sétif, lancé en étude en mars 1992 et approuvé par le Ministère de l'Habitat en février 1997.

Selon le bilan relatif aux réserves foncières pour l'urbanisation par secteur dégagé par les 39 PDAU approuvés couvrant les 60 communes, la wilaya de Sétif n'a pu délibérée plus de 10% de ces besoins en matière d'urbanisation dans tous les secteurs confondus. Par conséquent, cette mesure de préservation des terres agricoles, La wilaya de Sétif a été classée première, sur le territoire national, en matière de saturation²⁸⁴.

C'est ainsi que le PDAU a fait l'objet d'approbation conformément à la réglementation en vigueur par arrêté du ministre de l'habitat au mois de février 1997.

Cette prise de conscience des pouvoirs publics quant à la préservation des terres agricoles et mettre fin aux mitages des terrains à vocation agricole s'est traduite à l'échelle locale et spécialement dans la wilaya de Sétif par des directives fermes. Les décisions ont fait l'objet de mesures de limitation des effets d'urbanisation. Chose qui a caractérisé la saturation des PDAU dès leurs approbations.

Devant ces mesures de maîtrise de la croissance urbaine spatialement, comment la ville a subie pour subvenir à ces besoins réels. La ville ne s'arrête pas. La ville est vivante et dynamique. Quelle a été le fait urbain durant cette période devant cette tension foncière ? C'est ce qu'il nous interpelle à décrypter. Depuis l'indépendance, l'unique pratique dans le fait urbain a été celle de l'extension. Les plans d'urbanisme ont été toujours des plans alibis à la question foncière. L'interface foncier-urbanisme a été toujours celui de l'opportunité. L'action foncière est un des facteurs essentiels dans la production urbaine, aborder la problématique du foncier en Algérie a toujours conduit à relever

²⁸⁴ Ministère de l'Habitat, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Rapport par wilaya d'évaluation des disponibilités foncières dégagées par les PDAU approuvés au 01 février 1999.

le problème du foncier et par conséquent les variations incertaines et incohérentes des diverses conditions qui ont marqué l'histoire de notre pays en attestant de la situation actuelle.

10.1.6. Les conséquences de l'approche de maîtrise

Le PDAU de la commune de Sétif a opté pour la limitation de l'urbanisation sans aucune préoccupation des besoins réels de la commune évalués à presque 2500 Ha et seulement 300 ha ont été consentis par les services de l'agriculture, soit 12% du besoin réel.²⁸⁵

Le secteur à urbaniser des 300 ha, situé au lieu-dit Gaoua, constitue la fermeture de la dernière couronne sur un site très accidenté et de nature juridique privé à 95% et dont ses quatre POS ont prévu de l'habitat individuel exactement où des coopératives individuelles conspiraient entre particuliers, et qui avaient besoin d'un outil opposable aux tiers pour l'obtention des permis de lotir.

L'adoption du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) comme nouvel instrument d'urbanisme dans la commune de Sétif n'a, en réalité, servi qu'à régulariser les actions accomplies qui ont largement entamé le foncier urbanisable à moyen et long terme. Le désir, profondément affiché, de préserver les terres à haute valeur agricole ferme définitivement les possibilités futures d'extension spatiale.

Durant cette même période, l'urbanisation s'est caractérisée par la consommation des réserves foncières disponibles engendrant une tension foncière et par conséquent un recours forcé à des opérations de densification des tissus existants. Gérer donc la ville de Sétif sans disponibilité foncière d'extension mérite d'être observée comme étant une nouvelle approche d'urbanisme. Durant cette décennie, la ville de Sétif est devenue un espace où les structures sociales et économiques subissent d'énormes tensions sur le foncier.

Dans l'absence de l'opportunité foncière et devant l'approche de la maîtrise de croissance urbaine, la question foncière va-elle paralyser le développement urbain d'une ville en pleine expansion comme Sétif ? Ou plutôt cette expérience va nous révéler l'opportunité d'enrichir la boîte à outils existante. Celle de la gestion et de l'intervention sur le tissu urbain existant jusqu'à parler de possibilité de recyclage foncier devançant le phénomène de morcellement. Devant la maîtrise de croissance urbaine et le retour à la densification de la ville, tant de questions qui dénotent l'importance de la question foncière et où la maîtrise foncière reste la clé de la maîtrise de l'urbanisation future de nos villes.

Devant une nouvelle pratique dans le fait urbain, celle de la densification qui se substitue à celle de l'extension, une nouvelle dimension recoupe d'une autre manière la maîtrise foncière à la planification urbaine. De ces considérations émerge donc l'interaction de la question foncière et du phénomène de maîtrise de croissance urbaine.

Face à l'approche de maîtrise, le besoin en foncier urbanisable avait trouvé satisfaction dans les rares poches vides des Secteurs urbanisés. L'instrument d'urbanisme en cours d'étude devait alors

²⁸⁵ Chiffres communiqués par la direction de l'Urbanisme et de la Construction (DUC) de la wilaya de Sétif.

procéder au recollement de ce qui se faisait sur terrain durant le long processus de son élaboration. Une attitude de prise en charge du fait accompli tirée de la première génération des plans d'urbanisme et qui fait en sorte de subir les contraintes d'une conjoncture au lieu d'une planification de maîtrise comme le préconise la politique engagée.

10.2. Instances de gestion et services déconcentrés

10.2.1. Comité ad 'hoc de wilaya novembre

Le fait urbain depuis l'indépendance jusqu'aux réformes des années 90 et notamment la promulgation de la loi 90-25 a toujours négligé dans la gestion foncière la question du titre de propriété que ce soit pour les citoyens ou pour les opérateurs publics et privés.

Cette méfiance dans la pratique urbaine a générée des dépassements et des irrégularités surtout de la part des opérateurs privés.

A l'origine, le système de pratique urbaine en matière de gestion foncière s'est toujours basé sur le PV de choix de terrain. Un document imprécis et irrationnel favorisant le gaspillage devant l'absence de la maîtrise urbaine.

La décennie des années 90 a constitué un tournant important en matière de gestion et surtout d'assainissement du problème des actes de propriété. En parallèle des actions entreprises par le comité de crise de wilaya et les commissions de daïras en matière de régularisation des titres de propriété, Il s'est avéré que la collaboration des services des domaines est cruciale. Un comité Ad 'hoc de wilaya a été installé et siégé auprès de la direction des domaines de la wilaya.

Il a été installé par décision N°898/SG/BA en date du 13/08/1994 conformément à l'instruction Interministérielle du 31 juillet 1994 relative à l'établissement des titres de propriété au profit des opérateurs de promotion foncière immobilière et/ou d'activités industrielles sur des parcelles attribuées avant la promulgation de la loi 90-25 portant orientation foncière.

Il est composé de :

- Directeur des domaines comme Président
- Les membres sont DUC/ DRAG/ DPAT/ directeur de l'URBASE et les directeurs des agences foncières de la wilaya

Le comité est chargé d'assurer que la superficie occupée correspond aux besoins de l'organisme utilisateur tout en prenant en compte les extensions prévus par les investissements projetés par référence à des normes d'occupations. D'élaborer un rapport circonstancié sur chaque cas qui fera ressortir entre autres, la superficie et les limites des terrains, les superficies jugées excédentaires à récupérer et reverser aux domaines de l'Etat. De transmettre ces conclusions au Wali qui procédera au transfert des terrains en cause suivant la réglementation en vigueur.

Il faut noter, que la situation juridique des assiettes non transférées a constitué un handicap d'extension et de densification. Aussi un foncier dormant dont la structure foncière par rapport à la jouissance n'est pas claire. En absence d'un cadastre clarifiant la matrice foncière du tissu urbain et en conséquence des pratiques du fait urbain des décennies précédentes ont constitué un fardeau dans la gestion urbaine.

Comme il a été précisé que la ZHUN de Sétif contrairement aux autres ZHUN n'a pas connu de transfert de propriété en bloc dans le cadre des réserves foncières communales comme le stipule la réglementation. La ZHUN est restée à ce jour propriété des domaines privés de l'Etat. Les opérateurs sur le territoire de la ZHUN jouissent uniquement de la propriété du bâti.

Cette pratique particulière et incommode de gestion foncière a par contre limité les manœuvres de spéculation au niveau de l'agence foncière communale en matière de coopérative immobilière sur le territoire de la ZHUN de Sétif.

10.2.2. Comité de crise de wilaya

Le fait urbain depuis l'indépendance jusqu'aux réformes des années 90 a négligé le titre de la propriété. Tous les lotissements créés dont les bénéficiaires sont dépourvus d'acte de propriété. Un lourd fardeau à épurer.

Le comité de crise est installé pour suivre cette action d'assainissement menée par les différentes agences foncières, les services des domaines et les collectivités locales aux niveaux des Daïras concernées.

C'est pendant la décennie noire que le problème de titre de propriété a été régularisé. Un lourd contentieux issu des transactions illicites a été réglé. L'assainissement foncier a admis aux investisseurs au niveau de la zone industrielle et la zone d'activité et d'entrepôt leurs dossiers auprès des banques à trouver leurs aboutissements.

Parmi les objectifs du comité de crise c'est aussi le rapprochement de l'administration avec les citoyens. La gestion des dossiers qui apparaissent urgents à suivre tels que le programme d'urgence de construction de logement, la promotion foncière, la régularisation des titres de propriétés et les études de cas spécifiques par quartier avec les comités de quartiers.

Pour ce qui concerne le programme d'urgence, le comité de crise assiste les opérateurs publics dans les choix de terrains pour l'implantation des programmes. Les contraintes d'indisponibilité foncière ont été réglées par des prospections au niveau de la ville fixant les poches vides se trouvant notamment dans la ZHUN de Sétif.

Un suivi mensuel sur l'avancement de l'opération d'assainissement des titres de propriétés publics et privées.

Dans le cadre des activités du comité de crise, nous citons deux cas intéressants, le premier consiste à la proposition du wali qui a trait au montage avec la confédération algérienne du patronat un projet urbain d'envergure pour la ville de Sétif. Il consiste à l'urbanisation de la partie Sud de la ville longeant l'évitement de la RN5 de l'Est à l'Ouest sur une bande foncière de 400 mètres. Un exposé sur l'opportunité d'intégrer à la ville cette bande aux membres du comité élargie à des spécialistes universitaires, patronat et comité de quartier. L'idée défendue par les membres du patronat fût rejetée par les universitaires sous prétexte que le projet n'est qu'une autre étape de dégradation et de gaspillage des terres de haute valeur agricole.

Le deuxième cas est celui du quartier de Bel Air. Un quartier historique de création coloniale. L'un des plus vieux quartiers de la ville. Il est occupé depuis 1926. Il a connu des mutations urbaines de densification, d'extension et de remembrement. Mais la situation juridique du patrimoine n'a jamais été régularisée. Il est considéré comme une entité étant à rénover. Cette transition n'a jamais vu le jour. Le comité de crise a monté un projet de prise en charge de la situation avec le comité de quartier, les services d'Etat et les consultants universitaires sur le sort du quartier. Plusieurs variantes ont été développées à savoir, le remembrement, la rénovation totale du quartier et la régularisation in situ des occupants. Entre la sauvegarde de la morphologie des tracés viaires et préserver le parcellaire ou revoir complètement le tissu urbain existant et proposer un autre environnement bâti plus décent et confortable semble un débat complexe devant l'attachement à l'opportunité et la rente foncière et non pas immobilière que le site détient aujourd'hui.

Devant l'embarras du sujet et la divergence des avis au sein même des représentants du comité de quartier, le projet n'a pas abouti. A ce jour, quelques occupants ont eu leurs actes de propriété, d'autres ont eu des logements sociaux mais la plus grande partie est restée à l'état initial et le quartier souffre à ce jour de dégradation, de transformation et de densification.

10.2.3. Le comité Technique de wilaya CTW

Un Comité Technique de Wilaya a été installé auprès du secrétariat générale représentant le wali territorialement compétent et ce conformément à l'Arrêté Interministériel du 19 février 1992 fixant les conditions et les modalités de cession d'immeubles bâtis ou non bâtis appartenant à l'Etat et destinés à être utilisés pour la réalisation d'opérations d'urbanisme ou de construction et contenu des cahiers de charges type.

Durant les premières séances du comité, en absence d'un plan d'urbanisme définissant la stratégie spatiale à entretenir et définissant les secteurs à urbaniser, une équipe de techniciens a été désignée pour établir un rapport de développement de la ville de Sétif et dégager éventuellement un portefeuille foncier pour subvenir aux besoins de la ville à court, moyen et long terme.

La stratégie de développement spatiale retenue a été purement pédologique et l'approche consistait à maîtriser la croissance urbaine et adopter une urbanisation de report sur les communes d'Ouled Saber et Ain Arnat.

Cela n'a pas empêché le comité technique de wilaya d'instruire les dossiers de demandes d'assiettes foncières dans le cadre de ses prérogatives envers les sollicitations des coopératives immobilières créées dans ce sens.

C'est ainsi qu'un patrimoine foncier appartenant au domaine privé de l'Etat a été cédé à des coopératives immobilières. Ciblant les terrains de rente foncière, les poches vides issues de l'urbanisation d'extension inachevée ont constitué l'essentiel paramètre de l'objet de la convoitise.

Dans la réalité, le fait urbain est appliqué selon les mesures réglementaires mises en place mais la traduction sur le terrain et le dispositif y afférent divergent d'un responsable à un autre. L'approche exégétique trouve ses limites et incompréhension lorsqu'on trouve son application est différente d'une wilaya à une autre. Les interprétations locales devant le flou procédurier ouvrent des brèches de divergence et même de dépassement.

Ainsi au début, le Comité technique de wilaya a adopté une politique de vision prospective de la ville, ensuite il a essayé de mettre les garde-fous nécessaires pour bloquer toute spéculation foncière et bradage des terres appartenant au domaine de l'Etat. Une procédure de vente aux enchères à base d'un cahier des charges urbanistique et d'un autre foncier. Des sites ont été choisis parmi ceux qui ont été repérés à partir de la carte des poches vides établie par les services de l'urbanisme de wilaya. Une opération inédite dans l'histoire du fait urbain depuis l'indépendance. Ensuite, il s'intéresse uniquement à céder les terrains pour les sociétés civiles immobilières afin de monter des projets de construction d'un programme de logement promotionnel destiné aux membres de la coopérative. Sous la pression des postulants très bien placés et ayant du pouvoir sur l'administration publique qu'un début de coopératives immobilières est agréée.

Tout de suite, cette pratique a été confirmée même au niveau des conseils d'administration des agences foncières pour qu'elle soit généralisée et devenue un véritable fléau dans le fait urbain caractérisant la décennie noire. Devant la rareté foncière et la rente immobilière, ce fait urbain balance et déraille de sa mission et de son objectif escomptés vers un marché noir foncier destiné exclusivement à la revente et la spéculation foncière.

Il a été dénoncé officiellement lors d'un discours politique en 1999 et c'est le fait des lotissements et des coopératives immobilières et de l'auto-construction qui a été visée à la remise en cause. Depuis, l'Etat ne cède plus les terrains pour les coopératives immobilières et se contente de réserver son bien foncier dans la production du logement.

Contrairement à ce qui a été avancé, pour la ville de Sétif suivant les bilans sur le nombre de lots et de coopératives immobilières créés pendant la décennie noire n'est pas aussi effrayant comme on le préjuge en comparaison avec le nombre de lots et de coopératives immobilières créés durant la décennie précédente. Néanmoins, les pratiques, les conjonctures et par conséquent les effets ne sont pas les mêmes.

10.2.4. Restructuration des Agences Foncières

En application des réformes en matière d'urbanisme et de gestion foncière, les anciennes agences foncières locales ont été remplacées à travers la création des nouvelles Agences foncières de gestion Urbaine et de régulation foncière (AFGURU).

Ce sont des nouvelles compétences et pouvoirs qu'on lègue à ces agences. Désormais avec les réformes et la promulgation notamment de la loi relative à la commune (loi 90/07), la loi d'orientation foncière (loi 90/25) et la loi domaniale (loi 90/30), les communes ne disposent plus de crédibilité de transaction foncière sans passer par les nouvelles agences foncières.

Les nouvelles agences c'est des EPIC, gérés par un conseil d'administration, généralement il est présidé par le P/APC de la commune mère.

Des ambitions sont affichées en matière de gestion et de régulation foncière. Malheureusement, la situation combinée avec d'autres mesures et conjonctures, les actions menées par les nouvelles agences se résument à la gestion de ce qui restait des réserves foncières communales sous formes de coopératives immobilières.

10.2.5. La Confédération Algérienne du Patronat (CAP)

La confédération algérienne du patronat créé en 1992 regroupant plusieurs secteurs de développement économique privés. A l'échelle de la wilaya de Sétif, le secteur du Bâtiment et des travaux publics était le plus actif comme partenaire important auprès des autorités locales.

Malgré la décision du wali N°1006/SG/BM du 10 septembre 1994, sur décision du conseil de wilaya lors de la réunion du 29/08/1994, elle stipule que les attributions de terrains dans le cadre de la promotion immobilière privée sont suspendues jusqu'à nouvel ordre.

L'un des objectifs de la confédération est la constitution d'un portefeuille foncier. Parmi les actions entreprises, la question de l'urbanisation Sud de la ville longeant l'évitement de la RN 5 sur une profondeur de 400 mètres. Le projet a fait l'objet d'un débat technique avec la concertation des enseignants universitaires, l'administration publique et les collectivités locales. A la fin et pour des raisons pédologiques, le projet a été refusé.

Au milieu de la décennie, la CAP a signé une convention avec l'OPGI pour la réalisation d'un programme de 12.000 logements dans le cadre du programme d'urgence. Des mesures d'achat pour compte des matériaux de construction sont assurés par l'OPGI auprès des fournisseurs EDIMCO et SNS. Des petits programmes ont été distribués à des entreprises de bâtiments. L'opération a connu une réussite au niveau des délais de réalisation. En 12 mois, sous l'animation de la CAP 12.000 logement ont été achevés.

Ensuite, un terrain situé à Laid Dhahoui a été morcelé pour la CAP et quelques SCI au niveau de la zone Laid Dhahoui pour construire un programme de promotion immobilière. Par la suite, ils ont été transférés vers la zone El Hidhab pour meubler les boulevards 1 et 2 couvrant le lotissement et les 26 coopératives immobilières. L'opération n'a été concrétisée que vers les années 2000.

Après la dissolution des grandes entreprises de bâtiments de la wilaya de Sétif telles que la STWS, ENGERURAR,..., et face aux grands projets engagés et inachevés tels que ex el Ali de la CNEP devenue maintenant le ParcMall, Les entreprises les plus qualifiées de la CAP ont envisagé la création d'une société mixte pour pallier les déficits des constructions spéciales. Ainsi on a créé le Nova-Invest. C'est elle qui a achevé en construction les 17 étages de l'actuel ParcMall de Sétif, la réalisation des 500 logements AADL et une bonne partie de l'aéroport de Sétif.

Les ambitions de la CAP de la wilaya de Sétif étaient énormes, il créa après la société SEFIN composée de la NOVA IVEST, CPA, CNEP Banque, BADR, CAAT Banque. L'objectif de la société était la création d'une société d'aviation, l'achèvement de l'aéroport. Actuellement les Banques et assurances ne sont plus dans la société, il ne reste que la Nova Invest et quelques actionnaires.

Le projet le plus important, en matière de fait urbain, mené par la CAP devant la tension foncière qui régnait fût l'aménagement de la zone Ain Chougua. Un terrain de 22 hectares dont 10,3 hectares vendables, longtemps déclarés comme inconstructibles du fait de sa configuration. Devant l'inexistence d'opportunité foncière au niveau de la ville, la CAP s'est engagé à urbaniser le site. Le permis de lotir est approuvé sous le N°49/1997 du 26/02/1997.

Etant donné les difficultés du site à viabiliser, le prix de cession était dérisoire. Le site accueille aujourd'hui plus de 2.000 logements par une cinquantaine de promoteurs.

Durant cette décennie, la politique d'investissement menée par l'Etat d'une part et le capital acquis dans le bâtiment d'autre part ont permis une bonne partie de la composante de la CAP de pencher sur l'investisseur économique. Ainsi la tension foncière s'est renversée sur les territoires industriels et les zones d'activité.

Cette association de patronat a trouvé le profil de partenaire avec l'Etat dans une conjoncture de crise. Nous l'évoquons pour illustrer l'image de la gouvernance urbaine menée durant cette décennie.

10.2.6. Le Conseil Local de l'Ordre des Architectes

En application du Décret 94/07 du 18 mai 1994, des élections démocratiques qui se sont déroulées localement devant une assemblée générale locale des wilayas de Sétif, Bejaia et Bordj Bou Arreridj le 15 septembre 1995.

Un comité de l'ordre local des architectes a été élu composé de sept membres et sa première réunion s'est tenue le jour même. A cette date les trois wilayas comprenant aux environ de 350 architectes concernés par l'ordre et exerçant sous trois modes l'exercice d'architecte (libéral, associé et salarié privé et public).

10.2.7. Le Comité Local de Wilaya d'architecture, d'urbanisme et d'environnement bâti

Dans la dynamique engagée à travers l'organisation de la corporation des architectes à l'échelle locale, la politique de concertation et de participation citoyenne a été instaurée à travers le comité local de wilaya d'architecture, d'urbanisme et d'environnement bâti.

Ce comité est installé conformément aux directives du Comité National du cadre Bâti et de l'environnement. Il véhicule la dynamique urbaine de transformation en absence des instruments d'urbanisme en vigueur. Il fait face à la mauvaise qualité produite en matière de cadre bâti, à l'incohérence urbaine et la dégradation des tissus urbains existants. Il a été installé au niveau du cabinet de la wilaya par arrêté du wali en 1994.

Devant la tension foncière, le phénomène de la convoitise et l'approche de faire la ville dans la ville par la densification, les transformations et les rénovations, le comité a été sollicité pour étudier divers dossiers que l'administration concernée n'a pas pu statuer.

Malheureusement, sous la pression et la conjoncture qui régnaient, plusieurs dossiers ont échappé à la consultation auprès du comité et ont fait l'objet néfaste de fait urbain en absence d'un règlement d'urbanisme régulateur.

La présence du mouvement associatif chargé de la protection du cadre bâti et de l'environnement, des représentants des comités de quartiers et des représentants des enseignants-chercheurs de l'université auprès des commis de l'Etat a contribué à la richesse aux débats sur le devenir de la ville.

Pour la première fois, la question du patrimoine bâti a surgit et que le fait urbain actuel risque de mettre en péril ce patrimoine qu'il faut préserver et protéger. Le phénomène de rénovation du cadre bâti du centre ancien a fait l'objet d'un long débat. Le POS relatif au centre-ville de Sétif n'a pas trouvé un consensus dans le débat entre le bureau d'études et les membres du comité. Le comité n'a que des prérogatives consultatives et uniquement sur les dossiers présentés et ses avis ne sont pas opposables aux tiers.

Il y a lieu de noter que l'activité du comité a été timide et limitée. Peu de séances de travail et ses activités ont été vite gelées.

En matière de fait urbain, malgré qu'il n'existe plus maintenant, le comité d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement bâti comme espace de concertation, de débat et d'enrichissement en matière d'urbanisme participatif, promulgué par décret exécutif à l'échelle nationale et installé localement par arrêté du wali a été une étape dans la gouvernance urbaine durant une décennie de crise.

Avec sa disparition, c'est un autre anneau de la chaîne de la gouvernance urbaine en matière de concertation et d'urbanisme participatif qui s'en va sans pour autant le corriger et l'améliorer par d'autres espaces plus opérants.

10.2.8. L'Agence d'Amélioration et du développement du Logement (AADL) de la wilaya de Sétif

En réponse à la demande du Directeur général de l'Agence d'Amélioration et du développement du Logement (AADL), la wilaya de Sétif après avoir confectionné le Plan Local d'Habitat a mis en place une direction locale de l'AADL. Une antenne qui s'est développée en direction régional avant qu'elle devienne actuellement une simple antenne de wilaya.

Avant qu'on adosse à cette agence l'exclusivité de la formule du logement sous forme de location-vente en 2001, le plan de charge initial consistait à la maîtrise d'ouvrage délégué, la promotion et le développement du marché foncier et immobilier, l'absorption de l'habitat insalubre, la rénovation et la restructuration des tissus anciens, la restauration urbaine et la création de villes nouvelles.

Sur le territoire de la wilaya de Sétif, un portefeuille foncier a été constitué pour l'agence. Un plan de charge de dynamisation en matière de logement et notamment l'absorption de l'habitat insalubre a été engagé durant la décennie noire.

Le siège de la direction a été construit au niveau de la cité des 1014 logements sur le secteur J de la ZHUN de Sétif. Un effectif en matière de ressources humaines constitué de cadres du secteur de l'habitat ayant de l'expérience a été recruté au niveau de cette agence.

Au départ, l'agence est installée pour mener la politique de la promotion foncière en qualité d'aménageur sur les secteurs à urbaniser et sur le tissu urbain existant. L'APC de Sétif voyait derrière l'agence un concurrent de son agence foncière, Il collabore difficilement avec les ambitions de l'AADL. Son rôle a été très limité.

Devant la rareté foncière, une grande partie des terrains réservés à l'AADL ont été ensuite transférés par faute de titre de propriété au programme d'urgence pour recevoir de l'habitat social géré par l'OPGI.

Contrairement à d'autres chefs-lieux de wilaya tels qu'Oran, durant cette décennie, le plan de charge de l'AADL a été très limité.

Une opération de 1.000 logements a été réalisée sur deux sites, 500 logements à Sétif dans la continuité de la bande des 100 mètres sur les terrains de l'EAC Mansouri El Khier et 500 logements au niveau de la ZHUN d'El Eulma.

10.2.9. L'ANAT de Sétif

Devant la complexité du sujet de la maîtrise de la croissance urbaine et au moment où les instruments d'urbanisme sont achevés en étude et en souffrance d'approbation par l'absence d'arbitrage sur les scénarios de développement des 60 communes de la wilaya vis-à-vis de la question des secteurs à urbaniser et des secteurs d'urbanisation future, le Wali de Sétif a sollicité l'ANAT d'établir un audit sur la question auprès de son cabinet. Il a duré six (06) mois. D'après les conclusions de l'ANAT, la première réaction du Wali, c'était l'installation d'une antenne de bureau d'études à Sétif en 1996.

L'ANAT est titulaire d'un plan de charge consistant, des études d'aménagement du territoire, d'instruments d'urbanisme et autres études tiroirs. D'abord le PAW de la wilaya approuvé en 1997 puis quelques PDAU intercommunal de la wilaya, l'étude des aires de planification et enfin le dossier de la maîtrise de la croissance urbaine.

L'agence a aussi assisté la wilaya et les collectivités locales sur les dossiers menées par le ministère de l'aménagement du territoire durant cette période à savoir, les dossiers Hodna, Soummam, zones d'expansion économique et les communes à promouvoir.

La présence de l'ANAT à Sétif a confirmé, à travers toutes les études et interventions locales, l'approche de maîtrise de croissance urbaine et l'atténuation du phénomène de mitage des terres agricoles. Les autorités locales ont adopté cette directive.

10.3. Le fait urbain à travers la question de la maîtrise

10.3.1. Le Plan Directeur d'Aménagement d'Urbanisme de la commune de Sétif

Après la promulgation de l'arsenal juridique traitant la planification urbaine et la gestion foncière. Une série de séminaires a eu lieu au niveau des daïras de la wilaya de Sétif.

Les nouveaux DEC, en présence des services techniques des différents secteurs ainsi que celle des collectivités locales ont été sensibilisés à travers la vulgarisation de la nouvelle législation en matière d'urbanisme et de gestion foncière.

Cette transmission visée à impliquer l'APC et les services d'Etat à participer au déroulement de l'élaboration des nouveaux documents d'urbanisme d'une part et d'assainir le foncier dans le cadre des réserves foncières pour préparer la nouvelle gestion foncière régie par la loi 90-25

De riches débats ont eu lieu. Les délibérations de création, les notes de présentation et le dossier de création ont été confectionnés en commun accord avec les services de l'urbanisme de la wilaya.

En 1992, le PDAU de la commune de Sétif a été lancé sur le chapitre 711 par la DUC de Sétif. L'étude a été confiée à l'Urba Sétif. Les séances de consultations ont connu un débat très intéressant quant à la situation urbanistique de la commune de Sétif et les différentes visions de développement de la ville.

Par ailleurs, la question de la maîtrise a été mal perçue par tous les secteurs et acteurs de la ville à l'exception des services de l'agriculture de la wilaya. En dehors du scénario pédologique le PDAU a dégagé un besoin de foncier à urbaniser très important.

Contrairement à d'autres villes en Algérie, et pour des raisons de gestion et de positionnement de la direction des services des domaines, les réserves foncières communales acquises dans le cadre de l'ordonnance 74-26 sont infimes.

Les secteurs à urbaniser selon l'ancien plan d'urbanisme ont été consommés au lendemain de son approbation. Le fait accompli consiste à un secteur urbanisé qui dépasse le périmètre du PUD.

Le retard d'aboutissement du PDAU est dû aussi au recours d'arbitrage. Les autorités de la wilaya sous la pression des instructions et politiques d'arrêt de mitage des terres agricoles ont annulé l'option d'arbitrage. L'ultimatum du premier ministre d'achever les PDAU avant la fin de l'année 1997a poussé les services d'urbanisme de la wilaya à adopter le scénario de maîtrise d'approuver le PDAU par arrêté du Ministre de l'habitat en 1997²⁸⁶.

L'option d'urbaniser les terres agricoles contrairement aux prescriptions du PDAU en vigueur semble aux acteurs de la ville de Sétif une mission dangereuse. Contrairement à d'autres wilayas, les autorités de la wilaya de Sétif ont sérieusement hésité et évité de toucher aux terres agricoles non intégrés dans les secteurs d'urbanisation.

Apparemment, le contenu strict indiqué dans l'instruction du président de la république n°5 et l'approche pénale à travers la commission d'inspection diligentée à la wilaya de Sétif en mois de décembre 1995, par le Président sur le mitage des terres agricoles ont été sévèrement suivis à Sétif en matière de planification urbaine.

Spatialement, la ville de Sétif ne dispose pas de foncier à urbaniser pour recevoir les programmes de l'Etat à l'exception de poches vides à l'intérieur de la ville. Ce qui explique, pendant cette décennie, la dynamique urbaine de faire la ville dans la ville. La reconquête urbaine à travers la densification prend une ampleur importante.

En ce qui concerne le site de Gaoua, dégagé par le PDAU comme secteur à urbaniser, étant donné la structure foncière privée, la morphologie difficile du site, ont différé son urbanisation à la décennie qui succède.

C'est pour la première fois depuis l'indépendance, que la ville va gérer sa dynamique urbaine sans disponibilité foncière. Un fait urbain devant la saturation foncière aigue mérite d'être observé.

Néanmoins, ce fait urbain a beaucoup plus devancé la confection définitive du PDAU. La situation de crise et d'indisponibilité foncière a commencé dès le début de la décennie, quant au PDAU, il n'a été approuvé qu'en 1997.

Également, et bien que le PDAU a été approuvé en arrangement avec la politique adoptée par les autorités locales, cependant le fait urbain et les pratiques urbaines de fabrication ont été en décalage et en absence du plan d'urbanisme en vigueur.

10.3.2. La répartition spatiale de la population

Contrairement aux autres villes chef-lieu de wilaya, l'exode rural sous l'impact de la terreur du terrorisme sur les territoires ruraux au Nord comme au Sud n'a pas été ciblé sur la ville de Sétif. Ainsi, on a constaté que le flux migratoire vers la ville de Sétif a démuni par rapport à l'ampleur du phénomène à l'échelle nationale.

²⁸⁶ Le PDAU de la commune de Sétif approuvé par Arrêté du Ministre de l'Habitat N°703/97 en date du 28/03/1997.

Cette situation s'explique par le fait que l'exode rural a beaucoup plus convoité les pôles secondaires existants au Nord tels que Ain El Kebira, Bougaa et Amouchas et au Sud sur Ain Oulmène, Ain Azel, Guedjel,...

Sétif s'est épargné des effets migratoires de la population touché par le terrorisme pour beaucoup des raisons.

- La tension foncière due à l'approche de maîtrise et par conséquent l'indisponibilité foncière à l'urbanisation
- Les coûts exorbitants des biens immobiliers bâtis et non bâtis et par conséquent la solvabilité est bien déterminée.
- La structure foncière structurant les limites d'urbanisation détenues par les EAC et par conséquent, aucun terrain n'a été toléré à la construction illicite, bidonville et autres.

De ce fait, la rente foncière et immobilière a ciblé une certaine catégorie solvable pas uniquement de la région de la wilaya mais également d'autres grandes villes touchées par la situation sécuritaire telle que Alger.

10.3.3. Achèvement du programme en cours

Il est vrai que la décennie précédente a connu un dynamisme consistant en matière de croissance urbaine. Ainsi, un reliquat de programmes importants a été poursuivi durant cette décennie.

Cette décennie de maîtrise de croissance urbaine a permis au fait urbain une convenance d'achèvement des chantiers déjà engagés. L'embryon engagé à Hidhab totalisant 1 070 lots à construire concernant les 26 coopératives immobilières et le lotissement de l'agence foncière a connu un début des travaux de viabilisation.

Une partie de la deuxième tranche du programme de la promotion immobilière a été lancée. Ainsi que les travaux inachevés des lotissements engagés par l'agence foncière ont connu dans le cadre de l'assainissement foncier une reprise d'achèvement des travaux de viabilisation.

10.3.4. Le programme du logement social

En premier lieu, le programme de logement social a été implanté dans les poches vides existantes sur toutes les directions de la ville. Une action de résorption de l'habitat précaire a fait l'objet de construction de cités à la limite extérieure de la ZHUN. Ainsi 400 logements Tours ont été implantés à l'entrée Est de la ville et 200 logements dans la bande des 100 mètres de l'EAC Mansouri El Khier, 400 logements à l'entrée Nord de la ville, 326 logements au Sud de la ville derrière la cité des 1000 logements.

10.3.5. La carte de poches vides

Pendant une période transitoire, la ville de Sétif est dépourvue d'un plan d'urbanisme en vigueur. Le PUD 82 est caduc et le PDAU est nouvellement lancé en étude. Les acteurs de la ville en générale et les autorités locales particulièrement n'arrivent pas à maîtriser la question foncière.

Le Cadastre urbain n'a été effectué que sur 3/12 sections de la ville de Sétif, soit une couverture cadastrale de 25%.

Au lendemain de l'installation du comité technique de wilaya ainsi que le comité Ad-hoc, une carte des poches vides a été recommandée. Cette carte qui est destinée à éclairer les acteurs de la ville sur les opportunités foncières qui existent à l'intérieur de la ville. Malheureusement, elle a été détournée à des pratiques de spéculations foncières.

Par ailleurs, en matière d'urbanisme, c'est un nouveau plan qui surgit dans la pratique urbaine. Aux coutumes, c'est la commission de choix de terrain qui a les facultés de prospecter les terrains vacants et disponibles dans la ville. Mais ils exercent au coup par coup, à l'opportunité d'inscription d'un projet.

10.3.6. Programme d'urgence d'habitat

A travers le programme d'urgence installé à travers la wilaya de Sétif à partir de 1995, nous avons constaté que malgré la crise économique, l'Etat a continué à programmer le logement locatif public dit logement social durant cette décennie. Seulement, et contrairement aux anciens programmes cette fois ci il est destiné uniquement à une catégorie défavorisée.

Devant la contrainte foncière, un comité de crise a été désigné pour cibler les assiettes aux programmes. La ZHUN de Sétif qui n'a pas fait l'objet de transfert de propriété au profit de la commune dans le cadre des réserves foncières communales (RFC) édictés par l'ordonnance 74/26 est considérée comme l'unique secours disposant d'un foncier à ce programme.

D'autres terrains appartenant au Domaine privé de l'Etat ont été convoités pour ce programme, jusqu'à aller pour la première fois implanter sur une EAC (ce qu'on appelle la bande des 100 mètres) sans qu'il y est de mesure de distraction comme mesure de régulation.

Cette bande distincte comme un dépotoir de tout agrégat, les acteurs de la ville ont la considéré comme friche agricole. Un compromis entre l'administration et les exploitants de l'EAC qui se termine par l'octroi d'un permis de lotir pour les besoins familiaux de l'EAC et l'autorisation d'implanter sur la bande des 100 mètres un programme de logements sociaux comme étant une barre urbaine fermant toute extension urbaine.

Durant cette période, la Confédération Algérienne de Patronat (CAP) a joué un rôle important parmi les acteurs de la ville. Elle a adopté le nouveau processus de réalisation du programme, un peu spécifique, quatre logements par entreprise, des avances d'approvisionnement sur compte et des délais record de réalisation, une opération gagnant-gagnant que l'Etat a engagé avec la CAP.

La CAP est devenue un partenaire de l'Etat, en dehors même du secteur, elle a été récompensée à la fin par la constitution d'un portefeuille foncier.

Le versant Nord-ouest du côté de Bel Air, un patrimoine foncier qui était destiné à l'AADL fût affecté par le comité ad hoc pour le programme d'urgence.

10.3.7. Lotissements sociaux logements évolutifs et personnalisés

Ce n'est pas fortuit que la ville de Sétif, chef-lieu de wilaya qui a tous les pouvoirs et les priorités de centraliser les programmes alloués à la wilaya qu'elle n'a pas réalisé un programme de lotissements sociaux

Sachant que dans le cadre de la relance de la promotion foncière, la wilaya de Sétif a créé durant la période 1995-1997 un nombre de 99 lotissements totalisant 16.427 lots sociaux.

Le seul programme qui a été destiné pour la commune de Sétif, a été délocalisé sur les localités d'Ain Trick et Chou Lekdad.

Les collectivités locales de la commune de Sétif ont une idée néfaste sur le lotissement social, les logements personnalisés ainsi que sur le logement évolutif. Les premiers programmes engagés par la CNL du point de vue qualité architecturale et surtout le processus de montage d'opération, a jugé incommode d'implanter ce type de programmes dans la ville de Sétif.

L'opération des 300 logements CNL et les autres opérations similaires dans le cadre des SCI ont laissé beaucoup de critiques, des problèmes de montage financier, ils ont jugé l'inconfort de laisser aux citoyens de monter à eux seuls des opérations de logements collectifs.

Dans le cadre du plan de charge de la CNL, l'action expérimentée, au début, par les SCI constituées en convoitant des terrains et en engageant des travaux de construction d'immeubles collectifs sans aucune compétence dans le domaine ont connu beaucoup de contraintes. Des SCI se trouvant sur des terrains de rente foncière importante ont pu négocier la vente des locaux au RDC et ont pu monter leurs opérations sans problèmes importants. L'exception est à signaler pour la SCI qui s'appelle *Djellala Zitouni*, la plus importante, elle concerne les fonctionnaires de la Wilaya, l'opération est en souffrance de montage financier à ce jour.

La mutuelle de l'habitat MGHU a aussi participé à la construction d'un programme de logement pour les travailleurs du secteur. Nous avons noté les deux opérations les plus importantes, celle des 100 logements MGHU Maqâm Echahid et celle de la densification du site du quartier des 600 logements.

10.3.8. Stratégie paysagère

Une image paysagère a été distinguée durant cette période avec l'opération de viabilisation et de bitumage, la ville commence à sortir de la boue. Cette action a été applaudie par la population. L'inachevé des travaux de viabilisation, les délaissements des espaces résiduelles dans leur état, l'absence des trottoirs, la livraison des lotissements sans l'achèvement du lot voirie...etc. Une véritable reconquête en bétonnage par le bitume a été engagée.

Une nouvelle qualité urbaine commence à surgir, longtemps vécu dans l'anarchie et l'inachevé. La ville a été toujours perçue comme un tableau de chantier perpétuel et infernal.

Une étape heureusement corrigée par la suite avec des opérations restituant des espaces verts que la situation financière et les compétences mises en place auprès de la commune ont pu engager. Actuellement, la coopération avec les communes de Rennes et de Lyon dans le cadre des activités

de jumelage et les différentes formations et négociation ont été derrière ce fait urbain de qualité qui mérite une lecture. Voire des bouquets de fleurs urbains du côté de la cité des 600 logements ou des murs verts avec jardins et d'espace vert traités et entretenus, des terres pleines des boulevards décorés d'arbuste et de pelouse à l'échelle d'un territoire. Un service spécialisé est mis en place dans la commune de Sétif contenant des profils spécialisés dotés d'une pépinière au niveau du jardin Emir Abdelkader. Les résultats des efforts accomplis par cette équipe est bien ressentie par la population mais le défi reste à reconquérir les grands ensembles et notamment la ZHUN de Sétif.

10.3.9. La ville dans la ville

Que s'est-il passé en réalité ? Durant cette période, les anciens programmes de la promotion immobilière se poursuivent et conquièrent les bords des grands axes qui parcourent le tissu urbain sur des poches vides, au détriment des équipements publics et des espaces collectifs. Ainsi une série d'interventions sur le tissu urbain existant ont été recensés d'une manière dirigiste et quelquefois très déconcertante. On cite à titre d'exemple :

La restructuration par des opérations d'intégration de quartiers qui sont restés marginalisés du reste de la ville par la dotation des commodités viaires, telles que celle du quartier de Kaâboub, Birgaille (ex-Pierre-gaillet), etc.

La rénovation par l'opération de démolition du quartier Andréolli est la plus marquante. Elle a permis le traitement des parties dégradées et insalubres du tissu urbain et le lancement d'un programme de logements en promotion immobilière.

La densification de la ZHUN (tableau 2) par les différentes opérations de logement socio locatif dans le cadre du programme d'urgence (1997) a fait passer la ZHUN d'un nombre de logements de 9327 à 12065 (soit un surplus de 3000 logements) et au détriment des équipements de proximité programmés. L'opération de densification accroît certes les capacités en logement social mais affecte profondément les niveaux d'équipement et rogne considérablement l'espace public.

Les données de l'enquête ont montré l'ampleur de la densification de la ZHUN par les programmes d'habitat. Apporte-t-on une réponse adéquate par des procédures de densification de l'habitat lorsque les réserves foncières viennent à manquer ? La fonction résidentielle doit-elle toujours primer sur les espaces à caractère public ? Ces interrogations posent en termes clairs la question du devenir de la ville et des ressources, autres résidentielles, qu'elle doit offrir au citoyen.

Tableau n°2 : *La densification dans la ZHUN de Sétif*

	Logements sociaux	Logements promotionnels	En Lotissement	Total
ZHUN prévue	7888	0	1438	9326
ZHUN réalisée	4711	3979	3375	12065

La réhabilitation, par des projets pilotes, a été lancée d'une manière très subjective dans des cités d'habitat social où des dysfonctionnements sociaux et des dégradations du cadre bâti ont été constatés.

La restauration n'a touché que quelques édifices historiques comme le théâtre ou le palais de justice. Elle reste, dans tous les cas, très timide.

Force est de constater que le retour à la ville pour densifier et remplir les creux présents dans le tissu urbain existant par du lotissement ou des coopératives immobilières (Lotissement El Hidhab, 26 coopératives, etc.) relève d'une politique très discutable car elle compromet l'avenir et aggrave le faible niveau d'équipement de certaines portions de la ville. La vision à long terme paraît tout à fait absente dans les pratiques urbaines. Une réorientation était nécessaire, mais elle réclame des approches renouvelées.

10.3.10. La vente aux enchères à Sétif

Au lendemain de l'installation du comité technique de wilaya, la direction des services des domaines et la direction de l'urbanisme et de la construction se sont opposés à la vente de grés à grés des terrains à des promoteurs et investisseurs privés²⁸⁷.

²⁸⁷ PV du comité technique de wilaya mars 1992.

Une carte des poches vides a été recommandée pour cibler les terrains à convoiter pour l'investissement et la promotion immobilière. Les services de l'urbanisme ont dégagé des sites dont chacun a été doté d'un cahier des charges fixant la nature et les mesures urbanistiques et programmatiques envisagées.

C'est ainsi qu'une opération de ventes aux enchères a été lancée en commun accord entre les deux directions (figure 36). Une opération que la ville de Sétif a connue pendant la décennie noire. Elle mérite un examen. C'est une première dans l'histoire de la ville depuis l'indépendance à ce jour. Une exception de conjoncture quoi que ce soit une mesure édictée par la législation en vigueur.

Les conséquences de cette action sont importantes en matière de fait urbain. Des sites ont été adjugés, d'autres sont toujours dans le contentieux et d'autres déclarés infructueux. Ils ont subi plus tard des transactions de gré à gré. La situation varie et les conséquences aujourd'hui révèlent une réalité qui s'attache à ce procédé comme outil de pratique dans la fabrication urbaine.

Le ParcMall est le site n°1, le terrain a été adjugé à la CNEP et conformément au cahier des charge qui stipule que les soumissionnaires s'engagent à construire sur le site 1, un Immeuble à Grande Hauteur (IGH). Une fois les gros œuvres étaient achevés, les autorités de la wilaya ont refusé le logement qui donne sur le siège de la wilaya, la CNEP ne peut gérer le projet en dehors du logement, une vente aux enchères du bâtiment a été engagée plusieurs fois et à la fin, un promoteur et investisseur de la ville a acquis le projet et a fait de lui ce qu'il est maintenant le *ParcMall* de Sétif.

Un projet de reconquête urbain mais il est devenu avec le temps et les circonstances un processus incrémental, que les résultats actuels n'étaient définis préalablement au départ. En décalage avec les documents de la planification urbaine, les résultats ne sont pas affreux. Au contraire ce qu'apporte aujourd'hui le ParcMall à la ville est inattendu.

WILAYA DE SETIF

**COMITE TECHNIQUE
DE LA WILAYA DE SETIF**

**Avis d'adjudication par soumissions
cachetées de terrains nus**

Dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions relatives au Marché foncier et des textes réglementaires le régissant, en l'occurrence la loi N° 90.25 du 18.11.90 relative à l'orientation foncière et la loi domaniale N° 90.30 du 01.12.90 et des textes pris pour leur application, notamment l'arrêté interministériel du 19.02.92 fixant les modalités et conditions de cession des biens bâtis et non bâtis appartenant à l'Etat, le comité technique de la wilaya de Sétif lance un avis d'adjudication par soumissions cachetées pour la cession de terrains nus sis commune de Sétif en vue de la réalisation de programmes de promotion immobilière et d'investissement privé.

N° du site	Localisation	Superficie	Mise à prix
1	Centre-ville derrière la piscine, intégré dans le parc d'attraction	8800 m2	17.600.000,00 DA <i>2000,00 DA/m²</i>
2	Centre-ville, en face du siège "Parti FLN", sur le boulevard de l'ALN	8052 m2	16.104.000,00 DA <i>2000,00 DA/m²</i>
3	Côté Sud de la ville, cité Omar Deggou (Andréoli)	209.000 m2 <i>20.000.000 DA</i>	30.000.000,00 DA <i>1500,00 DA/m²</i>
4	Nord-Est de la ville en face de la mosquée 1014 Logts et le boulevard N° 1 (ZHUN)	3250 m2	3.575.000,00 DA <i>1100,00 DA/m²</i>
5	Côté Sud-Est de la ville entre la promotion immobilière Marouani et les trois coopératives des enseignants (Cité Tébilet)	16.680 m2	20.016.000,00 DA <i>1200,00 DA/m²</i>
6	Côté Nord de la ville en face des 500 Logts sur le boulevard N° 2	4200 m2	4.200.000,00 DA <i>1000,00 DA/m²</i>

Les promoteurs, entreprises publiques et privées intéressées par cette adjudication, peuvent retirer les cahiers des charges auprès du secrétariat du comité technique de la wilaya, sis siège de la wilaya contre paiement des frais de reproduction fixés à 3000,00 DA.

Les soumissions devront parvenir sous double pli cacheté au secrétariat du comité technique de la wilaya, accompagnées des pièces réglementaires suivantes :

- 1°) - Statut ou qualification
- 2°) - Justification de la source de financement
- 3°) - Avant projet conforme aux cahiers des charges (coût du projet)

Devis estimatif - délai réalisation - plan de financement.

L'enveloppe extérieure devra être anonyme et ne portera que les mentions suivantes :

"A ne pas ouvrir avant le délai prescrit"

Le délai de dépôt de soumissions est fixé à vingt et un (21) jours dès la parution du présent avis dans la presse nationale.

Fig. 36 Placard du journal

La première vision des urbanistes de la DUC est de voir à l'intramuros une hauteur écrasante. C'est ainsi qu'ils exigent dans le cahier des charges un IGH et par conséquent le projet initial s'appelait El Ali.

Aujourd'hui l'histoire du ParcMall devient un sujet à décrypter dans le détail. Il participe pleinement à la mutation de la ville initiale. Contrairement au phénomène de la convoitise, il n'est pas une simple opération de spéculation foncière ni une simple densification. Son processus a dépassé toutes les attentes des acteurs de la ville.

10.3.11. La convoitise

La création des coopératives immobilières pour lotir et construire des maisons individuelles, n'est pas un fait urbain nouveau. Il ne concerne pas la décennie noire. Il date des années 70. Par ailleurs, le dispositif dans la gestion du fait paraît nouveau. Cette formule instaurée dans une conjoncture de crise qu'on a appelé "convoitise".

Il est à signaler que la formule de coopérative immobilière n'est pas nouvelle, elle date de la décennie précédente. On constate que pour la ville de Sétif on a créé beaucoup de coopératives immobilières que ce soit par la reconversion de la ZHUN II sur la décision du wali en 1985 que ce soit les coopératives immobilières menées par la promotion foncière de la loi 86-03 qu'on trouve au niveau des quartiers de la SNTR, IAP, El Hidhab..., etc.

Néanmoins, devant une tension foncière due principalement à la saturation de la ville en matière de foncier et où l'Etat ne peut pas organiser une opération d'urbanisation ou faire des choix de terrain pour installer des coopératives, la nouvelle formule concernant les coopératives immobilières est basée sur la convoitise.

Un déséquilibre flagrant entre l'offre et la demande, une situation de crise foncière qui s'ajoute aux autres crises qui règnent sur le pays durant toute la décennie et notamment la crise économique (due à la crise pétrolière).

Un flux migratoire très important constitué d'un bassin versant de plus de cinq millions habitants déstabilisés par la situation sécuritaire qui complique la situation de la ville. Seule la catégorie solvable aux différentes spéculations et rente foncière ont pu intégrer la ville, une grande partie s'est installée autour de la ville, au niveau des centres urbains de la wilaya se situant principalement sur la médiane de la RN ou pas loin de cet axe pour des raisons de sécurité, les autres ont été obligés de voir d'autres territoires hors wilaya.

Nous avons expliqué la protection de la ville de la prolifération des bidonvilles et de l'informel comme ça été le cas dans la plus part des grandes villes en Algérie par la matrice cadastrale des terrains qui englobent le pourtour de la ville. La présence des EAC comme gestionnaire qui occupe presque la totalité de la couronne de la ville à l'exception de la partie Nord appelée Gaoua qui appartient en quasi-totalité aux propriétaires privés a fait en sorte que les terrains ont été protégés par les gestionnaires et ils ont stoppé toute construction sur leurs EAC.

Les propriétaires de Gaoua, déjà sont sensibles à l'intégration de leurs terrains dans le périmètre urbain et ils sont déjà conscients de la valeur vénale de leur bien étant donné que durant cette

époque on a enregistré plusieurs transactions des propriétaires avec des promoteurs immobiliers. Une auto régulation s'est mise en place contre toute opération informelle sur le périmètre.

Aujourd'hui le processus d'urbanisation et de constructions, en coopératives immobilières et en promotions immobilières sur le terrain de Gaoua est en voie d'achèvement. Ce qui explique que le processus qui s'est déclenché au départ stipulant la rente foncière du site et par conséquent de ne pas le brader à des constructeurs de bidonvilles et d'habitat précaire est partie pour.

Cette situation se conjugue donc, à travers une tension foncière et une demande importante mais socialement d'une catégorie solvable du moment que le prix de terrain se revend sur le champ au minimum dix fois plus cher que le prix d'achat dans le cadre de la convoitise par les coopératives immobilières et jusqu'à cent fois plus s'il est constaté comme patrimoine dormant, c'est-à-dire s'il est vendu dix ans après.

C'est ainsi que le phénomène de la convoitise est devenu le sujet de tous les citoyens, journalistes, politiques...

Le processus du fait urbain de l'opération de la convoitise commence par une demande d'achat de terrain pour la création d'un lotissement de plusieurs lots (généralement une moyenne entre 20 et 25 lots) au profit de la coopérative immobilière.

Cette coopérative établit au préalable un statut auprès du notaire qui définit l'action le bureau qui gère, son président, son secrétaire, son trésorier ainsi que l'affiliation de tous les membres de la coopérative.

Ensuite, il prospecte un terrain qui le convoite auprès du comité technique de wilaya installé par instruction ministérielle du 19/02/1992.

Le problème ne se pose pas comme il a été déjà formulé et qui concerne la voie de la coopérative immobilière pour la construction des maisons individuelles. Cela n'est nouveau et ne date pas de la décennie noire.

La question ne se pose pas au niveau du nombre de lots créés et les terrains convoités par la création des coopératives immobilières comme stipule beaucoup d'écrits sur ce sujet. Nous avons constaté par les travaux menés sur terrains que le nombre de lots créés durant la décennie noire est très inférieur au nombre de lots créés durant la décennie précédente.

Pour le cas de la ville de Sétif, la particularité du phénomène dérive sur deux points cruciaux dans le fait urbain :

- La première consiste sur le dispositif de création des coopératives immobilières qui se base selon la convoitise par les coopérateurs. Ce sont eux qui choisissent les terrains. Leur choix généralement est basé sur la rente foncière parce que la majorité des stipulants ou des coopérateurs sont des revendeurs.
- La deuxième consiste à la conjoncture, la situation foncière de la ville durant cette décennie était sous tension aiguë du fait de la rareté des terrains disponibles d'une part et de l'absence d'un instrument d'urbanisme en vigueur qui pouvait jouer le rôle de

régulation pour stopper l'accaparament des terrains qui pouvaient être destinés aux équipements de proximité et/ou à des projets d'utilité publique.

Il est à préciser, comme presque à travers toutes les grandes villes d'Algérie, le retard exagéré enregistré pour mettre des PDAU en vigueur. A ce titre, nous avons constaté que le PDAU de la commune de Sétif a été engagé en 1993 et il a été approuvé en 1997. Un instrument d'urbanisme qu'on peut mettre en vigueur dans un délai court suite à la conjoncture et la situation tendentiaire. Durant la période d'élaboration du PDAU, aucun sursis à statuer n'a été prononcé par la puissance publique. L'instruction des dossiers s'est basée sur les règles générales d'aménagement, d'urbanisme et de construction et par conséquent l'avis défavorable sous prétexte que le terrain est réservé pour un équipement par exemple est illégitime du moment qu'il n'y a aucun règlement en vigueur qui le stipule.

Des actions de l'Etat ont été engagées avec des opérateurs publics sur des terrains convoités par des coopérateurs dans la précipitation uniquement pour sauver les assiettes du phénomène de la convoitise. Notons que les gens qui convoitent les terrains vierges sont parfois aussi puissants que les acteurs de la ville. Généralement ces derniers ne peuvent pas les préserver à des fins d'utilité publique.

La mission du Comité Technique de wilaya pour céder les terrains appartenant aux domaines privés de l'Etat aux profits des coopératives immobilières et qui a commencé en 1992 a pris fin en 1995.

D'autres priorités de la gouvernance urbaine et qui concerne cette fois-ci la relance à l'investissement et l'industrie et surtout la promotion de l'investissement privé le comité technique de wilaya a été substitué par un nouveau Comité d'Assistance Locale Pour l'Investissement CALPI conformément à l'Instruction interministérielle N°028 du 15 mai 1994 relative aux modalités d'assistance et de facilitation en matière d'attribution de terrains aux investisseurs.

Le comité assiste d'une manière extraordinaire surtout les investisseurs qui ont acquis la formule d'APSI conformément au Décret législatif N°93-12 du 05 octobre 1993 relatif à la promotion des investissements (APSI). Des mesures incitatives et de paradis fiscal jamais connu que l'Etat a mis en place pour l'investissement privé parallèlement aux opérations de restructuration et de privatisation du secteur public.

Le dispositif de la convoitise abrogé au niveau du comité technique de wilaya (statuant sur le domaine privé de l'Etat) est déplacé vers un autre interlocuteur qui est la nouvelle agence foncière installée selon les réformes et les nouvelles mesures appelée Agence Locale de gestion et de régulation Foncière ALGRU. Cette agence parmi ses nouvelles prérogatives la gestion du portefeuille foncier de la commune. La commune n'a plus le droit de vendre les terrains acquis dans le cadre des réserves foncières communales par la force de la loi 90-25.

Les coopératives immobilières maintenant ils convoitent les terrains communaux intégrés dans les réserves foncières de la commune. Ce n'est pas évident, même les techniciens et les cadres de l'agence foncière ne maîtrisent pas bien la structure foncière.

Une complicité entre administrations pour que le citoyen décrypte la nature juridique d'un terrain vierge urbanisable et appartenant à l'APC. Dans ce climat de complaisance avec l'APC qui ne fait

le transfert des terrains auprès de l'agence foncière au nom de la coopérative qui le convoite. C'est-à-dire le transfert de la propriété foncière de la commune n'a pas été établi dans sa totalité pour que l'agence soit le gestionnaire et le régulateur des réserves foncières de la commune mais l'APC transfère en compte-goutte par opération les assiettes à l'agence et que le transfert est généralement au nom et pour une coopérative bien distinguée et bien ciblée.

Avec cette manière, les instructeurs du permis de lotir au niveau de la direction de l'urbanisme et de la construction et autres services chargés à stipuler sur l'urbanisation et la conformité du projet par rapport aux normes techniques sont positionnés devant un fait accompli. La coopérative immobilière est déjà propriétaire d'une assiette de terrains pour création d'un lotissement avant même l'instruction du dossier de permis de lotir par les services d'Etat chargés de stipuler sur l'urbanisation du terrain à un lotissement.

Contrairement au comité technique de wilaya la coopérative qui convoite un terrain, son dossier est instruit auprès des services d'Etat concernés pour avis sur une éventuelle urbanisation en lotissement et après recueil des avis favorables, le comité statue sur la cession du terrain.

Cette pratique a engendré des dépassements graves, des démesures d'accaparement des terrains réservés pour équipements, des servitudes sous la tension des coopérateurs ont été redéfinies à la baisse, les voies des lotissements ne dépassent pas les six mètres, les trottoirs ne dépassent pas les un mètre et demi, des opérations de densification de quartiers avec les conséquences sur les VRD sous dimensionnés, ...

- Coopérative immobilière sollicitée auprès du conseil d'administration de l'Agence Foncière :
- Société civile immobilière pour l'habitat collectif sollicitée auprès du Comité Technique de Wilaya :
- Coopérative immobilière pour l'habitat individuel sollicitée auprès du Comité Technique de Wilaya :

A l'installation du comité technique de wilaya à Sétif, les premières directives consistent à l'autorisation exclusive à des sociétés civiles immobilières pour les programmes de logements promotionnels collectifs. Ainsi des SCI ont été créées (326 logts CNL secteur G ZHUN Sétif, 220 logts SCI côté des 1000 logements, l'ameublement des boulevards d'El Hidhab par 320 logements SCI et 1 255 logements pour la CAP²⁸⁸)

En parallèle, et conformément à la nouvelle réglementation qui interdit aux collectivités locales toute transaction foncière sans passer par l'agence foncière, un important nombre de coopératives a connu des opérations de transfert du portefeuille foncier communal à l'agence foncière de Sétif aux profits des coopératives immobilières.

Contrairement à ce qui a été compté en matière de création de coopératives durant la décennie noire par rapport à la décennie précédente, nous avons constaté tout à fait le contraire. En effet, entre

²⁸⁸Une opération délocalisée du site Laid Dhahoui à El Hidhab sur décision du Wali. Permis de lotir approuvé le 23/08/1997. en 1997.

1984-1988, on a enregistré la création de 88 coopératives immobilières totalisant 2 171 lots alors que pendant la décennie 1990-1999 on a lotis 54 coopératives totalisant 885 lots (tableau 3).

Néanmoins, ce qui est impressionnant dans ce fait, ce n'est le nombre de coopératives mais la manière de création qui consiste au phénomène de la convoitise. Cela devant un déficit énorme entre l'offre et la demande. La tension foncière est devenue une brèche de spéculation et de rente foncière et immobilière.

Aussi, cette tension foncière conjuguée avec le phénomène de la convoitise dans un climat d'insécurité et de crise, les terrains réservés aux équipements publics et autres réservés comme servitudes sont détournés sous la pression et les rapports de forces.

En matière de droit d'urbanisme, la période est de transition. Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD82) est caduc et le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU 97) a pris beaucoup de temps pour son approbation. Cette situation a affaibli l'administration et les collectivités locales durant l'instruction des dossiers de la convoitise pour sauver les terrains à l'utilité publique.

- Tableau n°3 comparatif sur les coopératives créées entre les deux périodes

N°	PERIODE SITES	Entre 1984-1988		Entre 1991-1999	
		NBRS COOP	NBRS DE LOTS	NBRS COOP	NBRS DE LOTS
01	MAABOUDA	01	288 LOTS	00	00 LOTS
02	BOUAROUA	00	00	14	163 LOTS
03	AIN TBINET	03	71 LOTS	09	155 LOTS
04	HACHEMI	08	207 LOTS	08	160 LOTS
05	HIDHAB	26	533 LOTS	06	90 LOTS
06	SNTR	11	304 LOTS	01	14 LOTS
07	IAP 1	08	172 LOTS	00	00 LOTS
08	IAP 2	02	22 LOTS	00	00 LOTS
09	SECTEUR A	07	138 LOTS	00	00 LOTS
10	SECTEUR B	22	436 LOTS	03	55 LOTS
11	MAQAM ECHCHAHID	00	00	02	32 LOTS
12	BEL AIR	00	00	02	12 LOTS
13	KAABOUB	00	00	05	58 LOTS
14	LAID DAHOU	00	00	02	38 LOTS
15	BELLE VUE	00	00	02	108 LOTS
TOTAL		88	2.171LOTS	54	885 LOTS

NB : Le lotissement de Maâbouda initialement, créé en 1988 et viabilisé puis annulé sur un rapport géotechnique d'instabilité de terrain puis reconverti en coopératifs immobilières en 1994.

10.3.12. L'arrêt de l'extension de la ville

Devant les mesures anti-mitage qui ont freiné toute extension urbaine de la ville de Sétif dans une conjoncture de crise économique, sous la pression de la circulaire N°5, les autorités locales ont adopté l'approche de densification au niveau de la ZHUN de Sétif ainsi que d'autres sites à travers la ville.

Cette situation, n'a pas, suffi à l'implantation de tous les programmes inscrits. Les autorités locales ont adopté le scénario d'urbaniser une bande de 100 m à la limite du périmètre urbain Est de la ville. Les terrains appartenant à l'EAC Mansouri EL Khier. Un programme destiné aux militaires est aussi intégré dans la bande.

D'abord, il faut noter que cette bande est juste limitée par une urbanisation et que le tracé du troisième boulevard n'est pas encore défini. La bande était une friche agricole source de dépôt de tous les agrégats de chantiers. Sous prétexte que les EAC n'ont préservé leurs territoires, l'opportunité était de nettoyer et construire sur la bande une batterie de logement en R+1 comme étant un minéral qui termine la ville et distingue l'EAC de la ville.

C'est ainsi qu'un programme de 1000 logements a été implanté sur la bande et a été à l'origine de la fermeture de la ville. Rappelons que le concept d'ouverture a été menée par l'étude TESCO avec les boulevards et les percés. Nous avons constaté une école implantée en plein couloir de la percée du boulevard JJ1 de la ZHUN.

Cette fermeture de la ville explique la tension foncière qui a généré un retour à la ville. Cette opération menée dans l'urgence et la précipitation a compromis le tracé du boulevard n°3.

10.3.13. Travaux d'embellissement 1995-1996

Une autre manière de maîtrise, un budget de l'OPGI, réquisitionné par la wilaya pour une opération d'embellissement de la ville de Sétif. Plusieurs quartiers ont été ciblés.

Deux équipes ont été dégagées pour gérer cette opération : une équipe de pilotage présidée par le Wali de la wilaya et composée de Directeurs exécutifs concernés pour définir les actions à mener et une deuxième équipe composée de techniciens. Elle travaille sur terrain composée d'architectes, ingénieurs et des représentants des services d'Etat tout secteur confondu.

Le plus frappant, c'était l'axe principal du centre-ville de Sétif. L'axe principal de l'intramuros de la ville coloniale. Depuis l'indépendance, on n'a jamais pensé à embellir et réhabiliter le patrimoine colonial longeant cet axe. Une simple opération de toilettage a donné à la ville un nouveau look. Une opération qui a été bien appréciée par les Sétifiens.

D'autres quartiers ont été touchés, nous citons par exemple Bel Air, un quartier populaire. Une opération de revalorisation des espaces publics ont été matérialisés par des travaux d'aménagement.

Des critiques peuvent être apportés à cette opération en matière de gouvernance, de management et de gestion urbaine. Notamment l'absence de documentations et de traçabilité sur cette opération pour une éventuelle évaluation de l'action.

Aussi, il est à signaler que l'unique ancrage de l'action justifiant le projet demeure dans la dimension politique. C'est uniquement, la situation de crise, les élections qui se préparent et la visite d'un haut responsable, qui justifient l'action.

En amont du projet, il n'y a pas eu des études, ni de réflexions de fond ou de détail sur la question, au contraire les opérations ont été dégagees dans le tas et au fur et à mesure. La seule logique qui prime c'est l'urgence et la précipitation. Et en aval de l'action, on n'a pas établi des documents de récolement sur les travaux menés ni des documents d'évaluations.

10.3.14. Patrimoine immobilier de l'intramuros en pleine mutation

L'intramuros de la ville de Sétif en damier, malgré la vétusté d'une importante partie de son cadre bâti, continue à accepter les transformations urbaines successives en préservant sa forme urbaine initiale. Cette capacité du noyau historique à intégrer les commodités de la vie urbaine explique en grande partie, la raison de la longévité du système fondé au début de sa création.

Par ailleurs, cette continuité à travers le temps est contrastée par la rupture urbaine des nouvelles extensions apparues à partir de la fin des années soixante.

Le dépérissement du patrimoine immobilier colonial et des cœurs d'îlots du centre ancien est dû beaucoup plus à une surutilisation. Ceci nécessite une stratégie d'intervention basée sur un statut particulier concernant le tissu ancien. Ce qui permettra de réduire considérablement non seulement le processus de dégradation, mais aussi posera le problème d'insertion de l'architecture contemporaine dans ce quartier.

En effet, pour permettre l'amélioration de l'habitat du noyau historique et créer un cadre de vie de qualité, il faut dédensifier les haras, en préservant particulièrement celles qui présentent un patrimoine de qualité architectural. Ceci est également valable pour les immeubles de rapport. La question de la patrimonisation de l'intramuros n'est pas encore dans l'ordre du jour des responsables. Le POS qui lui concerne est toujours en souffrance d'aboutissement et les acteurs de la ville ne trouvent pas encore un compromis sur son sort.

Chapitre 11 : Instruments d'urbanisme sur le cas d'étude

Introduction

A l'égard de toutes les villes Algériennes, nous pouvons dégager des phases et des périodes de développement de croissance urbaine en suivant des logiques, des événements, des mutations géographique, économique, sociale et urbanistique.

Par ailleurs, en matière de planification urbaine, le plan d'urbanisme a-t-il vraiment planifié et anticipé le fait urbain ou plutôt a subi une réalité toujours en porte à faux et en décalage ? Le plan est-il présent durant les grands rendez-vous d'expansion urbaine ou malgré son existence il les a ratés ?

Nous essayons dans ce chapitre de décrypter les plans d'urbanisme de la ville de Sétif depuis l'indépendance à ce jour. Discuter leurs effets sur l'urbanisation et le devenir de la ville peut nous ramener à examiner ses empreintes sur le fait urbain.

Stipuler que la ville de Sétif s'est faite sans plan d'urbanisme me semble un préjugé déplacé. Certes qu'elle n'a jamais été une simple traduction de plan d'urbanisme de planification urbaine. Mais, elle n'est pas faite sans plan d'urbanisme. Elle a toujours été fabriquée en décalage par rapport au plan d'urbanisme mais ce dernier a toujours joué quelque part un rôle dans la planification urbaine. C'est grâce au plan d'urbanisme qu'elle rattrape et évite le chaos et que les perspectives se suscitent pour les acteurs de la ville. Dans le parcours, des déchets irréversibles ont été constatés par les pratiques du fait urbain qui ne tiennent pas compte du plan en vigueur mais un inventaire est toujours là pour motiver la vision prospective.

11.1. Le plan d'urbanisme

En Algérie, on a instrumentalisé le plan sans pour autant être lucide à cette instrumentalisation. On a fait du plan un document opposable aux tiers, un règlement administré pour gérer la ville, un outil beaucoup plus de droit de l'urbanisme.

Le plan en tant que idée, proposition, imagination ou en tant que guide, référence, feuille de route, orientation, projection ou aussi en tant que produit et innovation, on le trouve vide dans son contenu, où bien limité si non un contenu qui ne sera pas appliqué ou qui avant son achèvement est déjà dépassé.

A travers le décryptage du fait urbain de l'indépendance à nos jours, on a constaté que le politique se contente dans sa propre logique d'être en générale en désynchronisation avec le plan. Les gestionnaires locaux (autorités, administrations techniques et collectivités locales) sont aussi dans la même logique par rapport au plan, ils attendent toujours l'action mise à leur disposition ou plutôt à leur obligation au lieu d'épuiser du plan en vigueur.

C'est pour ça on sent cette contradiction ou ce paradoxe entre les faiseurs de la ville qui ne tiennent pas compte du plan et de son contenu, caractérisé spécialement par une administration qui d'un

côté elle fait fi à son contenu avec des pratiques généralement en porte à faux avec le plan et de l'autre côté elle insiste que le plan soit en vigueur comme un instrument réglementaire opposable aux tiers.

Nous nous ne contentons pas d'affirmer la défaillance de l'instrumentalisation du plan et par conséquent le décalage entre le plan et la réalité sans un déchiffrement dans le détail à travers la lecture du fait urbain par rapport aux contenus des plans.

On constate que le plan en vigueur est là pour régulariser et ramasser un fait accompli, en suite on continue à pratiquer l'urbanisation en porte à faux du plan en engageant une révision du plan, entre temps l'administration se trouve dans la pratique de fait urbain sans plan. On s'arrange aussi de prendre beaucoup de temps dans les délais d'approbation du plan pour laisser le maximum de temps aux faiseurs de la ville de pratiquer en absence de plan. En parallèle le technicien élaborateur du plan est impliqué à l'intérieur du cercle des faiseurs de la ville pour accompagner l'illicite au fur et à mesure dans son plan.

La révision du plan donne à l'administration une certaine légitimité de poursuivre ces pratiques d'urbanisation sans plan. La lenteur d'élaboration et d'approbation est comme une pratique voulue, pour permettre aux faiseurs de la ville une manœuvre temporelle suffisante de pratique souple sans plan. La durée d'élaboration et d'approbation du plan varie entre cinq et dix ans.

11.2. Le plan hérité de l'époque coloniale

11.2.1. La ville active en absence d'un plan 1930-1960

Après un fait urbain considérable et d'une urbanisation de croissance sous l'effet d'une conjoncture mouvementée d'un peuplement sans croissance économique, la ville est devenue éclatée en tâche d'huile et fragmentés. Une situation première depuis sa création. Deux villes en parallèle se sont formées, celle du planifié et celle du spontané mais les deux se sont fabriqués d'une manière aléatoire sans plan d'urbanisme et sans une vision ni stratégie définissant à priori l'évolution de la ville.

Entre 1930-1960, la ville de Sétif a connu une nouvelle forme urbanisation. Avec le Plan de Constantine, à travers une série de programme, elle active et confirme le fait urbain pratiqué. Beaucoup de programmes ont été engagés et leurs achèvements n'ont été qu'après l'indépendance. Du point de vue législatif aussi, l'Etat a pris la décision de reconduire la législation française pendant toute cette période jusqu'à 1973 et qui prend effet à partir de 1975.

Sur la forme urbaine de la ville, nous avons hérité de la période coloniale une ville en "tâche d'huile», tels qu'elle a été qualifiée avant l'indépendance par l'architecte urbaniste Dautrevaux (figure 37) : « Ville en tache d'huile », « ville des faubourgs », « ville extra-muros », « ville éclatée », « ville ruralisée », ... De ces qualifications on peut tirer morphologiquement l'image de la ville durant cette époque.

De la pratique d'un fait urbain moderne, une fabrication éclatée de la ville est apparue, nous avons constaté la « *fièvre des lotissements* » sur les faubourgs de la ville, une juxtaposition d'ensembles

de logements et une série d'équipements éparpillés un peu partout sur toutes les directions de la ville.

Une ville fragmentée est née en rupture avec la ville initiale. L'origine de cette fragmentation est due aussi à la gestion foncière. Les transferts de propriété militaire à la municipalité n'était pas facile, la spéculation immobilière a été le catalyseur de l'urbanisation, la rente foncière constituait la principale opportunité d'urbanisation.

Le maintien de la servitude militaire contournant l'intramuros continue à détacher la ville des faubourgs.

- A l'est, la municipalité exige la restitution de l'alignement et l'ordonnancement de l'intramuros, deux percés de la ville initiale se sont projetés sur les lotissements de Baude.
- A l'Ouest, le parcellaire agricole du faubourg des jardins constituait la matrice et la structure viaire des lotissements créés. Ce qui reste aux alentours du jardin et de la pépinière une opportunité pour les ensembles d'habitat implantés.
- Au Nord, la servitude militaire et le champ de tir continuent à constituer une zone non aedificandi.
- Au Sud, un écart se détache de la ville et s'échappe au contrôle, la démolition des remparts posait un problème de sécurité. Elle constituait le dépotoir de la ville. On y trouve la décharge publique, la maison close, le marché arabe, des activités nuisibles, constructions spontanées..., une marge urbaine qui s'est développée d'une manière indécente et insalubre.

C'est au Sud de la ville intramuros qu'on a constaté une action urbaine volontaire, un manteau protégeant la ville intramuros du versant sud est composé par une série de projets « modernes ». Cette action demeure insuffisante, par ce qu'au lieu de prendre en charge le territoire néfaste, elle s'est contentée de séparer et protéger la ville de la marge interstitielle.



Fig. 37 Etat des lieux de la ville de Sétif en 1960 PUD Dautrevaux

11.2.2. La ville repensée en 1959

La promulgation des réformes en matière d'urbanisme et notamment l'application du décret 58-1463 du 31 décembre 1958, étendu à l'Algérie par Décret du 06 Septembre 1960 relatif aux plans d'urbanisme constitue la première génération des études d'urbanisme de l'ère moderne. Une opportunité de faire le bilan d'un fait urbain aléatoire et préconiser les mesures nécessaires à la régularisation urbaine du fait urbain subi depuis 1930 et projeter la vision prospective sur l'urbanisation de la ville selon les échéanciers du plan selon la nouvelle logique de la planification urbaine.

11.2.3. Sétif dessein de la ville : 1960

Conséquence de la ville active et de son peuplement, suite à la conjoncture politique et le lancement du Plan de Constantine et dans le cadre de la mise en place de la nouvelle gamme d'instruments et d'outils d'urbanisme, la municipalité de la commune de Sétif a lancé une étude de plan d'urbanisme directeur et un plan d'urbanisme de détail.

Depuis le dessein-dessin de la ville initial par le génie militaire en 1847 jusqu'au lancement du PUD en 1959, la ville de Sétif a subi une série de politiques urbaines et a connu une urbanisation de croissance et d'extension selon la logique des réserves foncières et négociation avec le génie militaires, sans établissement d'un plan d'urbanisme directeur.

L'architecte de la municipalité dirigeait les opérations d'urbanisation au coup par coup en veillant au respect des règles générales d'urbanisme disposées au fur et à mesure par des arrêtés de la municipalité. Ce qui concernant le planifié, pour ce qui est du spontané, un laisser-faire a été constaté devant la prolifération des quartiers spontanés.

Les mesures du décret 1960 relatives à la mise en application du décret 58-1463 et faisant référence à la loi 55-900 relative à l'urbanisme, la municipalité de la commune de Sétif a engagé des études d'urbanisme pour la ville.

Au début, un Plan d'Urbanisme Directeur pour la ville de Sétif a été confié à J. P. Calsat en 1959 et a été terminé par P. Dautrevaux en juin 1962. Depuis la loi Cornudet et les plans d'aménagement et d'extension de la ville, c'est pour la première fois que la ville de Sétif a connu un débat développé autour de la planification urbaine.

Un plan d'urbanisme Directeur (PUD) fût lancé par la municipalité de la ville. Leur souci principal était la structuration de la ville éclatée, la lutte contre la prolifération du spontané, la renégociation du portefeuille foncier militaire, notamment le champ des tirs et la zone non aedificandi, et enfin la vision prospective sur développement de la ville.

Le lancement du PUD de la ville de Sétif coïncide avec le lancement du plan de Constantine. Néanmoins, l'absence du plan n'a pas freiné l'action.

En premier lieu le plan d'urbanisme Directeur (PUD) fût engagé avec l'Architecte Henri-Jean Calsat puis achevé par l'Architecte Pierre Dautrevaux. Ce sont deux visions différentes. Le Plan de l'Architecte Calsat n'a pas été achevé en étude. Les négociations sur sa vision de faire la ville en deuxième phase a connu un mécontentement des deux parties. L'étude a été résiliée et confiée à un autre architecte.

11.2.4. Sétif d'une ville fermée à une ville ouverte

Contrairement à la première ville dessinée par le génie militaire, développée dans la maîtrise sur elle-même en respectant un tracé régulier fermé physiquement par une enceinte et matérialisé par des portes, l'ouverture est maintenant de dysfonctionnement, de discontinuité, d'éclatement sous formes de faubourgs sur toutes les directions.

Cette ouverture laisse la ville illisible, et peu maîtrisable. La prolifération de constructions spontanées, le plan de masse des grands ensembles et des édifices publics éparpillés en perdant la logique de la ville initiale et aussi très loin de la logique de l'urbanisme moderne.

Le PUD est dessiné pour une perspective de vingt ans destiné à une population future de 150.000 habitants (projection selon le fait démographique). Le dessein de départ était pour une ville d'attraction régionale et un pôle de débouché des produits régionaux. La ville est constatée comme ville éclatée, quartiers inorganisés. L'emprise ferroviaire pénètre et coupe la ville.

11.2.5. Structuration et fermeture de la ville (1958-1968)

Sur la forme urbaine de la ville, c'est une ville en "tache d'huile» telle qu'elle a été qualifiée avant l'indépendance par l'architecte urbaniste Dautrevaux. Ville en tache d'huile, ville des faubourgs, ville extra-muros, ville éclatée, ville ruralisée, ... De ces qualifications on peut tirer morphologiquement l'image de la ville durant cette époque.

La question de la structuration de la ville a été la principale stratégie de l'architecte. Contrairement à Calsat, Dautrevaux a poussé la réflexion autour des infrastructures urbaines. Un dessin de fond et de détail a été constaté à travers la trame viaire dans le plan d'urbanisme.

Cette réflexion nous interpelle par ce qu'elle est capitale dans le domaine de l'urbanisme moderne et aussi par ce qu'elle définira le devenir de la ville dans les années à venir.

Avec une approche de structuration, la ville adopte définitivement, le modèle radioconcentrique. Une forme urbaine structurée à travers des couronnes matérialisées par des boulevards sous formes de ceintures.

Le déclassement des fortifications de la ville, les négociations de cession des terrains militaires tout autour, une entité foncière, comme réserve aux équipements qui répondront au statut futur de la ville moderne, la ville au-delà des remparts par leurs remplacements par un boulevard ont obtenu le grand bonheur de la ville de Sétif. Camillo SITTE disait déjà que les villes qui ont remplacé leurs remparts par des boulevards, c'est des villes qui réussissent la continuité dans leurs extensions urbaines.

Une ville abordée par ces boulevards dessinés dans le plan de Dautrevaux va transmettre à sa morphologie urbaine et paysagère une lisibilité, une proximité, des liens et des liants inters-quartiers. Ils vont changer l'urbanisme de la ville jadis basé sur la médiane comme épine dorsal de développement et d'extension d'une ville linéaire à une ville radioconcentrique constituée de couronnes.

11.2.6. Le Plan Calsat, Plan d'urbanisme Directeur 1959 (PUD 59)²⁸⁹

Le PUD de Calzat a été engagé en 1959 dans le cadre des mesures législatives portant la mise en place du Plan d'Urbanisme Directeur, la municipalité a engagé une étude du PUD avec Calzat Architecte-urbaniste. Son étude n'a pas abouti, un contentieux est généré entre les responsables municipales et les militaires avec l'architecte concernant les idées qu'il a proposé.

Calzat est architecte culturaliste, hygiéniste et spécialisé dans le secteur de la santé. Il a dessiné un plan d'urbanisme pour la ville de Sétif avec une idéologie hygiéniste et culturaliste. Il a osé des opérations que les responsables du fait urbain civil et militaire n'étaient pas d'accord. Nous citons à titre d'exemple :

²⁸⁹ Dautrevaux faisant référence à la variante du PUD de Calsat comme étant le « PUD59 ».

- La délocalisation du patrimoine militaire de la partie Nord vers Ain Tebinet à l'extérieur de la ville
- Déplacement de la Citadelle et délocalisation de la caserne militaire.
- L'intégration à l'urbanisation de la servitude militaire autour de l'intra-muros comme zone verte de protection de la ville initiale.
- La création d'une zone industrielle au Sud de la ville et développement de la vocation de la ville.
- Proposition de la déviation de la ligne du chemin de fer pour tisser la ville et proposition d'une nouvelle gare ferroviaire vers la nouvelle zone industrielle.
- Proposition d'un hôpital psychiatrique à Gasria au Nord du côté Maâbouda
- Délocalisation du groupement de la Gendarmerie.
- Proposition de nouvelles zones d'habitat.
- Restructuration de la trame viaire par l'introduction de l'évitement Sud séparant la zone d'activité de la zone industrielle.

De la lecture de l'analyse de Dautrevaux sur le dessin de Calsat (figure 38), nous constatons que les idées que l'architecte veut subir aux responsables ont abouti vers un cul de sac. Les militaires ne veulent pas renoncer sur le bien foncier qui leur revient, l'idée de déviation de la ligne de chemin de fer n'a pas été convaincante, la question de créer une zone industrielle est précoce, l'annulation de la garde mobile de la gendarmerie pour en faire une gare routière a été rejetée,...

La municipalité a confié l'aboutissement de l'étude du PUD à Dautrevaux, ayant comme mission de continuer l'approche d'urbanisme menée avec la levée des réserves émises.

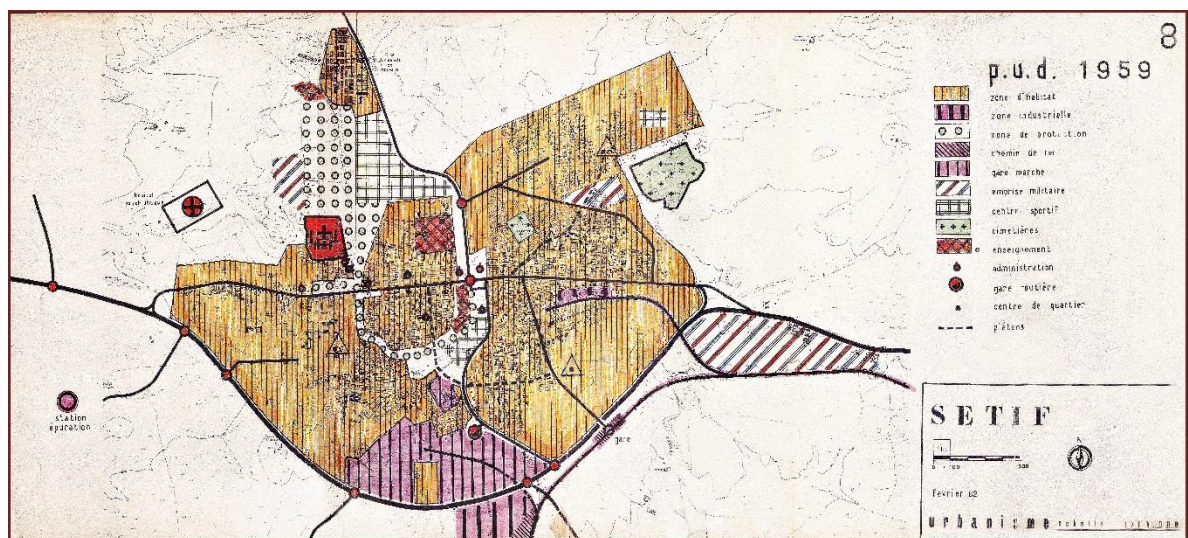


Fig. 38 Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) de Calsat 1959 selon PUD Dautrevaux

11.2.7. Le Plan Dautrevaux : Plan d'urbanisme Directeur 1962 (PUD62)

Un plan d'urbanisme directeur engagé avec Dautrevaux architecte-urbaniste domicilié à Paris. Après l'avortement du plan d'urbanisme de Calsat, rejeté par les responsables locaux, une étude a été réengagée avec Dautrevaux juste avant l'indépendance. En juin 1962, la deuxième phase a été achevée. Le PUD de Dautrevaux n'a pas été abouti à son édition définitive et par conséquent n'a pas été approuvé après l'indépendance.

Dautrevaux est un architecte domicilié à Paris, il commença son étude du PUD en 1961, la phase 3 a été achevée en juin 1962. L'étude n'a pas été approuvée mais le document a constitué la référence de l'urbanisation postindépendance jusqu'à 1982 date de l'approbation du premier PUD de la commune de Sétif.

Dautrevaux s'est arrangé entre la levée des réserves de la municipalité sur l'étude de Calzat et la reprise d'une grande partie de son étude avec une nouvelle structuration viaire primaire et secondaire.

Nous avons consulté le plan d'urbanisme proposé par Dautrevaux et il s'avère qu'à l'exception des réserves émises sur l'étude Calzat, Dautrevaux a repris quelques éléments de ce qu'il y avait dans son plan comme projet, idées et principes.

Nous citons à titre d'exemple :

- Le maintien du patrimoine militaire au Nord (champ de tir)
- L'intégration à l'urbanisation de la servitude militaire autour de l'intra-muros comme réserve foncière d'équipement pour la ville.
- La création d'une zone d'activité et l'annulation de l'idée de création de la zone industrielle.
- Le maintien de la ligne du chemin de fer et de la servitude ferroviaire.
- Une réflexion poussée en matière d'infrastructures urbaines
- Restructuration de la trame viaire primaire par des boulevards développant un système radioconcentrique et limitant la prolifération des constructions spontanées en Nord et au Sud, presque les mêmes propositions de Calzat.
- Proposition d'une gare routière au Nord de l'intra-muros.
- Proposition de nouvelles zones d'habitat.

11.2.8. Selon le rapport descriptif du PUD Dautrevaux

La ville de Sétif à vocation agricole et pastorale, capitale administrative par son statut de préfecture, ville étape à caractère commercial. Les industries sont inexistantes, faute de matières premières, aucune raison économique de développement. Les seules activités à caractère industriel ne peuvent être qu'à base de transformation de produits agricoles ou d'élevage. Un pays de céréales et surtout d'élevage notamment dans les montagnes.

A l'exception du secteur tertiaire, commerces, transports, banques, le sous-emploi et le non emploi sont catastrophiques. Le secteur secondaire est surtout représenté par les industries du bâtiment ou travaux publics.

La ville est classée en cinq catégories :

- Le centre-ville, quartier originel à plan orthogonal, aux maisons alignées à plusieurs étages.
- Les quartiers Lévy, des Cheminots, de la Gare, à caractère pavillonnaire, aux rues ordonnées et à l'habitat décent.
- L'habitat dense, plus au moins ordonné.
- Dans le quartier Yahiaoui, prolifération depuis quelques années, de constructions bâties sans ordre, sans viabilité, habitat le plus souvent défectueux quant au confort, bien que construit en dur. Surpopulation très forte.
- Enfin habitat vertical, disséminé dans les différents quartiers. Les immeubles les plus hauts sont situés dans le quartier de la pinède.

Sétif, considéré comme un centre attractif d'une région importante devrait, devenir de plus en plus un pôle du débouché des produits régionaux, (drainage des bestiaux, commerce développé). Son caractère de ville-étape sur l'axe Bougie-Batna, accroît également ses possibilités de développement. Le PUD de Dautrevaux tel qu'il a été présenté tient compte des évolutions possibles dans le temps des conditions économiques.

Physionomie de la ville selon le PUD de Dautrevaux : (figure 39)

Sur un relief relativement tourmenté, le centre-ville correspond à la ville originelle, bâtie au pied de la citadelle sur un plateau qui domine la plaine au Sud, c'est le centre des activités administratives, commerciales, d'enseignements, etc....

La RN5, liaison Alger –Constantine traverse l'agglomération par son milieu.

La gare de chemin de fer est située au Sud-Est du centre-ville.

Les silos sont construits à proximité au branchement au fer

Au Nord de la gare se sont développés les quartiers de la Gare et des Cheminots. Ces secteurs n'ont pas fusionné avec le centre-ville en raison de la présence de terrains militaires. Par l'effet de la boucle de la voie ferrée, le quartier Lévy au Sud de la gare, n'est relié au reste de la ville, que par un pont et un passage à niveau. Le long de la route d'Alger (faubourg des Jardins), et sous les Remparts (Faubourg Combattants et Industriel), habitat assez désordonné. Quelques bâtiments collectifs donnent à ce quartier un aspect nouveau.

Au Nord de la citadelle, le Champ de Manœuvres (terrains militaires) énorme tâche sur la carte, a contrarié le développement de la ville dans cette direction.

La cité Bel Air, primitivement cité de recasement, est de ce fait coupée radicalement du centre de la ville. Une amorce de constructions collectives (CRS, HLM) tend, grâce à un accord de principe avec l'armée, à la création de tout un ensemble d'habitat.

Sétif est une ville éclatée en quartiers inorganisés, le centre-ville est le centre actif. Par les emprises militaires on constate une stérilisation des terrains de la citadelle et a Nord de la RN9.

Le PUD prévoit :

- la réserve partielle sur les terrains militaires au centre-ville en ce qui concerne les administrations à l'échelle départemental.
- Une Gare routière au Nord-Est de la Citadelle, position choisie en fonction de la proximité du centre-ville et des liaisons commodes dans toutes les directions (les terrains sont des propriétés militaires, un projet de gendarmerie avait été envisagé (en 1958-1959), si ce point n'était pas suivi d'effet cet emplacement serait idéal pour implanter la gare routière, le problème reste suspens.
- A l'ouest (route d'Alger : sport à l'échelon de la ville.
- Au niveau de l'organisation des quartiers :

Les quartiers sont conçus en tant que petites unités fonctionnelles comprenant l'habitat et ses prolongements immédiats tels que les écoles maternelles et primaires, un petit marché et des boutiques sur une place plantée, des bureaux administratifs à l'échelon de quartiers (recette, PTT, commissariat, dispensaire de soins PMI. Etc. ...)

Chacun des quartiers est ossaturé sur des circulations d'importance différente, des liaisons avec l'extérieur aux liaisons inter-quartiers, à la desserte de grands îlots, enfin à la desserte des habitations.

La RN5 actuelle est l'axe sur lequel sont branchées les deux rocade :

- Rcade centre-ville permettant le décongestionnement du centre
- Rcade inter-quartiers permettant une liaison circulaire entre chaque quartier, et un accès à la fois vers les zones de travail et de déviation. Chaque centre de quartier est assuré par une liaison au centre-ville.
- Une voie extra-urbaine : plusieurs piquages sur la rocade inter-quartier assurent la liaison avec la déviation de la RN5
- Voies de transit et voies interrégionales : la déviation évite Sétif pour les directions Alger-Constantine et Batna-Bougie. Des possibilités de pénétration directe dans la ville sont assurées par des bretelles sur la déviation soit dans chacun des quartiers, soit avec accès direct au centre-ville.

La restructuration viaire et la prise en charge d'infrastructures urbaines primaires par le tissage inter-quartiers, déviation de transite inter-régions et la ceinture de l'intramuros de la ville initiale, constituent la réflexion stratégique capitale de la vision prospective de la ville. Nous allons constater que cette projection d'infrastructures urbaines sera reprise dans tous les fonds de plans d'urbanisme que la ville de Sétif a connu jusqu'à ce jour.

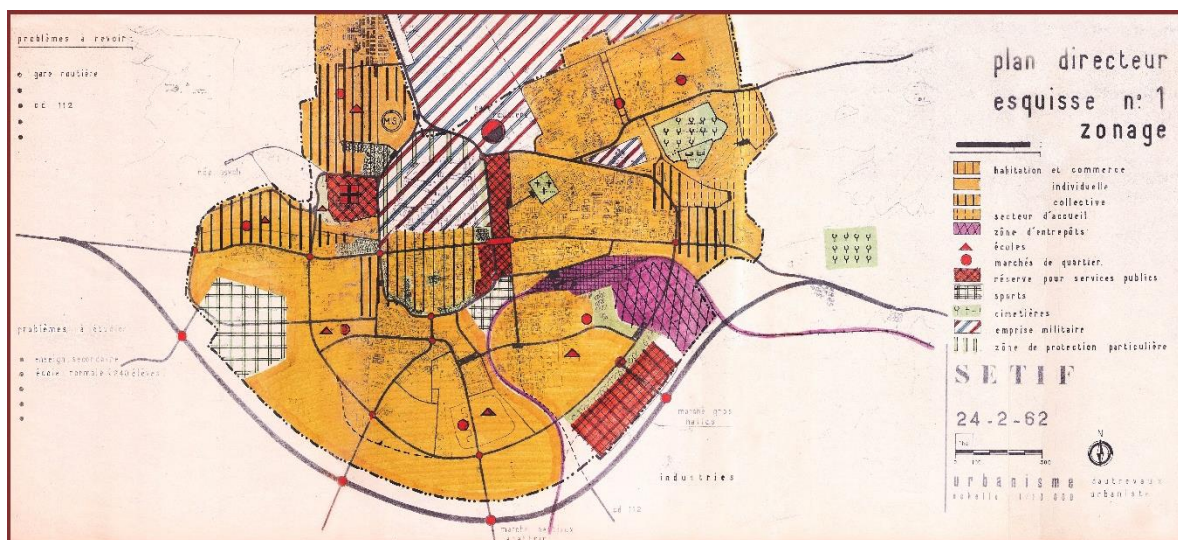


Fig. 39 Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) Dautrevaux 1962

11.2.9. Plans d'urbanisme directeur entre Calsat et Dautrevaux

Aujourd'hui, il apparaît clairement que la différence entre le PUD de Calsat et celui de Dautrevaux n'est pas une simple question de levé de réserves. Des déductions et des traductions dans le raisonnement à travers l'exploitation des deux documents restent à vérifier. En fait, ce sont deux plans d'urbanisme différents, deux idéologies dont la réflexion est différente. Mais ils restent une piste très intéressante à explorer. Le destin de la ville en matière de fait urbain en reprenant la réflexion de l'un ou de l'autre constitue aussi une piste intéressante à décrypter.

De l'étude comparative entre les deux plans, nous constatons que Dautrevaux s'est inspiré de Calzat. Comme il le mentionne dans son document. Il avait comme mission de lever les réserves émises sur son plan.

Dautrevaux ne s'est pas contenté à la levée des réserves. Il a repris l'étude de la phase diagnostic. Le point fort dans son plan d'urbanisme, c'est la restructuration viaire, un tracé primaire qui a été proposé par Dautrevaux et qui a bouleversé le devenir de la ville pour plusieurs considérations, nous citons en autres :

- La ville qualifiée de "*tâche de huile*", par les faubourgs qui se sont développés en dehors des remparts de la ville intra-muros.
- La prolifération des constructions spontanées au Nord qualifié comme "*cancer*" de la ville et aussi au sud.

Les divergences des deux plans selon Dautrevaux :

"Le déplacement de la gare et le déplacement de la citadelle prévus par Calzat paraissent parfaitement logiques sur le plan urbain considéré dans le temps. Actuellement, c'est-à-dire, dans

les 20 ou 25 années à venir, la réalisation de ces deux opérations ne paraît pas possible. Mais dans 40 ou 50 ans, il est possible, sinon probable, que ces deux dispositions présentent tout leur intérêt."

La réserve de la CADAT à l'époque sur le PUD 1959 c'est plutôt d'"étendre le périmètre d'agglomération au Nord et Nord-est de Yahiaoui".

Une variante qui n'a été retenue par le PUD de Dautrevaux, mais c'est l'hypothèse que l'ex-CADAT a adopté plus tard dans le cadre du PUD 82, contrairement aux extensions sur les versants Sud et Sud-Ouest.

Pour ce qui est du déplacement de la citadelle et la délocalisation de la caserne et la restitution du patrimoine du champ de tirs avec échange à Ain Tebinet Dautrevaux voit que l'opposition générale.

Dautrevaux rappelle dans le PUD « *opposition générale concernant le déplacement de la Citadelle* » et qui concerne la délocalisation de la caserne et stipule pour le patrimoine militaire du champ de tir que l'idée de l'"échange à Ain Tebinet est repoussée par l'Armée".

A travers la lecture des deux plans, il ressort une différence dans la vision et la dimension temporaire, les priorités de l'un ne sont en perspectives pour l'autre. S'ils sont d'accord dans l'approche globale du devenir de la ville, ils se divisent dans le timing.

Pour Dautrevaux, *"l'hypothèse à moyen et long terme du développement d'activité liées aux ressources naturelles de la région c'est-à-dire l'agriculture et l'élevage"*. Pour Calzat, l'hypothèse est que *"Sétif doit jouer le rôle de pôle attractif d'une région importante dont il faut développer le commerce et l'industrie"*. Cependant, Dautrevaux conclue à la fin du rapport que *"Sétif considéré comme un centre attractif d'une région importante devrait devenir de plus en plus un pôle de débouché des produits régionaux"*.

Calzat propose des conditions de promotion économique par la création de la zone industrielle comme un pôle régional, par contre Dautrevaux considère Sétif comme ville-étape sur l'axe Nord-Sud reliant Bougie-Batna et présente un plan qui tient compte des évolutions possibles dans le temps et des conditions économiques probables.

11.2.10. La zone non aedificandi (figure 40 et 41)

Pour Calzat, concernant la bande non aedificandi sur le pourtour de la ville et la servitude militaire des champs de tir au Nord, il a proposé une action paysagiste basée sur l'espace vert, le sport et la délocalisation générale des militaires de la ville y compris au niveau de la citadelle, une plantation d'arbre sur tout le territoire de protection de l'intramuros. Sur le champ des tirs, il propose un centre sportif.

Contrairement, Dautrevaux a maintenu le champ des tirs comme servitude militaire dans la partie Nord, le maintien de la citadelle avec une servitude et règlement de protection des constructions

limitrophes²⁹⁰. Il propose l'urbanisation du pourtour de l'intramuros après une correction de son territoire par une couronne radioconcentrique (actuellement le boulevard de l'ALN) dans la partie élargie il propose une zone de protection particulière et au Sud de la médiane l'approche paysagère est limitée à l'implantation d'une bande d'arbres structurant le boulevard. Dans la partie Est, il maintient l'idée de réserves foncières pour des équipements publics.

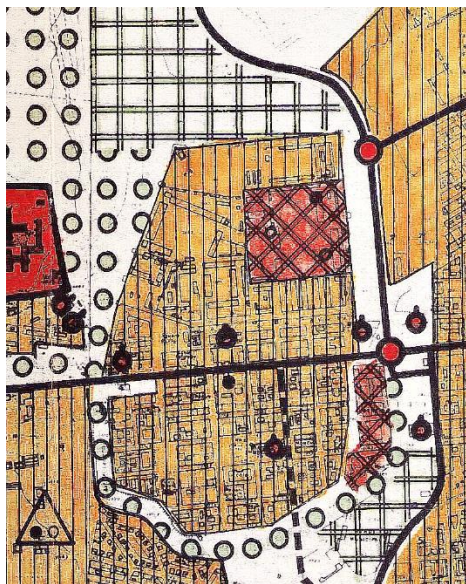


Fig. 40 Proposition de Calsat sur la ZNA

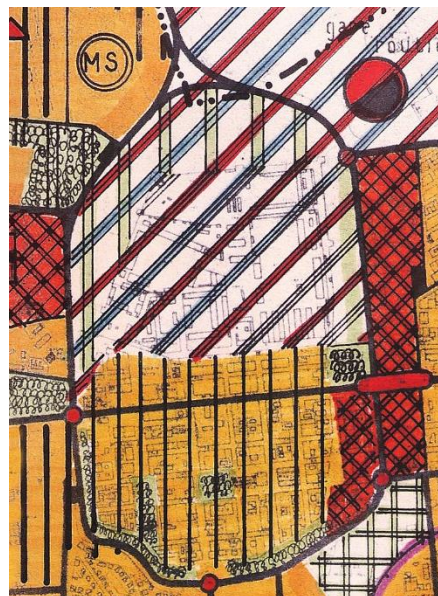


Fig. 41 Proposition de Dautrevaux sur la ZNA

Source : PUD Dautrevaux phase 2 avril 1962

11.2.11. Genèse et impact de l'infrastructure sur la forme de la ville

Les ambitions de Calsat étaient quantitativement et hiérarchiquement limitées par rapport à celles de Dautrevaux :

- Déviation de la ligne du chemin de fer et la délocalisation de la gare au-delà de la ville
- Proposition du boulevard Port Said comme évitement nord éclatant le carré de l'observatoire
- Proposition d'une pénétrante Sud vers la médiane sur l'emprise de la ligne chemin de fer
- Proposition d'une rocade au Sud.

Les propositions de Dautrevaux ont pris en charge dans le fond et dans le détail le tissage des quartiers, les relations inter et intra quartiers, les contournements. Un véritable réseau routier a été dessiné pour la première fois depuis la ville de l'urbanisation active. Une infrastructure qui va donner à la ville sa forme, sa réussite et son évolution.

²⁹⁰Concernant la Citadelle conformément aux servitudes non altius-tellendi existantes et réactualisées par décret du 16 octobre 1953. Pour le Champ de tir toute construction est strictement interdite à l'intérieur du polygone conformément à la circulaire n°42 du 14 février 1962 du président de la commission Supérieure des Champs de tir.

Une logique d'une forme radioconcentrique commence à se dessiner avec Dautrevaux. La forme de couronnes urbaines est clairement dégagée. Une structuration urbaine par :

- une réorganisation urbaine où *"chacun des quartiers est ossaturé par une circulation d'importance différente allant des liaisons inter-quartiers à la desserte de grands îlots, enfin à la desserte des habitations"*.
- Une action de *"liaisons intra-urbaine : RN5 actuelle comme axe principal sur lequel sont branchées deux rocades : la rocade centre-ville permettant le décongestionnement du centre et une rocade inter-quartiers permettant une liaison circulaire entre chaque quartier, et un accès à la fois vers les zones de travail et la déviation. De chaque centre de quartier : liaison au centre-ville."*
- Une action de *"liaisons Extra-urbaine : de piquages sur la rocade inter-quartiers vers la déviation"* et pour l'action sur le *"Transit et le régional : la déviation évite Sétif pour les directions Alger-Constantine et Batna-Bougie. Possibilité de pénétration directe dans la ville, par des bretelles, soit dans chacun des quartiers, soit accès direct au centre-ville."*

Le règlement du PUD et l'approche sectorielle :

L'Architecte dans son règlement, a décomposé le territoire de la ville avec une logique de zoning dont chaque zone est divisée selon les cas en secteurs :

- Zone d'habitation :
 - Secteurs d'habitation et de commerce qui correspond à l'intramuros dénommé centre-ville avec une extension sensible au quartier de la gare et au Nord et au Sud de la médiane.
 - Secteur d'habitation basse qui distingue des sous-secteurs ; le sous-secteur dense à caractère médina et il correspond à la maison individuel de la population musulmane et le sous-secteur dit résidence qui correspond sensiblement à la city Lévy et la cité des Cheminots.
 - Secteurs d'habitations collectives destinées à recevoir des ensembles coordonnés d'habitations collectives.
 - Secteur d'accueil destiné à planifier les limites des quartiers spontanés au Nord pour canaliser les constructions existantes et éviter toute extension de bidonville
 - Secteur à rénover
- Zone industrielle
- Zone des marchés –halles-
- Zone rurale et au-delà du périmètre de l'agglomération qui est délimité par une couronne concentrique distant de un (01) kilomètre.

11.3. La ville entre le PUD 62 et le PUD 82

11.3.1. Le Plan d'Urbanisme en vigueur : 1962-1982

Bien que le PUD engagé n'ait pas été officiellement approuvé, il a été déposé à la municipalité un mois avant l'indépendance. Il n'a jamais connu les suites d'approbation. De l'analyse du fait urbain postindépendance et de l'enquête et des entretiens qu'on a fait avec les cadres de la ville de l'époque, il a été prouvé que l'urbanisme de la ville des deux premières décennies tiennent leur orientation et réglementation en général du PUD de Dautrevaux.

11.3.2. Le plan hérité de l'époque coloniale

Durant cette période, on constate la densification et la prolifération des quartiers spontanées (la cité Yahiaoui, 05 fusillés, La cité Bounecheda (Pierre Gaillet), La cité Omar Deggou (Andréolli). L'achèvement du programme colonial issu du plan de Constantine (la cité Cinéstale, la cité des fonctionnaires, la cité des remparts, la cité Diars Nekhla, la cité Ciloc, la cité des 130 logts Bel Air,...). La densification des secteurs du tissu existant par un remplissage des zones tampons par des équipements

Le PUD de la commune de Sétif lancé en 1977 n'a été approuvé par le Ministre de l'habitat par arrêté n°43/MUCH/82 du 25 février 1982. En dehors du PUD colonial, de l'indépendance jusqu'à 1982, la ville de Sétif s'est urbanisée sans plan d'urbanisme en vigueur. Le premier plan d'urbanisme approuvé et mis en vigueur par l'administration locale a été effectif vingt ans après l'indépendance c'est-à-dire à partir de 1982.

La question qui se pose durant les vingt années avec quoi on a urbanisé la ville de Sétif ? Sachant que cette période est charnière dans le développement de la ville. La ville a connu durant cette période une expansion urbaine importante.

La ville de Sétif a passé de 300 ha à 1800 ha. Un gaspillage foncier a été ressenti durant cette époque au niveau de la densité. Sur les 1800 ha que la ville a urbanisé, il existait une possibilité de densification et d'urbanisation de presque 500 ha.

Durant cette époque où la ville est dépourvue d'un plan d'urbanisme en vigueur, elle a connu une urbanisation galopante. Cette urbanisation est caractérisée principalement par :

- Achèvement du plan de Constantine, le plan spécial, le premier plan quadriennal et une partie du deuxième plan quadriennal

Une juxtaposition de plusieurs programmes a été réalisée. On cite

- les grands ensembles (au SUD ; 400 logements, 1000 logement, la cité SONATRACH, à l'ouest ; cité 750 logement, cité Maâbouda, au Nord ; la cité 600 logements, au Nord-est le lancement de la ZHUN de Sétif).
- L'université Ferhat Abbas
- La zone d'activité et la zone industrielle
- Le parc Omnisport et le stade du 08 mai 45
- La gare routière

Durant cette phase, on peut dire que la ville de Sétif a pris morphologiquement presque sa forme actuelle.

Le plan d'urbanisme directeur PUD qui est dénoncé par les urbanistes en Algérie comme plan "alibi", faisant allusion à la gestion foncière et la fameuse ordonnance 74/26 relative à la constitution du portefeuille foncier communal n'a pas trouvé son rôle à Sétif. Une particularité locale par rapport aux autres villes Algériennes.

11.3.3. Le PUP de la commune de Sétif : le plan alibi 1977 (figure 42)

Cette particularité s'explique à travers la structure et la gestion foncière par l'introduction d'une simple carte intitulée « périmètre provisoire d'urbanisation ».

Elle a été établie par les services de l'urbanisme de la wilaya en collaboration avec les collectivités locales de la commune. Le PUP de la ville de Sétif n'est qu'un document graphique établi par l'administration et visé et annexé à l'arrêté du wali en date du 12 avril 1977, portant délimitation du périmètre provisoire d'urbanisation. Elle délimite le périmètre d'urbanisation concerné par les mesures de la gestion foncière conformément à l'ordonnance 74-26 relative à la constitution des réserves foncières communales. Le document est intitulé « *Réserves foncières délimitant le périmètre provisoire d'urbanisation* ». Le PUP, comme pièce alibi à la gestion foncière des réserves foncières communales, est adopté après le non aboutissement de la première génération des PUD 72 confié au bureau d'étude étranger OTHAL²⁹¹ et relancer avec la CADAT de Sétif. Il coïncide aussi avec le lancement de l'étude la ZHUN avec TESCO.

Ce qui est intéressant, c'est que de l'exploitation de la carte du « périmètre provisoire d'urbanisation », nous constatons que le fond de plan utilisé et annexé à l'arrêté du wali n'est que le plan d'urbanisme directeur de Dautrevaux actualisé au stylo par l'injonction des programmes déjà lancés dans le cadre du plan spécial et le 1er plan quadriennal. Les affectations des programmes de modernisation urbaine du plan spécial caractérisé par les grands ensembles et l'intégration d'une grande partie de la ZHUN établie par TESCO durant la même période.

De la lecture du PUP, la reprise de l'infrastructure telle que dessinée par Dautrevaux a permis de dégager des opportunités foncières qui ont déjà servi pour recevoir le programme du plan spécial. Nous citons au Sud la projection de l'évitement de la RN 5 et le boulevard 20 août 54 a dégagé la bande allant du Sud-est au Sud-ouest. Nous constatons dans les choix de terrains effectués le programme des grands ensembles (cités des 1000 logements, 400 logements) la zone d'activité, le stade et quelques équipements.

Si l'alibi c'était la gestion foncière, le prétexte principal de création du plan « périmètre provisoire d'urbanisation » c'est aussi le choix d'urbanisation Nord-est pour débloquer l'étude la ZHUN de Sétif par le bureau d'étude TESCO durant la même année.

²⁹¹ OTHAL Omnium Technique de l'Habitat d'Algérie, bureau d'étude français lui a été confié plusieurs PUD à travers le territoire national entre 1971-1972.

11.3.4. Les anciens PUD de l'époque coloniale

C'est après l'exploitation du PUD de Calzat et le PUD de Dautrevaux qu'on s'est rendu compte de l'origine et des empreintes de l'urbanisation de la ville de Sétif pendant la période postindépendance.

Dautrevaux a proposé dans la nouvelle structure viaire ce qui a été réalisé justement durant la période postindépendance tels que le boulevard de la ceinture de l'intra-muros, le boulevard de port Said, le boulevard 20 août 54 et l'évitement de la RN 5.

Avec cette restructuration viaire des quartiers ce sont constitués, il a proposé de les urbaniser avec de l'habitat collectif et de l'habitat individuel. Chose qui a été concrétisée durant la période postindépendance à travers les grands ensembles qu'on a déjà cité.

Beaucoup de projets réalisés durant cette période font l'objet de propositions dans les documents d'urbanisme de Calsat ou de Dautrevaux.

11.3.5. La zone Industrielle de Sétif

A titre d'exemple, la zone industrielle de Sétif nous a interpellée sur le choix du site adopté. Elle est prévue par le programme spécial de la wilaya de 1970. Le secrétariat d'Etat au plan a chargé la CADAT (domicilié à Alger) pour la réalisation des zones industrielles conformément au PV de la réunion interministérielle tenue le 09 juin 1970.

Dans le cadre des études préliminaires, la première étape consiste à produire les sites probables à recevoir une zone industrielle à Sétif, la mission a été confiée au bureau d'étude Suisse Ingénieurs-conseils associés (EWZ de Zurich et SGI de Genève). Cinq (05) sites ont fait l'objet de proposition en date du 14/07/1970 : (Site I Bir N'sa à l'est d'El Hassi, Site II : Ain Trick, Site III : entre Tinner et Ras EL Ma, Site IV : Hchichia et le Site V : Mezloug)²⁹² (figure 43).

L'administration centrale représentée par le ministère de l'industrie et de l'énergie, hésite à la fin entre deux sites qu'ils lui semblent intéressants, le site II (Ain Trick) et V (Mezloug), par contre le bureau d'étude Suisse penche pour le site V (Mezloug).

Le 30 septembre 1970, au niveau de la wilaya une réunion de présentation des données des sites II et V a été largement discutée et l'examen des données révèlent de profondes divergences quant à l'appréciation des critères techniques et économiques.

En octobre 1970 lors de la réunion du Conseil des Ministres, il a été décidé de reconsidérer le choix du site V.

En février 1971, selon les directives du Conseil des Ministres et une analyse plus précise des différents sites proposés tenant compte des critères techniques et sociaux-économiques, conduisent à approfondir les études des sites II et VI qui apparaissent alors les plus favorables. Sachant qu'un

²⁹² Les sites font partie de la commune de Sétif avant le découpage administratif.

sixième site (VI) a été proposé par les services techniques de la commune de Sétif et représenté par la CADAT, (un plan d'aménagement avec localisation des entreprises a été établi en l'occurrence par la CADAT en date du 20/02/1971).

NB : Le site VI est celui où maintenant est implanté la zone industrielle de la ville de Sétif.

Au niveau local, une commission présidée par le wali est installée et chargée de choisir un terrain susceptible de recevoir l'implantation de la zone industrielle parmi les sites proposés.

En date 02 mars 1971, sanctionné par un PV, la CADAT a développé un 6^{ème} site pour le proposer avec une étude comparative par rapport au site 2. En dépit des orientations écrites dans le PV de la réunion interministérielle du 22/02/1971, les membres de la commission de la wilaya ont porté leur choix à l'unanimité sur le terrain du site 6, (bien de l'Etat d'une superficie de 200 ha environ avec possibilité d'extension). Un arrêté du wali sous le N°71-369-33 du 02 mars 1971, déclarant d'utilité publique la création d'une zone industrielle et les travaux à son aménagement.

Néanmoins les travaux ont été engagés en 1972 sans permis de lotir et réceptionnés en 1976. A cette époque nous considérons que la création des zones industrielle est considérés comme un urbanisme opérationnel, parmi les problèmes soulevés par le lotisseur (CADAT) est celui de la définition d'une limite entre les aménagements dits "internes à la zone" et ceux dits "externes à la zone" dont la réalisation et la prise en charge restent flous. De l'exploitation des PV de réunions sur la question la mise en place d'infrastructures extérieures destinées à satisfaire en amont les besoins globaux de la zone industrielle a été largement discutée. A ce stade une mobilisation des services publics concernés dépassant les limites de la zone a pris en charge les infrastructures externes en matière d'eau et d'énergie.

Par ailleurs, à ce jour le problème de raccordement et de drainage des eaux usées ne sont pas réglés et que le rejet est à ce jour à l'air libre. Une des conséquences de l'illisibilité des prorogatifs de prise en charge de la station d'épuration de la zone industrielle.

Sachant que la création de la zone industrielle sur le site VI suit la logique d'urbanisation de la partie Sud de la ville de Sétif que la wilaya a engagée depuis 1970 sur le programme spécial.

Une Zone d'Entrepôt et d'Activité (ZEA) a été créé comme lotissement industriel de Sétif et a été approuvée par arrêté du wali N°70.037/33 du 21/01/1970.

De la discussion sur les cinq sites proposés pour recevoir la zone industrielle élaborée par le bureau d'étude Suisse et notamment la penchée de la centrale sur le choix du site entre la variante du site II et le site V, comment à la fin un 6^{ème} site a été localement proposé et a été maintenu définitivement pour recevoir la future zone industrielle de Sétif dans un temps record. A ce moment, la CADAT est domicilié à Alger, l'antenne de Sétif n'est pas encore installée.

Il est vrai que les propositions du bureau d'étude Suisse ne figuraient dans aucun plan d'urbanisme. Il est mentionné dans les recommandations du ministère de ne pas attendre l'élaboration du plan d'urbanisme qui risque de retarder le processus de création des zones industrielles.

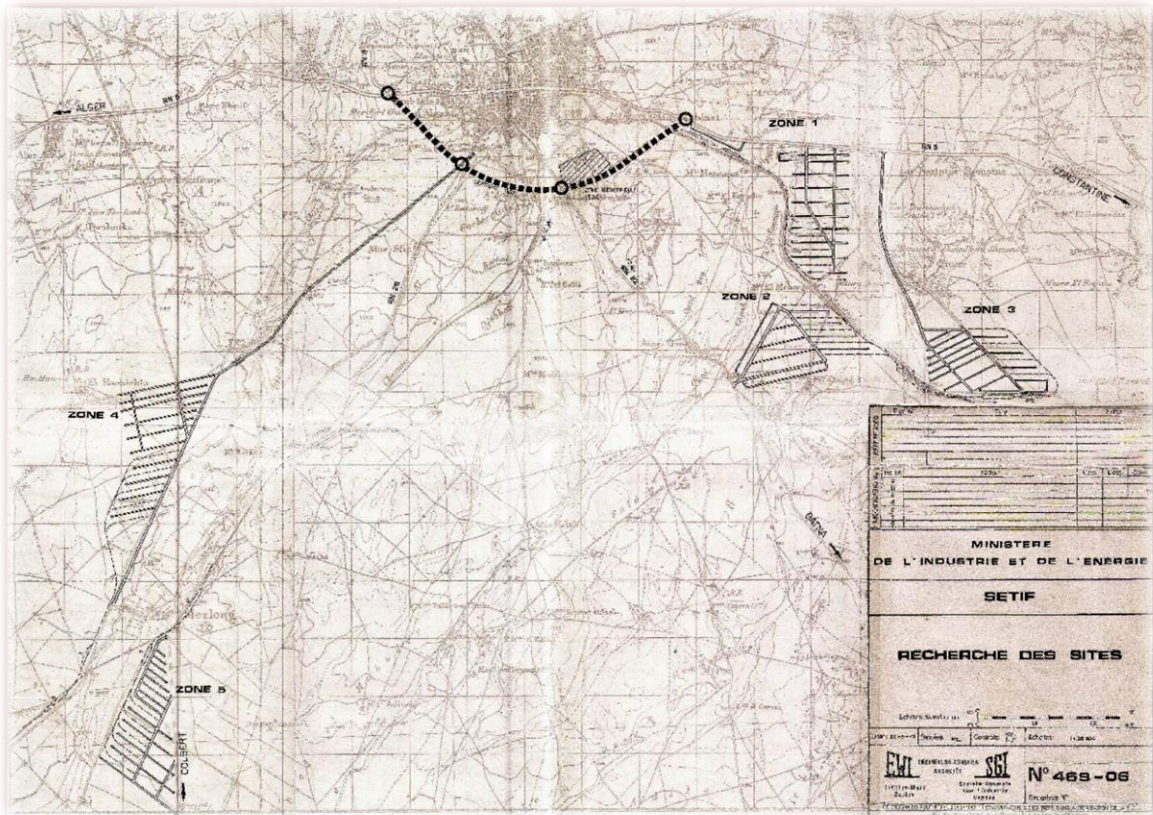


Fig. 43 Carte étude d'impact choix de sites pour la zone industrielle de Sétif BET EWI et SGI

Lors de son inscription dans le cadre du plan spécial que la wilaya de Sétif a bénéficié depuis 1970, une commission de choix de terrain a délibéré sur le sixième site qui se trouve au Sud de la ville et limitrophe à la ville séparé par l'évitement de la RN. Beaucoup de techniciens m'ont expliqué que le changement de site a été une question de régionalisme. Les décisions de régionalisme sur le choix des zones industrielles étaient très courantes à l'époque à travers le territoire national et énormément de chercheurs ont en parlent.

D'autres investigations ont été basées notamment sur l'hypothèse que la ville de Sétif s'est inspirée son fait urbain durant la période 1962-1982 du PUD de Dautrevaux. Nous avons constaté que bien que Dautrevaux, dans son PUD de 1962, était contre l'implantation d'une zone industrielle à Sétif, par contre Calsat dans sa première phase du PUD de 1959 (et qui a été rejeté par les collectivités locale) lui il prévoit la zone industrielle là où elle est maintenant.

De l'exploitation des archives, le choix du site VI, n'est pas un simple hasard, c'est une proposition de l'architecte de la municipalité basée sur les propositions de Calsat et développée par la CADAT d'Alger. C'est comme ça que finalement la zone Industrielle a été créée au Sud de la ville de Sétif tissée avec la ville par le réseau routier et le réseau du chemin de fer.

Ce projet important qui s'étale au départ sur une assiette de 200 hectares, aujourd'hui densifié et prolongé jusqu'à la limite de l'autoroute est-Ouest. Elle est examinée comme une entité urbaine

considérable et qui a joué un rôle capital sur l'évolution spatiale et la dynamique urbaine de la ville de Sétif. Il n'existait pas un plan d'urbanisme en vigueur qui le stipule d'une part et d'autre part elle est en porte à faux avec l'étude du projet engagé avec les Suisses. En parallèle la CADAT comme structure "spécialisée" à cette fin a été mise en place à Sétif comme maître d'ouvrage. Elle a accomplie les deux missions, une maîtrise d'œuvre et une maîtrise d'ouvrage en qualité de gestionnaire du foncier industriel produit. Une mission que l'URBA Sétif issu du CNERU qui lui issu de la CADAT l'accompli à ce jour.

11.3.6. La ZHUN de Sétif de TESCO

TESCO, un bureau d'étude Hongrois, composé d'architectes-urbanistes mais aussi de paysagistes. L'étude de la ZHUN de Sétif a été lancée en 1976. Ils étaient chargés d'élaborer une étude d'une Zone Habitat Urbaine Nouvelle qui s'étale sur une surface de 263 ha (figure 44).

Le Bureau d'étude ne s'est pas contenté à greffer un territoire pour abriter une ZHUN à base d'un PV de choix de terrain établi à l'époque par les services d'administrations. Ils ont fait une lecture approfondie de toute la ville, un diagnostic sévère sur la situation a été établi dans la première phase d'étude. Ils ont constaté un chantier d'urbanisation très important et avec un rythme de croissance urbaine très accéléré.

On l'appelle le plan spécial, il était le grand départ de la mutation urbaine de la ville. TESCO visait d'une part à compacter le tissu éclaté de la ville et projetait une nouvelle structure viaire primaire transformant la "ville fermée" conçue par Calzat et Dautrevaux à une "ville ouverte" extensible à travers des percés et des boulevards. Par conséquent la ville de Sétif a confirmé une urbanisation effective d'une ville radioconcentrique.



Fig. 44 Etude de la ZHUN de Sétif TESCO 1979

A la date d'approbation du PUD 82, la ville de Sétif prend la forme qu'elle avait pendant la décennie noire. La première couronne est structurée par le boulevard de l'ALN et restructuré par les équipements structurants de la ville. La deuxième couronne de limitation des quartiers spontanés et de tissage avec l'urbanisation nouvelle engagée depuis l'indépendance est concrétisée. La troisième couronne constituant la ville planifiée est dessinée déjà et le plan d'urbanisme directeur de 1982 n'a en réalité qu'actualisé un fait accompli.

Le PUD approuvé en 1982 (figure 45). Il a mis plus de six ans d'étude, de négociation et d'approbation entre l'administration et le bureau d'étude. Le PUD s'est contenté donc de régulariser un fait accompli depuis l'indépendance à ce jour. Il a constaté que sur les 1500 ha urbanisés, il existe 500 ha à densifier à l'intérieur de la ville d'une part et d'autre part il a prévu pour le court et le moyen terme l'intégration de la ZHUN conçue par TESCO dans le plan comme opportunité foncière.

A cet égard, nous pouvons dire que le PUD n'a rien préconisé pour l'urbanisation de la ville à l'exception de la densification et l'intégration de l'étude de la ZHUN. Le PUD s'est contenté et s'est limité aux décisions d'affectation des sols déjà prises et qui est en chantier.

L'horizon adopté dans l'étude se limite pour le court terme à 1985 et le moyen terme à horizon 1990. Alors que l'étude a été approuvée en 1982, sachant que le plan n'a prévu que ce qu'il a été engagé. Pour le court et le moyen terme le plan a prévu la densification du secteur urbanisé et l'urbanisation de la ZHUN.

Le PUD a prévu dans son règlement la définition d'usage des sols en décomposant la ville en plusieurs unités. En matière d'habitat, il a stipulé que la ZHUN étudiée par TESCO répond aux besoins de logement sur le court et le moyen terme. Et qu'en matière d'équipement, la ville est satisfaite d'équipements scolaires et sportifs et souffre d'équipements sanitaires et culturels. Par contre en matière d'infrastructure le réseau routier dans son ensemble est bon mais souffre du manque d'entretien et que la jonction de la cité Yahiaoui avec la ZHUN pose problème. Sur le plan réseau d'alimentation en eau potable qui arrive à sa saturation et que le réseau d'assainissement laisse à désirer et qu'ils se perdent dans la nature sans traitement préalable.

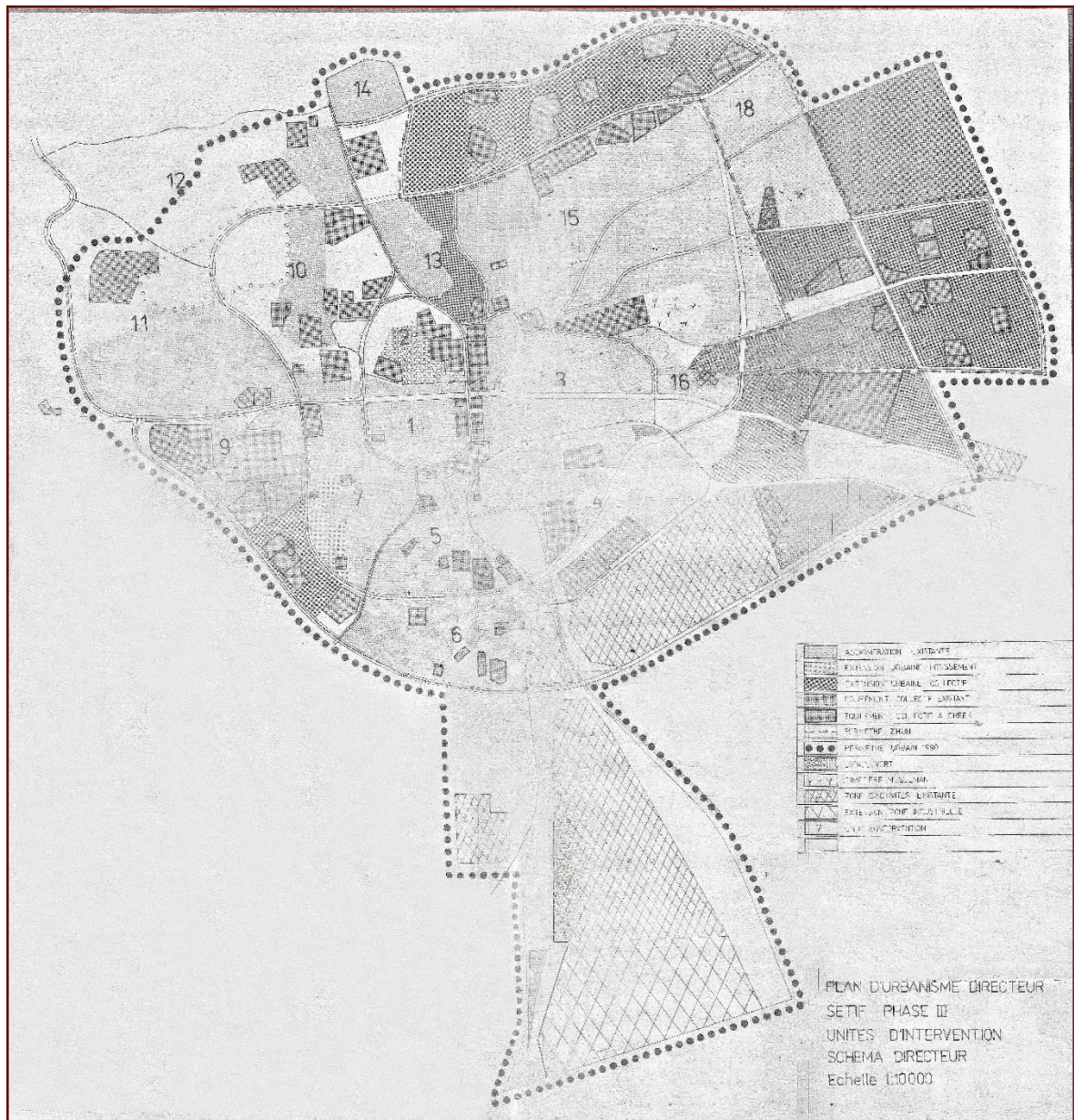


Fig. 45 Plan d'Urbanisme Directeur de Sétif (PUD 1982) Urba Sétif

11.3.7. Plan d'urbanisme de détail PUD de Fabien Villi

Comme son nom l'indique, que ce soit celui de Calsat ou de Vili, le Plan d'urbanisme de détail a été engagé en parallèle au plan d'urbanisme directeur. On constate dans le cas de Tandja, l'outil opérationnel a été élaboré par Fabien VILLI en date du 09/06/1962. De l'exploitation de la partie Nord-Est en annexe la restructuration du quartier de Tandja (cité Yahiaoui) et Ras Idour. Beaucoup de projets qu'on trouve se concrétiser à partir des années 1970 figurent dans l'étude. On constate l'équipement éducatif (Lycée Ben Alioui) la cité 150 logements Rebbouh, la centralité créée dans

La proposition de F. VILLI (figure 46) en matière de structure viaire qui suit la logique de structuration du PUD de P. Dautrevaux, dessine en détail les actions d'urbanisme à mener, tels que le boulevard du Port Said réalisé plus tard dans les années 70. La nouvelle extension Est par les lotissements d'Ouled Brahem issue de la restructuration et de la proposition d'une rocade de ceinture inter quartiers qui plus tard dans le cadre de la ZHUN devienne le boulevard H. De là nous constatons que plus tard, l'étude TESCO s'est inspirée aussi, au niveau du tissu urbain existant des recommandations proposées par l'étude de F. VILLI. Elle a tenu compte de cette étude dans la partie critique de l'étude et qui consiste à l'intégration de la ZHUN à la ville notamment dans la partie Nord et Nord Est là où il y a le quartier de Yahiaoui, Oued Bouaroua, Ouled Brahem,...



Nous avons constaté que la majorité des projets s'ils ne sont pas en conformité avec le plan politique et administratif, ils sont d'une inspiration des plans tiroirs établis durant la période coloniale. L'efficacité et l'influence de ces plans ont été constatées plusieurs fois.

Aujourd'hui, si la ville de Sétif a moyennant réussi son urbanisme, ce n'est pas vigueur mais plutôt une combinaison et une adaptation des études d'urbanisme élaborées durant l'époque coloniale et qui ne sont jamais déclarées comme telles.

En fin, durant cette période 1962-1982, la ville de Sétif ne s'est pas contentée finalement à la juxtaposition des programmes comme le stipule pas mal d'études d'urbanisme. Elle a connu dans son fait urbain, une réflexion d'urbanisme de planification et d'organisation. Elle fait objet d'un débat urbanistique juste avant l'indépendance.

En matière d'action urbanistique, nous avons recensé la plus importante quantitativement et qualitativement, la substance de la production d'infrastructure primaire qui a joué un rôle important dans le devenir même de la ville. Une action qui s'est développée plus tard dans le cadre de la ZHUN. C'est plus tard avec l'expansion urbaine et l'agressivité de la voiture qu'on a apprécié à sa juste valeur cette action de structuration de la ville.

La deuxième, elle concerne la fabrication de la deuxième couronne. L'idée initiale ce n'était pas de développer un système radioconcentrique mais elle dessinait pour structurer, bloquer et atténuer le phénomène de l'informel et du spontanée qui s'est implanté avant l'indépendance au nord dans le quartier de Tandja et Ras Idour et au Sud dans le quartier Pierre Gaillet et Village Nigro.

La troisième conclusion c'est qu'avec les intentions de Dautrevaux de structurer la ville éclatée, le principe de développement, d'extension et d'évolution spatiale est compromis, on a fermé la ville. Cette qualification de fermeture de la ville on la trouve dix ans après en 1978 dans le diagnostic de TESCO (bureau d'étude Hongrois) chargé d'élaborer l'étude de la ZHUN de Sétif. C'est grâce à l'étude de la ZHUN par TESCO que le scénario d'ouverture de la ville a été adopté et que plus tard le PUD de 1982 a redessiné le plan d'urbanisme avec sa nouvelle structure composée de boulevards et de percés permettant à la ville l'extension spatiale.

11.4. Deuxième génération des instruments d'urbanisme : PDAU

Avec les réformes des années 90, une nouvelle loi mettant à la disposition de l'administration de nouveaux instruments d'urbanisme. Une année après des décrets d'application clarifiant la vigueur de la nouvelle boîte à outil en matière de droit d'urbanisme.

L'année suivante, un chapitre sectoriel 711 est disposé par le ministère de l'habitat pour couvrir les études d'instruments d'urbanisme. La wilaya de Sétif a lancé 39 PDAU couvrant les 60 communes.

Le PDAU de la commune de Sétif fût confié au bureau d'étude Urba Sétif. Une équipe pluridisciplinaire, s'est chargée de l'étude. Contrairement aux études précédentes, la phase 1 consistait à l'analyse de l'état des lieux a été présentée en deux volumes. Un volume a été consacré au chapitre 4 qui relate l'organisation spatiale de la commune.

Que ce soit dans la phase de création ou durant les phases de concertation, la participation des services techniques a durablement enrichi le débat d'urbanisme sur la situation et le devenir de la ville.

Dans la deuxième phase, le bureau d'étude adopte une approche a-spatiale en se basant sur des statistiques de la population pour définir un besoin sur des termes arrêtés par la réglementation en vigueur et en tenant compte d'un palliatif sur les déficits constatés et on usant de la grille des équipements, le bureau d'étude a estimé un besoin foncier de 1.600 ha.

A question de la spatialisation des besoins de la ville posait problème. Du moment que le scénario de maîtrise et de report d'urbanisation est déjà partie pour. Les services de l'agriculture ont été catégoriques de développer les plateaux de la commune de Ouled Saber et celle d'Ain Arnat. Les documents de planification, les décisions politiques et les choix des autorités locales convergent vers l'option de maîtrise.

Pour la première fois le plan a joué son rôle dans le fait urbain durant la période de crise. On a adopté le PDAU sans extension urbaine en réponse aux mesures de préservation des terres agricoles et à la maîtrise de croissance des grandes villes. Cette mesure de gestion prise en 1995 sur instruction présidentielle a influencé le fait urbain et a arrêté le mitage des terres agricoles. Pour la première fois depuis l'indépendance les pratiques d'extension et d'expansion urbaine se sont arrêtées.

Durant la décennie noire la ville s'est contentée de la densification, de faire la ville dans la ville. Cette pratique a été largement évoquée. Le fait urbain prend une nouvelle manière de faire. Nous le constatons à travers les pratiques, les programmes et les actions menées durant cette période.

Par ailleurs, devant un PUD déclaré officieusement caduque et un PDAU en cours d'étude, la ville s'est développée sans plan jusqu'à 1997. Durant une période de réformes, les élus se sont sentis visés par une paralysie de disponibilité foncière. Plusieurs communes ont connu durant cette époque une prolifération de constructions illicites.

De 1991 à 1997 la ville achève les programmes colossaux déjà lancés auparavant que ce soit dans la ZHUN ou au niveau des nouvelles extensions créées telles que les lotissements Hachemi extension, les coopératives SNTR, IAP 1, IAP 2 et les secteurs A, B et C reconvertis de la ZHUN ainsi que l'achèvement du programme de la promotion immobilière engagé à cette époque.

La ville a vécu une dynamique urbaine de construction sans que les collectivités locales ne disposent d'un patrimoine foncier à urbaniser. Pour les autorités locales devant cette dynamique et devant la crise économique que le pays a connue durant cette période, la précipitation de mettre en vigueur un plan n'est pas dans l'ordre du jour.

Parallèlement, le bureau d'étude URBA Sétif chargé d'élaborer le PDAU se trouve devant une problématique latente, un besoin foncier imminent pour répondre aux besoins de la ville et les mesures du Président de la République et notamment la circulaire 05 du 14 août 1995 stipulant l'arrêt définitif de tout mitage des terres agricoles.

Un va et vient entre les administrations, une demande de recours à un arbitrage national sur l'intégration d'une partie des terres agricoles à la demande d'urbanisation de la commune de Sétif. Un dossier de maîtrise des grandes villes a été engagé par le ministère de l'Habitat et le Ministère de l'Aménagement du territoire, une étude établie par l'ANAT dans ce contexte qui a conclu pour la ville de Sétif, l'approche de la maîtrise d'urbanisation sur la médiane et le report d'urbanisation sur des pôles se trouvant au Nord tels que les communes de Bougaa et de Ain el Kebira ainsi qu'au Sud par le développement des communes de Ain Azel et Ain Oulmène.

Un scénario déjà développé dans le cadre du PAW de la wilaya de Sétif et a été approuvé en juin 1993.

Cette conjoncture de maîtrise qui a caractérisé la décennie noire et que nous avons développé s'est matérialisée par l'approbation du PDAU de la commune de Sétif en février 1997.

Ce PDAU s'est contenté du scénario pédologique ordonné par les services administratifs de l'agriculture et qui consiste à arrêter les extensions urbaines à l'exception de la fermeture de la troisième couronne sur le territoire de Gaoua et de développer des aires de report en dehors de la ville.

Sachant que le site de Gaoua qui s'étale sur une surface de 300 ha, est d'un côté un site accidenté très difficile à l'urbanisation et appartient à un versant en contre pente avec la ville et de l'autre côté est de nature juridique quasi totale privée et son urbanisation a été déclenché par quelques promoteurs qui se sont constitué un portefeuille foncier avant même son intégration dans le PDAU.

Il faut rappeler aussi que l'accélération de l'approbation du PDAU a été déclenchée par l'instruction du Ministre de l'Habitat qui ordonne son administration sous tutelle (les DUC) d'acheminer l'approbation de tous les PDAU avant septembre 1997 (date du rassemblement des DUC avec le Ministre) et à l'exception du PDAU de la commune de Tizi-Ouzou les PDAU de toutes communes du territoire nationale ont été approuvés dans la conjoncture de préservation des terres agricoles.

Devant un plan déclaré par les collectivités locales comme mort-né, la ville de Sétif a connu une nouvelle forme d'urbanisation, des nouvelles pratiques, que ce soit de la part de l'administration ou des citoyens. Faire la ville dans la ville est devenu le principe à suivre pour répondre aux besoins et aux urgences sans reconquérir à des terres agricoles.

Nous avons donc constaté un renouvellement urbain sans plan, sans conception pour. Les programmes d'urgence d'habitat social ont été injectés dans le cadre de la densification de la ZHUN et dans quelques poches disponibles à l'intérieur et dans les franges de la ville.

Devant cette tension foncière, une crise économique et un désengagement de l'Etat et une politique du laisser-faire, la convoitise a fait de la rage dans la ville. Un comité technique de wilaya a été installé pour gérer ce phénomène de convoitise.

Le plan a été oublié, il s'est limité à gérer le droit d'urbanisme par la délivrance des actes et certificats d'urbanisme. Mais une nouvelle carte a surgit, elle s'appelle "la carte des poches vides". Le wali de la wilaya a commandé cette carte pour faire face à la convoitise et voir réellement les disponibilités foncières susceptibles de recevoir le programme d'Etat.

Durant cette période de transition, le PUD 82 et le PUD 87 sont largement dépassés par la fureur des lotissements engagés durant les années 88/89. Un embryon de 36 coopératives et un lotissement de 553 lots est en cours de viabilisation au niveau du Hidhab. Une nouvelle amorce d'urbanisation d'extension s'est déclenchée sans documents d'urbanisme de planification.

Par ailleurs, les mesures de maîtrise de la croissance urbaine coïncident avec un ralentissement important en matière de fait urbain. Avec le désengagement de l'Etat, la crise économique, très peu de programmes ont été engagés par rapport aux périodes qui précèdent et celles qui succèdent.

Cela n'empêche pas à la ville de s'arrêter, la ville est dynamique. Nous avons constaté comment le fait urbain de la ville dans la ville a été l'alternatif devant la raréfaction foncière. Dans son contenu, le PDAU a adopté la maîtrise de la croissance urbaine mais en contrepartie il n'a pas pu réguler la tension de la reconquête urbaine.

En réalité, cette situation de densification, d'accaparament et de tension foncière s'est accentuée durant la période de transition en absence d'un règlement d'urbanisme en vigueur (1991-1997). Du point de vue réglementaire, les mesures de la phase de transition stipulent que le règlement du PUD reste en vigueur jusqu'à approbation du PDAU. Mais dans la réalité, les collectivités locales et l'administration chargée de l'urbanisme instruit le fait urbain à travers les règles générales d'aménagement, d'urbanisme et de construction. Le DEC ou le P/APC n'a jamais usé du sursis à statuer pour réguler.

Pour faire face à la tension de la convoitise, on lit dans le règlement du PDAU 97 dans chaque entité urbaine, un aliéna d'article stipulant « *que tout terrain libre ou libéré doit être réservé pour un équipement d'utilité publique* ». Malgré sa raréfaction, l'opportunité foncière est l'unique marchandise de tout fait urbain. La densification a dominé la question urbaine durant cette période.

Aussi, devant la tension foncière, les autorités locales ont choisi une bande de 100 mètres appartenant à l'EAC Mansouri El Khier, située à la limite Est de la ville, pour injecter un programme d'urgence de logements sociaux en R+1 et R+2. Dans la précipitation, cette action a compromis le tracé du boulevard n°3, un cadre du service de l'urbanisme qui voulait préserver l'emprise du boulevard s'est injecté de son poste.

Le paradoxe constaté, durant cette période de raréfaction foncière et d'option de maîtrise et de lutte contre le mitage des terres agricoles, les choix politiques dans les constructions d'habitat ont favorisé l'individuel et le semi collectif au lieu de la hauteur.

De l'analyse de la situation du fait urbain après approbation du PDAU en 1997 nous constatons que deux ans après la politique change, le fait urbain retrouve les pratiques de mitage avec le retour de la rente pétrolière et par conséquent de l'Etat providence.

Ceci dit, le PDAU 1997 (figure 47) de maîtrise a pris plus de cinq ans de son inscription à son approbation. Il a été déclaré mort-né dès sa mise en application. Il n'a été effectif que pendant deux ans.

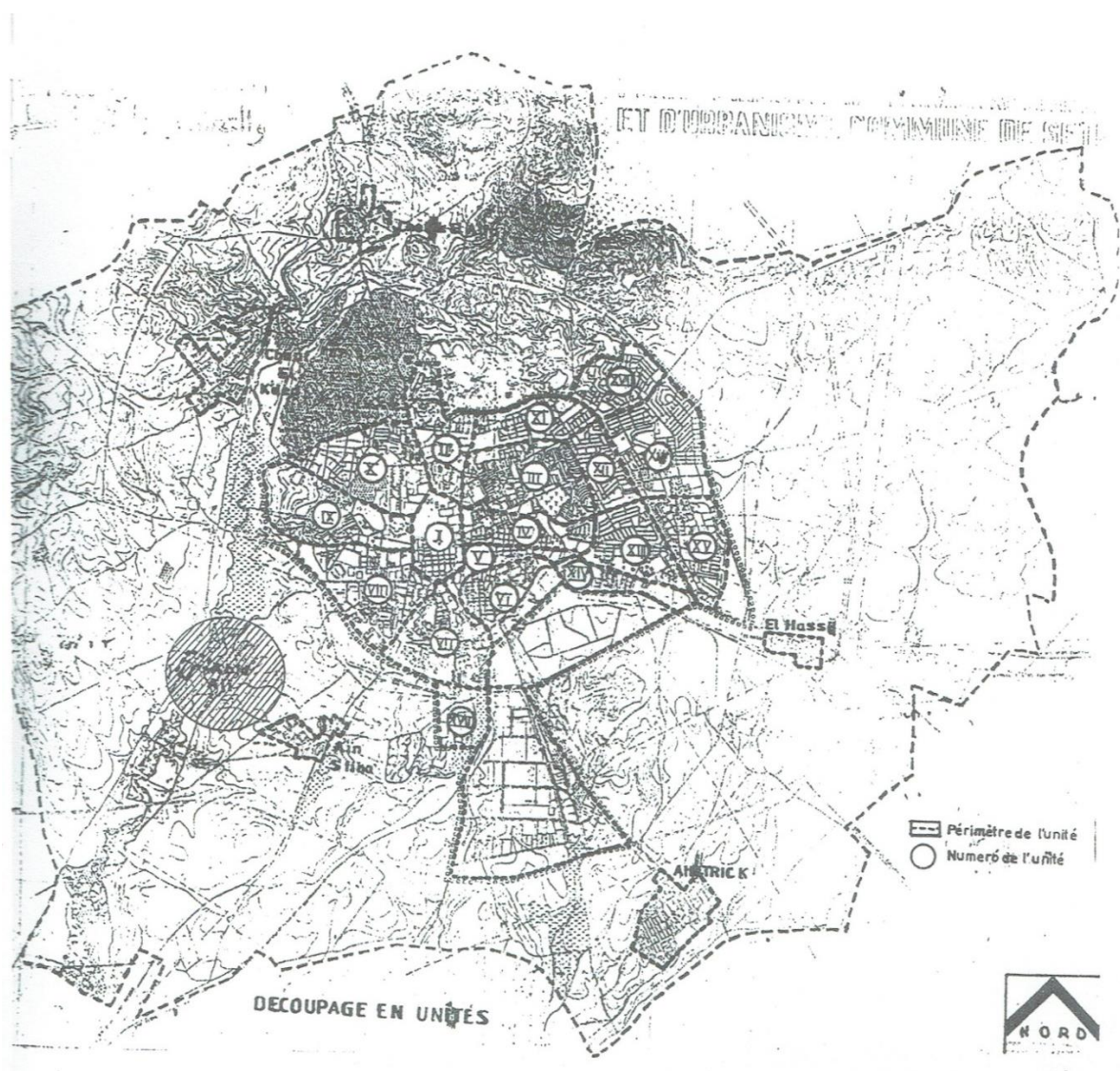


Fig. 47 Plan Directeur d'Urbanisme Directeur de Sétif PDAU approuvé en 1997

11.5. Entre le PDAU97 et celui du 2012

La période de transition par rapport aux pratiques antécédentes et la refonte à travers la nouvelle boîte à outils en matière de planification urbaine et gestion foncière, le changement a connu des hésitations, du flou et surtout des difficultés à se mettre en place.

Le divorce avec l'alibi du PUD et la question de la maîtrise devant la rareté foncière a généré des difficultés de gestion auprès des acteurs et responsables locaux. La protection de la propriété foncière a divisé le fait urbain en deux parties celle du public de celle de l'Etat.

La question d'aménagement longterms réclamée par les faiseurs de la ville reste indéfinie, l'urbanisation se fait par consommation nette du foncier. Devant l'absence de l'aménageur, l'urbanisation continue par la pratique des juxtapositions des programmes. Les nouvelles agences foncières de régulations et de gestions foncières se contentent de la consommation des réserves foncières communales acquises dans le cadre des RFC de l'ordonnance 74-26.

La question de l'urbanisme participatif à travers la concertation et la participation citoyenne lors de l'élaboration des instruments d'urbanisme est complètement ratée. Le désintéressement des services de l'Etat chargés obligatoirement à la consultation ont fait de l'instrument un document établi par l'initiation du bureau d'étude qui n'a rien n'avoir avec les préoccupations des secteurs.

Le monde rural qui normalement doit être pris en charge au même degré que l'urbain est complètement ignoré. Devant la tension foncière dans l'urbain, le rural s'émiette par des constructions toutes azimutes, implantation des équipements industriels et artisanales, extension des constructions en hauteur,....

Le PDAU qui a adopté l'option de maîtrise ne répond pas aux besoins réels et dès que les moyens financiers de l'Etat, s'y prêtent il devient automatiquement non respecté. La réalité a bien déterminé cela.

Avec le programme de relance économique, la raréfaction foncière a été le motif principal sur l'échec du programme. Des mesures de facilitations pour la reprise des terres agricoles sont engagées sans que le plan d'urbanisme soit révisé auparavant.

En matière de planification entre le PDAU 1997 et le PDAU 2012, une nouvelle génération législative d'aménagement du territoire et de développement durable, d'orientation de la ville, sur le patrimoine culturel,..., n'ont pas poussé les autorités locales à la révision du PDAU.

A partir de 2005, le Ministère de l'habitat ouvre l'option de révision des PDAU. La wilaya de Sétif s'engage dans la révision du PDAU de la commune de Sétif. Il est confié à l'Urba Sétif. En 2008, le PDAU achevé et approuvé a fait l'objet de rejet par le ministère de l'habitat à cause de l'indisponibilité foncière pour répondre aux besoins du secteur d'urbanisation future (SUF). Une recommandation du ministère d'élaborer un PDAU intercommunal pour régler le problème du SUF au-delà de la commune de Sétif a adopté un PDAU intercommunal.

Sachant que durant cette époque le fait urbain sur la ville de Sétif est considérable. C'est une phase charnière en matière d'urbanisation. On a connu durant cette période un éclatement de la ville. Sétif a enjambé pour la première fois l'Oued et la vallée de Bousselam. L'Etat a engagé durant le PRE, le 1er quinquennal et une partie du 2ème quinquennal. Une urbanisation d'environ 1.600 ha.

A Sétif, nous assistons à un boom d'urbanisation, un programme colossal, structurant et d'impact régional qui se fait sans planification urbaine. Le bureau d'étude se trouve complètement dépassé. Un tramway se dessine, l'étude est en phase d'exécution et les planches du PDAU sont toujours dépourvues de son existence. Un pôle sportif de détente et de loisir sur 200 hectares prévoit un grand stade pour la ville, Une méga zone industrielle, un deuxième pôle universitaire à Hidhab, un pôle sportif et un pôle médical à El Bez, une extension de la Zone industrielle, l'aéroport, le marché du gros et un programme de logement important, le tout totalisant une urbanisation de plus de 1 100 hectares sans que le PDAU soit approuvé.

Le rythme d'urbanisation préoccupe les autorités de l'Etat et par conséquent rejette indirectement ce que la loi d'orientation à la ville en 2006 a mis en vigueur comme réflexion sur la ville. Contrairement aux autres wilayas, aucune étude n'a été engagée dans ce sens au niveau de la wilaya de Sétif

A partir de 2006, les autorités locales tiennent deux discours. D'une part l'obligation de résultat en matière d'urbanisation et de concrétisation des programmes du Président. Par conséquent il ne faut pas que l'instrumentation du plan et la question foncière assiège le processus. D'autre part, la défaillance avérée en matière de pratique vis-à-vis de la question de la planification urbaine et par conséquent, les chantiers de réflexions se multiplient à l'échelle locale comme à l'échelle régionale et nationale.

Entre le PDAU 97 et le PDAU intercommunal de 2012 (figure 49), le décalage est flagrant et grave. Dans la gestion du décalage, les mesures de gestion foncière des terres agricoles entre la reprise et la distraction ont été même irrégulières.

Finalement, le plan qui précède le fait est l'anneau qui pose problème dans le processus d'urbanisation de la ville de Sétif. Ce qui dit "plan" dit : idée, imagination, proposition, variantes, scénarios, pensée, réflexion, opinion, projection, conception, planification, orientation, feuille de route, représentation, produit, innovation, etc. tout cela a été bafoué par son antonyme qui est "le fait".

11.6. La dynamique urbaine entre l'évolution spatiale et la reconquête urbaine

On a constaté fréquemment dans l'évolution du fait urbain concernant le développement de la ville de Sétif une dynamique urbaine combinée entre un urbanisme d'extension et un urbanisme de reconquête urbaine. Néanmoins, on n'a rarement éclairé le phénomène en distinguant l'évolution spatiale de la reconquête urbaine.

Certains simplifient cette dynamique urbaine comme un résultat de l'urbanisme d'extension. Alors qu'en matière de fait urbain nous avons constaté que l'évolution spatiale est un fait et la dynamique urbaine est un autre.

Ce sont deux formes d'urbanisation différentes, elles se déclenchent d'une manière spontanée et selon des conjonctures différentes. Mais, le problème de décalage du plan à cette réalité urbaine concerne les deux formes d'urbanisation. Par ailleurs, le processus de combinaison des deux formes et d'une manière continue est peut être derrière la « réussite » de l'urbanisation de la ville.

A Sétif depuis toujours, nous constatons que le phénomène d'urbanisation à travers l'extension urbaine, se fait en laissant un territoire tampons, intermédiaire et/ou interstitiel. Ce dernier, sa contenance surfacique, les prétextes d'usage et son évolution dans le temps diffèrent d'un cas à un autre.

Mais, à travers tous les faits constatés, il se trouve que l'urbanisation d'extension sous l'effet de l'urgence et de la précipitation, à travers les programmes planifiés, ciblent les assiettes dépourvues de contraintes. Cela même si le fait engendre, entre l'entité existante et le territoire d'extension une assiette vide.

Nous qualifions le processus d'urbanisation d'extension comme étant d'« évolution spatiale » et le retour à l'espace tampon comme étant de « reconquête urbaine ». Ainsi la ville a toujours vécue deux processus d'urbanisation dans le temps ; un urbanisme d'évolution spatiale et un urbanisme de reconquête urbaine.

11.6.1. L'évolution spatiale :

Sur une forme d'extension urbaine spatiale, généralement issue d'une juxtaposition de programmes étatiques. Depuis l'indépendance à ce jour, ils sont implantés dans des terrains pour répondre à un besoin urgent. Cette urgence hélas, n'est pas justifiée par l'anticipation mais plutôt par l'évitement des contraintes et l'approche facile.

Pour éviter les contraintes juridiques, physiques, morphologiques et/ou techniques et conceptuelles, les acteurs de la ville dans les pratiques ils choisissent des terrains vierges d'une part généralement plats sans contraintes et d'autre part sans négociation d'intégration avec la limite immédiate des tissus urbains existants. Hélas, le choix aussi, n'est pas une maturation d'une conception en amont, mais un PV de choix de terrains.

Généralement, les extensions urbaines suivent les structures viaires existantes. Dans notre cas de Sétif et selon les différentes évolutions spatiales, nous avons distingué trois formes d'urbanisation :

- Evolution spatiale sans structure viaire existante (le cas du plan spéciale et l'urbanisation Sud de la ville)
- Evolution spatiale avec présence d'une structure viaire existante (le cas des grands ensembles dans les poches vides de la ville postcoloniale)
- Evolution spatiale après production d'une structure viaire (cas de la ZHUN de Sétif)

A travers la lecture de l'évolution spatiale de la ville de Sétif, nous avons constaté les différentes contraintes à éviter chaque fois qu'un programme d'urbanisation s'inscrit :

- Contraintes juridiques
- Contraintes physiques
- Contraintes morphologiques
- Contraintes techniques et conceptuelles

11.6.2. La reconquête urbaine :

Une autre pratique d'urbanisme que la ville de Sétif a développé depuis l'indépendance à ce jour. Elle mérite d'être étudiée et décryptée. C'est une manière de revenir sur la ville. Une pratique autre que celle de l'évolution spatiale. C'est une reconquête des espaces délaissés quelles que soient les causes et les circonstances de leurs apparitions. Mais c'est une forme de faire la ville dans la ville. Une pratique classique pour la ville de Sétif. Elle date avant que le concept du renouvellement urbain soit déclaré à l'échelle internationale.

Chaque fois que l'urbanisme d'extension par l'approche d'évolution spatiale dégage une marge que les acteurs de la ville publique ou privée y reviennent dans des conséquences et conjonctures différentes dans un cadre planifié ou d'une manière spontanée. Ce retour est caractérisé par une autre forme d'urbanisation, généralement de densité urbaine et sous haute tension foncière.

La règle dans la dimension ou plutôt la contrainte temporaire dans l'évolution spatiale est l'urgence et la précipitation, dans la dynamique urbaine l'échelle du temps est intéressante et par conséquent le résultat de la production urbaine est différent de l'approche de l'évolution spatiale.

Aussi, si l'évolution spatiale est dans la plus part des cas sur le patrimoine privé de l'Etat ou du patrimoine acquis dans le cadre des réserves foncières de l'ordonnance 74/26, le patrimoine foncier de la marge concernée par la reconquête urbaine est de rente foncière importante. Cette rente est déjà valorisée par la situation entre deux secteurs urbanisés et par conséquent elle possède le statut d'un secteur urbanisé, ce qui explique aussi la densité lors du processus de la reconquête urbaine.

On constate notamment la hauteur et la surdensité dans l'urbanisation de la reconquête urbaine (siège de la CNEP, le ParcMall, les rénovations urbaines et le programme de la promotion immobilière privée), contrairement à l'urbanisation de l'évolution spatiale (programme d'habitat collectif et équipements publics).

De ce fait, on peut dégager en conséquence le succès ou le désordre dans le processus. La réussite est qualifiée quand le processus est incrémental. Un certain rattrapage qui se répète au fur et à

mesure de l'urbanisation de la ville dans la ville. Cette association de l'extension au renouvellement urbain est un fait urbain que la ville de Sétif a adopté depuis l'indépendance à ce jour. Ce ne sont pas des cas au hasard, ni des cas isolés mais c'est une pratique urbaine sous l'impact de la présence constante des paramètres et leviers agissants.

Les principales causes du phénomène :

- Contrainte juridique de l'espace :
 - La levée de la servitude de bande non aedificandi militaire
 - La récupération du site d'Ain Tebinet (la cité administrative)
 - La cité financière
- Contrainte morphologique de l'occupation spatiale :
 - Cités de transition (Bizar, Pierre gaillet,...)
 - Cités irrégulières (Tandja, Kaâboub,...)
- Contrainte topographique de l'espace :
 - Ain Chouga
 - Les hauteurs de la Pinède
- Contrainte technique et choix conceptuel :
 - Les axes de dessertes inter quartiers
 - IAP et SNTR
 - La lâcheté d'occupation par le concept du plan de masse
 - L'impact du procédé du PV de choix de terrain.
- Les grandes actions urbaines (restructuration, rénovation,...)
 - Ouverture des boulevards
 - Démolition et reconstruction

De cette pratique nous pouvons distinguer que le processus ne relève pas de la planification urbaine. Plutôt, c'est un phénomène qui parfois c'est le hasard et le fait quotidien qui le dégenère.

La dimension temporaire est capitale pour expliquer le phénomène. Dans le temps des extensions urbaines, la reconquête urbaine est généralement de qualité par rapport au temps de tension foncière, et parfois, les conséquences sont chaotiques.

La gouvernance urbaine par les institutions administratives créées pour répondre aux besoins de la population à travers le phénomène de la convoitise dans un climat de tension foncière a amplement accentué le fait de la reconquête urbaine

La restitution de propriétés privées à l'intérieur de la ville du portefeuille foncier communal dans le cadre de la loi 90-25 devant la rareté foncière a participé aussi à la reconquête urbaine (Laarrassa, Hachemi,...).

Pour des projets spécifiques qui ne devaient pas être implantés dans les zones de transition urbaine, les commissions de choix de terrain ont négocié des sites à l'intérieur de la ville.

Malheureusement, Les espaces tampons sont reconquis généralement comme des opportunités foncières et non pas comme des entités urbaines, sous l'influence des pratiques de choix de terrains et de conception des plans de masse.

Toutefois, contrairement à l'urbanisme d'extension, durant le processus de reconquête urbaine, les contraintes existantes forcent une négociation de l'environnement immédiat (technique, architecturale et urbanistique). La densification sous l'obligation de respecter les contraintes de l'existant déclenche tacitement la réflexion de composition urbaine et provoque parfois l'action de tissage et de liens.

Conclusion

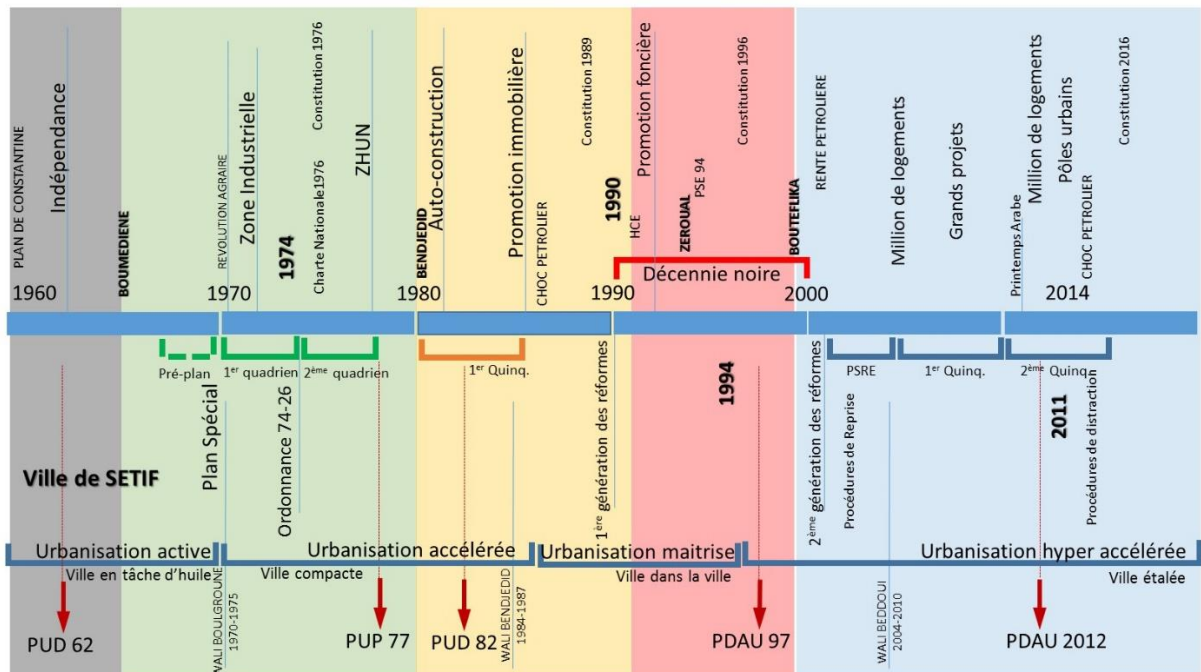


Fig. : Une recap chronologique sur le fait urbain/politique urbaine

Loin de cerner le processus du fait urbain et sa complexité. L'intention n'est pas aussi de relater une monographie de la ville mais de vérifier en premier lieu les hypothèses et essayer de répondre à la question de la pratique d'urbanisme en Algérie.

Devant la complexité des causes et des effets, la lecture du fait urbain à travers le cas d'étude reste toujours non exhaustive et demeure incomplète mais elle dégage des pistes de recherches à envisager. Sur le contexte étudié, les hypothèses dégagées sont examinées et confirmées.

De la lecture du fait urbain à travers le cas de la ville de Sétif, la question de l'urbanisme est décryptée d'une part comme conséquence de pratiques et de politiques telles qu'elles sont démontrées dans la première partie. Mais d'autre part, elles sont aussi développées dans cette partie comme confirmation de la singularité de la ville d'une manière générale à travers ses spécificités.

L'étude de cas nous a permis de vérifier l'impact de la gouvernance sur la fabrique urbaine, la question des instruments d'urbanisme, le décalage de la réalité du fait urbain par rapport à la pensée urbanistique, les modalités et les stratégies qui sont derrière le fabrique urbaine, les rythmes d'urbanisation et de la croissance urbaine dans la mesure de situer les points de rupture avec la structure spatiale et l'évolution sociale.

Bien que la lecture concerne la ville algérienne depuis l'indépendance, néanmoins, on a illustré l'impact de la période coloniale sur la ville héritée, ses territoires, ses mutations et les mécanismes de fabrique de la ville par rapport à la ville d'aujourd'hui. Le fait urbain ne peut guère se détacher dans une période précise. L'urbain se fabrique sous l'effet du passé, les situations du présent et les

prévisions du future. « Une ville se fait dans le temps et par le temps à travers une combinaison entre forme sociale et forme spatiale. » Lévy

Du campement colonial des militaires (1837) sur les ruines romaines, à la ville dessinée et fabriquée lentement (1847). De la ville active qui prend son ancrage depuis 1930 à la ville en tache d'huile héritée à l'aube de l'indépendance (1962), à la ville compacte mais issue d'une urbanisation accélérée (1989), à la ville sur la ville issue d'une option de maîtrise (1999), à la ville étalée d'aujourd'hui conséquence d'une urbanisation hyperaccélérée (2014), la ville de Sétif a connue des mutations urbaines considérables. La population urbaine a dépassé la population rurale. La croissance urbaine a bouleversé la répartition sociale sur l'espace. Les politiques urbaines marquent bien le fait urbain de la ville de Sétif depuis l'indépendance à ce jour. L'incohérence, la discontinuité et la politique de paix sociale dominent les pratiques d'urbanisation.

En matière de planification urbaine, l'hypothèse de décalage du plan par rapport à la réalité est largement vérifiée. Par conséquent, le plan en tant qu'instrument d'urbanisme faisant partie de la boîte à outils de la planification urbaine n'est pas le coupable du fait urbain que la ville algérienne a subie.

La ville héritée est une ville en tache d'huile, le souci de ramasser et restructurer la ville fût l'idée principale du PUD tel que dessiné par Dautrevaux. La structure viaire qu'il a proposé de fermer la ville ainsi que l'approche d'ouverture de la ville par l'intégration de la ZHUN dans la ville telle que projetée par TESCO sont considérés comme l'essentiel de l'urbanisme de la ville de Sétif.

Ainsi nous avons distingué trois étapes de fait urbain :

La première étape postindépendance est plus au moins hétérogène, on distingue plusieurs phases décennales. Cette étape s'achève avec les réformes de 1990. Elle commence timidement en "standby", avec la première décennie (1960-1969), puis elle s'accélère pendant la deuxième décennie (1970-1979) où le logement caractérise son essence du fait urbain et enfin elle garde le rythme accéléré mais sous un nouveau régime politique qui envisageait une autre forme pendant la troisième décennie (1980-1989), la pratique du laisser-faire a été optée pour un éventuel désengagement de l'Etat. La ville est passée de 300 hectares d'urbanisation en 1960 à 2.100 hectares en 1989.

La deuxième étape concerne la ville durant la décennie noire, qualifiée de décennie de maîtrise elle apparaît différente à celle qui précède mais aussi à celle qui la succède. A l'égard de toutes les villes algériennes, la ville de Sétif a subi les conséquences des réformes, des changements et surtout de la conjoncture que traverse le pays. Malgré la crise économique, le secteur du bâtiment a essayé de dévier la crise. Il a tenté de poursuivre sa tendance et son rythme. Il est devenu une source de placement du capital. En carence d'extension urbaine, la ville ne peut pas s'arrêter. Le fait urbain constaté est la ville dans la ville. En matière de fait urbain, la dynamique urbaine, que la ville de Sétif a connue depuis le déclenchement du processus d'urbanisation accélérée n'a pas été arrêté. Un programme colossal déclenché durant la décennie précédente et notamment celui de la fin des années 80 a constitué une bonne partie des pratiques exercées dans le fait urbain.

Un brin de réserves foncières qui reste du patrimoine de la commune issue de la phase des RFC de l'ordonnance 74-26 a connu une consommation dans un temps record. Devant la tension foncière et la rente immobilière, une reconquête urbaine sur la ville a connu une dimension importante. Le processus de la convoitise s'est accaparé toutes les poches vides existantes dans la ville. Les conséquences surtout programmatiques étaient tragiques.

Par contre, la troisième étape, la ville retrouve les pratiques d'étalement urbain et d'urbanisation hyperaccélérée. Les mesures de la gouvernance de maîtrise sont vite oubliées et dénoncées. Spatialement dans une courte durée, la ville est doublée de 2100 ha en 1999 à 4200 ha en 2014. En plus des conurbations avec les agglomérations secondaires et l'urbanisation en collaboration avec les communes limitrophes, on parle de territoire communal qui est phagocyté par la ville.

La lecture chronologique de la ville de Sétif depuis l'indépendance coïncide avec une logique de croisement des politiques urbaines, des instruments d'urbanisme et surtout en s'appuyant sur le décryptage du fait urbain. Elle nous a permis de dégager trois grandes étapes. La ville accélérée (1960-1989), la ville maîtrisée (1990-1999) et la ville hyperaccélérée (2000-2014).

Politique urbaine, fait urbain, plan d'urbanisme et rythme d'urbanisation :

Période Observa.	1960-1989			1990-1999	2000-2014		
	1960-1969	1970-1979	1980-1989		2000-2004	2005-2009	2010-2014
Fait urbain	Suite à l'indépendance. Stand-by	Conséquence d'une industrie villa par le logement	Conséquence économique ville par le laisser faire	Conséquence de la maîtrise	Relance économique	Conséquence de la politique de plus de 2 millions de logements	
	Achèvement plan de Constantine	Industrie Logement social	Auto-construction promotion immobilière	Densification et promotion foncière	Grands projet, diversification des programmes et des logements et investissement privés.		
Rythme d'évolution spatiale	Ville active	Ville accélérée		Ville densifiée	Rythme hyperaccélérée		
	De 150 ha	De 300 ha	De 1.500 ha	2.100 ha	De 2.100 ha		
	A 300 ha	A 1.500 ha	A 2.100 ha		A 4.200 ha		
	La ville multipliée par 14			Ville sans extension urbaine	La ville est multipliée par 14		
Politique Urbaine	Plan de Constantine Plan spécial	Pré plan triennal 1 ^{er} quadriennal	2 ^{ème} quadriennal	Crises	Plan de la relance économique	1 ^{er} plan quinquennal	2 ^{ème} plan quinquennal
Plan d'urbanisme	Néant		PUD 82 et PUD 87	PDAU 1997	Néant		PDAU 2012
	PUD Dautrevaux juin 62	PUP 77					
Forme urbaine	Ville en tache d'huile	Ville compacte	Ville modernisée	Ville densifiée	Ville éclatée		

L'expansion urbaine coïncide avec l'absence d'instrument d'urbanisme en vigueur :

- Deux périodes se distinguent depuis l'indépendance à ce jour
 - 1970-1979, décennie qui coïncide avec la politique de la planification économique de l'Etat providence notamment :
 - le plan spécial et
 - le 1^{er} et le 2^{ème} plan quinquennal.
 - 2000-2009, décennie qui coïncide avec le retour de la politique de la planification économique de l'Etat providence notamment :
 - Paragramme de Relance économique
 - Le 1^{er} et le 2^{ème} plan quinquennal.
- La décennie (1970-1979) constitue pour la ville de Sétif le boom urbanistique dont le rythme a dépassé les 120 ha/an. Le fait urbain bien qu'il est plus au moins diversifié, il reste dominé par le logement. La ville est multipliée par cinq, elle est passée de 300 ha à 1.500 ha.
- La décennie (2000-2009) constitue pour la ville de Sétif l'expansion urbaine sur toutes les directions. Le fait urbain est dominé par le logement avec des formules diversifiées. La ville a une fois de plus doublé de surface urbanisée, elle est passée de 2.100 ha à 4.200 ha en 2014.

Le croisement de la consommation foncière avec les instruments d'urbanisme en vigueur nous révèle ce qui suit :

- La période (1970-1979) comme par hasard coïncide avec l'absence de l'instrument d'urbanisme en vigueur (PUD) engagé en étude en 1976 et approuvé en 1982. Par conséquent de 1970-1979 le PUD n'est pas en vigueur.
 - Comme alibi à la gestion des réserves foncières communales (RFC), les autorités de la wilaya ont mis à la disposition des collectivités un document provisoire délimitant le périmètre d'urbanisation provisoire en avril 1977.
 - Entre 1970 jusqu'à 1977 la ville n'est dotée d'aucun instrument d'urbanisme en vigueur d'une part et d'autre part cette période coïncide avec la réalisation de la plus grande partie du programme de développement.
 - Bien que l'urbanisation ne soit pas dotée d'un plan d'urbanisme en vigueur néanmoins, les préoccupations de modernisation urbaine à travers les travaux d'infrastructure urbaine n'ont fait que confirmer l'inspiration sur les documents du plan d'urbanisme de Dautrevaux (PUD juin 1962)
- La période (2000-2009) comme par hasard coïncide avec l'absence de l'instrument d'urbanisme en vigueur (PDAU) engagé en étude en 2005 et approuvé en 2012. Par conséquent de 2000-2009 le PDAU en vigueur ne permet aucune extension urbaine.
 - Les autorités locales urbanisent avec le PDAU 2008 non approuvé et les procédures de reprise des terres agricoles appartenant aux EAC sont concrétisées

sans recours aux procédures de distraction et au comité interministériel sous prétexte que les terres sont intégrées dans le PDAU.

- Les délibérations de l'APW et de l'APC concernant les procédures de reprise sont engagées comme si les terrains sont intégrés dans le PDAU comme secteurs à urbaniser.
- Cet éclatement de la ville déclenche un processus d'urbanisation sur plusieurs directions mais inachevée, une autre phase de transition urbaine que la ville va subir pour une longue période (Chouf Lekdad-El Bez, Plateaux Ain Arnat-EL Anser, El Hassi-Bir N'sa, Abid Ali-Sfiha, Ain Romaine-Bir Souici, Tiner-Ras M'a,...).
- Cet éclatement est paradoxal d'une part on constate énormément de fonciers non encore occupés mais réservés et d'autre part les collectivités locales s'engagent dans la révision du PDAU afin de dégager du foncier à urbaniser pour répondre aux programmes sectoriels.
- Devant cette contradiction, la régulation et la gestion foncière par la rationalisation du foncier est quasiment illisible et par conséquent impossible.
- Cet éclatement dû à l'urbanisation de report a permis une ségrégation sociale à travers la gestion foncière en affectant des sites pour l'AADL (sous forme de pôle urbain), d'autres pour LSP et d'autres pour le logement sociale. Contrairement à l'urbanisation d'extension sur Hidhab avec une programmation diversifiée engageant une mixité sociale dans le logement.

TESCO renégocie la ville vingt ans après Calsat et Dautrevaux :

- Grace à un instrument d'urbanisme opérationnel (la ZHUN), la ville fût renégociée et restructurée depuis le dessein/dessin de Dautrevaux.
- La décennie 1980-1989 reflète aussi clairement la politique de l'Etat et la conjoncture du pays. La consommation foncière est importante parce que la ville est dotée d'une ZHUN extensible par le nouveau schéma de la ville proposée par TESCO (ouverture d'une ville fermée).
- Le PUD 82 n'a fait que confirmer l'étude de TESCO et le fait accompli de la période précédente.
- Une décennie dominée par la fièvre des lotissements et coopératives immobilières réalisées.
 - En réponse à l'instruction de réaliser 200 lots par an et par commune
 - Renforcée par la conjoncture économique et le déclenchement du laisser faire
 - Reflète le changement de politique et la remise en question du système précédent.
 - Mais aussi marquée par le passage du frère du Président en qualité de wali de la wilaya de Sétif.
 - Un grand chantier d'urbanisation a été lancé et que la décennie qui succède va l'acheminer et l'achever mais dans un autre climat et conjoncture.

- Malgré la position de force du premier responsable de la wilaya, un PUD de régularisation et d'actualisation a été mis en vigueur en 1987, traitant l'intégration de l'IAP et SNTR, l'extension de la ZHUN sur Hachemi et la reconversion des secteurs A, B et C en lotissements et coopératives immobilières.
- La question de la maîtrise adoptée durant la décennie noire n'a pas arrêté la ville mais elle a contribué à ce que la ville se fait dans la ville. L'urbanisation a été celle de l'achèvement à travers la reconquête urbaine par la densification, la rénovation,....
 - Les 300 ha de Gaoua prévus sur la partie Nord n'ont pas été urbanisés durant cette période. La négociation des POS a trop duré et ce n'est que durant les années 2000 que le processus d'urbanisation a commencé.
- Le point commun durant toutes les décennies quelque que soit la quantité foncière déagée, la disponibilité foncière ou non, l'option de maîtrise ou d'étalement urbain, la tension foncière est toujours présente. Par conséquent, la spéculation immobilière et l'investissement sur la pierre demeure à ce jour.

L'empreinte sur le fait urbain explique clairement l'instrument d'urbanisme comme alibi de gestion foncière entre reprise et distraction des terres agricoles revient avec une vision territoriale intercommunale.

Le fait urbain nous a conduits à remettre en cause le dispositif à travers la dimension institutionnelle et la logique organisationnelle et les pratiques menées. Le système descendant et la politique sectorielle devant l'urgence, la précipitation et l'approximation comme pratique légitimant l'auto-urbanisation face aux limites, aux insuffisances, aux carences et aux discordances par rapport à la boîte à outils concernant la planification, la gestion et la régulation urbaine.

La question des pratiques s'avère comme principale dysfonctionnement de la problématique de l'urbanisme. La dimension institutionnelle et la logique organisationnelle dans le processus du fait urbain de pratique à dominance de paix sociale expliquent les limites, les insuffisances et les carences instrumentales.

Les rythmes d'urbanisation sont variables, l'Etat providence en s'appropriant l'exclusivité, ses engagements dépendent beaucoup plus de la rente pétrolière que d'un système économique constant et indépendant.

Entre l'urbanisme d'extension et l'urbanisme de maîtrise ce n'est pas l'un ou l'autre mais plutôt l'un dans l'autre. C'est une question de complicité qu'il faut engager et non pas une dualité. La dynamique urbaine réside dans l'évolution spatiale et la reconquête urbaine.

« Quand il s'agit de ville, on croit toujours savoir de quoi on parle, mais c'est rarement de la même chose. Il en est ainsi dans la vie pratique mais tout autant dans l'univers du discours »

(Lepetit 2001)²⁹³.

QUATRIEME PARTIE

Mouillage à travers la discussion sur l'urbanisme en Algérie : pour une refonte de pratique

Introduction

De la lecture contextuelle du fait urbain, la question urbaine s'avère le maillon faible des politiques menées en Algérie depuis l'indépendance à ce jour. Les principaux paramètres causants le fait urbain et les effets constatés ont fait l'objet de décryptage à travers trois principales pistes : la politique urbaine, la planification urbaine et la question foncière. Mais aussi selon les trois facteurs composant la naissance de toute civilisation urbaine, le temps, l'espace et la population.

La ville algérienne a subi une politique d'urbanisation de paix sociale. La planification urbaine et la question foncière n'ont été considérés qu'un alibi de fait urbain.

En deuxième partie, pour plus de pragmatisme et d'objectivité, la lecture a été renforcée par l'étude d'un cas d'étude. Derrière les paramètres de lecture c'est de toutes les villes qui sont concernés. Mais la ville est singulière, cela n'empêche pas de dégager les spécificités du cas d'étude.

En fin, Il est clair que l'urbanisme est en crise. Une situation qui se montre actuellement avec une ampleur universelle mais le contexte algérien se constate plus complexe et compliqué.

Devant une prise de conscience sur l'état actuel et son tableau clinique alarmant, aujourd'hui la question de réforme est au cœur des préoccupations du politique. L'espace universitaire a contribué depuis plus d'une trentaine d'années sur le sujet. Un cumule d'un état de savoir très riche, des différentes disciplines et domaines, sur la question est aussi derrière cette prise de conscience.

Maintenant, il est impératif de discuter la question urbaine dans la logique d'une vision prospective. De l'analyse du contexte algérien et à travers le cas d'étude nous avons en première étape confirmé nos hypothèses de recherche. Mais nous avons dégagé trois principaux axes pour discuter la question du fait urbain entre extension et maîtrise. Il s'agit de l'Urbanisme et le phénomène d'urbanisation, les instruments et le cadre juridique, et les acteurs et leurs comportements. L'objectif principal est d'évacuer un débat contextualisé sur le sujet sur deux temps.

Au premier temps, c'est à travers un entretien avec les experts architectes, urbanistes, sociologues, géographes, la mission est de discuter et synthétiser selon les trois axes, l'urbanisme en crise et

²⁹³ Lepetit B et Tapalov C. (Eds) 2001. *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin.

l'urbanisme de crise, pour définir des jalons principaux dans l'objectif éventuel est d'articuler sur la refonte sur les pratiques d'urbanisme.

Il s'agit de vingt-cinq experts, chercheurs-enseignants ou cadres professionnels du secteur comme opportunité de les faire participer à discuter l'évaluation de la situation et les conditions de réformes à préconiser.

En deuxième temps, c'est une phase de mouillage personnel sur la question. Elle nécessite une discussion directe sur le sujet de l'urbanisme en Algérie dans une vision prospective de changement. Concernent particulièrement, l'urbanisme ou d'une manière générale, la ville, il s'agit toujours d'un sujet complexe et qui pose problème dans les pays du nord comme dans le pays du sud. Il n'existe pas de modèle, ni de recette mais il change de concept et de doctrine en synchronisation avec les mutations sociales, le développement économique et les exigences du monde contemporain.

Nous tentons la discussion sur l'urbanisme en Algérie pour dégager des pistes de recherches à cerner ou à éclairer pour les chercheurs à miser.

Chapitre 12 : Synthèse de l'entretien avec les experts

Introduction

La question urbaine a été analysée selon les principaux paramètres causants le fait urbain comme pratique depuis l'indépendance à ce jour. Après avoir analysé le fait urbain à travers la politique Algérienne, notre entretien avec les experts est recentré sur des axes qui peuvent nous servir de cibler des pistes pour discuter la question urbaine et essayer d'apporter des propositions.

Discuter l'entretien mené avec les experts est essentiel dans cette phase de mouillage sur la question de la refonte sur l'urbanisme. J'ai choisi une formule de synthèse en agencant les commentaires des entretenus sans prise de position ni arbitrage.

Le canevas d'entretien est arrangé en trois axes :

Urbanisme et phénomène d'urbanisation, instruments et cadre juridique, et acteurs et leurs comportements. L'objectif principal est d'évacuer un débat contextualisé sur le sujet.

« *Questions objectives, réponses subjectives* », telle était une des reproches de l'un des experts entretenus.

La sélection des profils ciblés a été soigneusement choisie. Il s'agit d'experts ayant des grades de rang magistral et/ou ayant exercé longtemps la fonction d'urbaniste comme acteur directe sur le fait urbain.

Ils ne sont pas uniquement des professionnelles du secteur de l'habitat et de l'urbanisme mais aussi des chercheurs-experts ayant durant leurs carrières abordé d'une manière ou d'une autre la question urbaine. Il y en a parmi eux, que j'ai mentionnés dans la thèse comme références. Je regrette la carence pour quelques-uns qui n'ont pas répondu à mon entretien et que leur collaboration aura peut-être enrichie plus le débat.

Je garde l'anonymat des experts dans ce chapitre de synthèse de l'entretien parce que leurs commentaires sont exclusivement pour discuter la problématique de la thèse. Chaque numéro correspond à un expert entretenu.

12.1. Axe 1 : Urbanisme et phénomène d'urbanisation

En Algérie, la question urbaine constitue le maillon faible des politiques. Cet état de fait est-il dû aux problèmes : de législation - de laxisme - d'incompétence ou autres ?

« *Le contexte général et le développement de l'économie informelle sont incompatibles avec un urbanisme de qualité* »(18).

Sur la question urbaine comme étant un métier qui n'a pas été pris en charge par les politiques menées depuis l'indépendance à ce jour, le problème d'incompétence a fait l'objet de l'unanimité. Un problème qui se trouve à plusieurs niveaux.

« Nul ne peut occulter la réalité amère, celle de l'incompétence, et à tous les niveaux : législatif, exécutif et même technique »(1).

L'incompétence provoque chaque fois le non-respect de la législation. *« L'écart entre la règle et l'application »(19)* est la principale cause.

« La législation est dans un état embryonnaire, inachevée et inadaptée » (11). « Elle demeure toujours incomplète. » (2) Mais aussi d'autre part *« il y a un manque flagrant de formation »(8).*

L'absence d'une politique de gestion claire constitue aussi un des problèmes de la question urbaine.

« La gestion urbaine n'est pas simplement une question pragmatique, elle renvoie à des enjeux de pouvoirs, alors que la gestion prend en Algérie une posture juridico-administrative, ce qui la rend inadaptée pour assurer une régulation urbaine. »(13).

Cette réalité qui écarte la question urbaine des priorités des politiques en Algérie est derrière *« la primauté du politique sur le technique »(10)* et tout ce qui s'engendre comme pratique dans le fait urbain.

Néanmoins, la cause de l'incompétence ne touche pas forcément des personnes physiques. Personne ne peut nier la présence des compétences en Algérie et par conséquent il faut *« reconnaître l'existence de gens très compétents en Algérie »(1).* L'incompétence réside quand même dans les pratiques quotidiennes, dans les systèmes d'organisation, dans la coordination, dans l'usage des outils et instruments, dans la gestion des ressources humaines, dans les formations et les perfectionnements, ...etc.

Le statut d'usage dans les pratiques par des compétences est une culture qui fait défaut à toutes les échelles ; politique, administrative et même sociale.

Si la corporation des architectes commence à s'organiser, leurs métiers et celui des autres disciplines concernées par le métier de l'urbanisme reste à définir.

« Enfin, l'Algérie connaît aujourd'hui une crise qui doit pousser les pouvoirs publics à envisager des mesures ayant pour but à offrir un cadre de vie agréable aux citoyens. Rendre nos villes plus participatives, collaboratives et équitables dans un contexte digital et innovant est un défi à relever. Dans ce nouveau contexte, une vision future de villes modernes ou Smart-city est à suivre. A cet effet, les problèmes conjugués de législation, de laxisme et d'incompétences liés à la gestion urbaine dans sa notion classique peuvent être dépassés par une action de volonté publique de l'état Algérien de produire des villes modernes et intelligentes »(16).

« Problème de législation »(20,22), « problème d'incompétence »(23), « problème de laxisme »(24) et aussi « interférence dans les prorogatifs »(21).

Le rythme d'urbanisation accéléré pose un grand problème de maîtrise. Les conséquences de ce cycle d'urbanisation hyperaccéléré peuvent être catastrophiques. Comment peut-on réduire l'écart et atteindre un palliatif ? Peut-on anticiper maintenant pour limiter les dégâts ?

La volonté politique est la première sine qua non sur la question « *Il faut d'abord vouloir le faire. Il faut prévoir à l'avance les urbanisations et les organiser* »(18)

Cette question est triple. Elle touche indirectement les trois hypothèses de notre thèse. D'une part elle confirme la croissance rapide en rupture avec la structure spatiale préexistante et l'évolution sociale, d'autre part l'hypothèse qu'elle peut être ou non catastrophique réside dans la question de la maîtrise et l'opportunité du rattrapage et ses degrés d'importance ou d'urgence devant la cadence et le rythme d'urbanisation qu'il faut maintenir ou décélérer.

« *Le phénomène d'une rapide urbanisation est en fait historique. Le développement rapide naît des transformations économiques dans cette phase de transition* »(19).

Contrairement aux pays développés, l'urbanisation en Algérie est en pleine phase de transition. Le cycle est loin d'être achevé, nos villes subissent une croissance urbaine inhérente et avec un rythme hyperaccéléré. La logique de production est quantitative, le logement est pratiquement le principal prétexte dans la programmation urbaine.

« *Le concept est basé sur la satisfaction des besoins quantitatifs au détriment des besoins qualitatifs.* »(1). Quoique le défi quantitatif est loin d'être acquis.

« *L'urbanisation est un fait inéluctable dans toutes les sociétés. On ne peut anticiper les dégâts de l'urbanisation, parce que tout simplement les mutations sociales précèdent les mutations urbaines* »(17).

Dans la pratique, l'espace urbain et sa périphérie sont livrés à des décisions ponctuelles d'autorités locales ou centrales agissant souvent sous la pression de l'urgence.

« *Rendre attractif la ville moyenne et arrêter l'exode rural.* »(20). C'est un remaniement sur le territoire qui s'est constitué sans aucune négociation ni une véritable conception. Il a entraîné un déséquilibre flagrant dans la répartition spatiale de la population. La croissance démographique et par conséquent spatiale dans les villes en désynchronisation avec l'économie productive urbaine et en ramenant les villes à la fonction d'exutoire en vidant carrément certains territoires ruraux et d'autre part certains centres qui auparavant étaient ruraux ont connu une mutation urbaine en absence d'une base socio-économique engendrant une campagne qui n'est plus reconnue comme telle par la ville. La tendance de ce fait urbain risque d'être catastrophique.

Le rythme hyperaccéléré a provoqué spatialement un étalement démesuré des centres urbains. Les dysfonctionnements d'équité sociale, de ségrégation urbaine, de segments marginalisés, de cohérence et de qualité urbaine, de fonctionnement des quartiers, de décroissance économique en face de la croissance démographique et urbaine,..., risque de mettre en péril le devenir de nos villes.

Par ailleurs, l'intégration de la dimension du développement durable et tout ce qu'elle apporte comme exigences de maîtrise notamment sur la question foncière peuvent décélérer le rythme et anticiper les dégâts « *Par une meilleure maîtrise de la question foncière et considérer ce potentiel comme une ressource non renouvelable et empreint aux générations futures* »(14).

Cette pratique d'urbanisation rapide en Algérie est bicéphale entre deux phénomènes, d'une part détenue principalement par l'Etat providence en présence d'une rente pétrolière ou bien dans l'informel.

« *Dans les deux cas les conséquences sont catastrophiques, aussi bien pour la ville que pour l'environnement et les terres agricoles* »(13).

Par ailleurs, le cycle de transition ne peut être catastrophique si la politique urbaine détient une priorité dans la volonté politique.

« *C'est les objectifs et les modèles dans l'approche du fait urbain qu'il faut revoir* »(8).

L'urbanisme de rattrapage que nous évoquons revient plusieurs fois. « *L'urbanisme de masse est un acquis à valoriser. Reste maintenant à assurer une meilleure transition dans le processus de mutation de la ville, il est temps de passer à l'urbanisme pragmatique ou opérationnel, celui du traitement de l'embellissement de la ville, dans le moindre détail* »(1).

A travers la politique de reconquête urbaine, c'est une approche de renouvellement urbaine qui est derrière le mécanisme de rattrapage.

« *A chaque problème il y a solution oui bien sûre, repenser l'action publique, la réformer et définir un programme de rattrapage, de mise à niveau, de normalisation, d'expérimentation et de concertation mobilisatrice* »(9).

La gestion urbaine est au cœur des compétences nécessaires. Le processus nécessite une gamme d'outils propre à la gestion urbaine, procédurière et du sort du droit de l'urbanisme. Comme contenant dans les instruments d'urbanisme, elle trouve les mécanismes, les compétences et les mesures d'application nécessaires déjà clarifiées.

« *Revoir la gestion urbaine dans ses domaines d'application pour assurer la qualité et le renouvellement de la forme urbaine, adapter la ville à toutes les exigences avec un plan d'action qui touchera, en plus des extensions, le renouveau urbain, le rattrapage et l'intégration des entités urbaines composant la ville* »(6).

C'est une approche de reconquête urbaine qu'il faut privilégier « *En cherchant d'autres modes, par exemple concernant le logement, développer le cadre locatif et s'appuyer sur les opérations de réhabilitation, de rénovation et en reconsidérant le patrimoine existant* »(5).

L'approche palliative, de rattrapage, de mise à niveau, d'achèvement, d'incrémental, de reconquête urbaine, d'amélioration urbaine, de renouvellement urbain,..., ce sont des métiers qui ne doivent pas attendre le bout du cycle d'urbanisation d'extension et d'étalement. Il faut que l'Etat adopte

cette stratégie en parallèle comme étant un métier d'urbanisme prioritaire doté d'outils d'instruments et de compétences nécessaires. Il s'agit de réguler le fait urbain en Algérie devant ce rythme d'urbanisation. C'est une vision de gestion urbaine qu'il faut engager d'une manière stratégique.

« Les pouvoirs publics continuent à anticiper par des instruments d'urbanisme. Hors la trajectoire récente montre que les turbulences sont imprévisibles. La complexité évolutive du phénomène urbain contemporain et les incertitudes qui l'entourent, obligent la mise en place d'une démarche itérative et adaptative. Rien n'est plus certain ni prévisible, d'où la nécessité d'évoluer d'une vision normative vers une vision prospective, voire politique. »(13).

Contrairement aux rythmes d'urbanisation, ce sont les rythmes de réflexions, de la pensée et de la conception qu'il faut accélérer. Actuellement, les instruments d'urbanisme sont vite dépassés par les rythmes d'urbanisation.

« Il faudrait adapter le rythme des études au rythme d'urbanisation (diminuer la lenteur administrative, faire participer tous les acteurs et se rapprocher de la réalité, anticiper...) »(2).

Pour certains, c'est le débat sur la question ville-compagne qu'il faut maintenir. C'est la répartition spatiale de la population qu'il faut réguler et négocier pour maîtriser la croissance urbaine de nos villes. *« Inverser les flux en faveur de mesures de fixation des populations en milieu rural tout en engageant des politiques de maîtrise en milieu urbain »* (4). Pour d'autres, c'est la dimension du développement durable qu'il faut intégrer dans le domaine de l'urbanisme et par conséquent, le rythme d'urbanisation doit se conformer aux exigences du développement durable dans un équilibre écologique, économique et social.

« Pour limiter les dégâts il faut résoudre le problème du laxisme et de l'incompétence limiter le rythme d'urbanisation par un urbanisme durable au sens large du terme »(12).

« Arrêt de construire pendant 10ans »(21) « Arrêt des extensions »(22) « Introduire le seuil »(23).

La question du seuil surgit comme alternative à l'expansion urbaine non contrôlée et qui a mis en péril l'équilibre même de la ville. *« Pour remédier au rythme d'urbanisation accéléré, l'approche de la notion de seuils de croissance est nécessaire. La connaissance de seuils à ne pas dépasser permet de mesurer l'état de vulnérabilité de l'ensemble urbain et de prévoir des solutions palliatives ou de report, capables d'atténuer, pour une période donnée, l'effet de seuil, ou de répondre par un changement structurel majeur en cas de situation critique. Stopper la croissance à son seuil optimal et assurer la dynamique interne ainsi que la reproduction par multiplication est la méthode la plus répandue dans la planification urbaine »(17).* Le concept de limitation des extensions urbaines nécessite un examen approfondi. Il ne fait pas le consensus de tous les urbanistes. Il a été bien revendiqué dans des cas sensibles tels que la ville de Ghardaïa et ses pentapoles. Mais la question de généraliser l'option sur toutes les villes algériennes reste à vérifier.

**La période de la décennie noire constitua les prémisses d'une bonne gouvernance urbaine ?
Que pensez-vous d'une telle affirmation ? Argumentez votre réponse.**

« La décennie noire a produit des extensions urbaines les plus graves. La profusion des textes législatifs initiés durant cette période n'a pas permis l'émergence d'un cadre bâti tel imaginé par les initiateurs et les opérateurs sur le terrain »(19)

« La transparence, la concertation s'apprennent. La décennie noire a libéré les énergies, il faut les canaliser et les organiser »(20)

Sur ce sujet, les réponses sont divergentes et contradictoires. Sur une question objective, les réponses ont été inspirées par la conjoncture et les conséquences sur le fait urbain, les pratiques sociales et les limites effectives de l'Etat sur le terrain.

Une partie des réponses relate la situation de crise catastrophique comme étant une forme de gouvernance et de là, ils pensent que la décennie noire est une période chaotique.

« Tout était noir et les gens avaient peur de tout y compris du lendemain d'où la moindre lueur de bonne action (gouvernance) paraissait immense »(12)

*« Absolument « pas ». Elle a mis en exergue le rapport de prédation gouvernant-gouverné »(22)
« Non, les causes de la bonne gouvernance n'ont pas de relation avec la décennie noire car elle coïncide avec la fin d'un régime à parti unique »(23). « Non, la décennie noire a paralysé totalement le pays et on subit encore les conséquences »(24)*

Il y a même qui repèrent le début de « l'anarchie » aux pratiques de l'Etat menées durant la décennie noire *« Au contraire, la décennie noire était le début et le commencement de l'anarchie qu'a connu le domaine de l'urbanisme »(10).*

« C'est la période qui a fait des mesures dérogatoires la règle de gestion à laquelle les pouvoirs locaux se sont donnés goût, au point où ils ne peuvent plus s'en passer »(14).

« Prémices et non prémisses....et la gouvernance urbaine ne peut avoir des prémices, au contraire, celle-ci a achevé définitivement toute logique d'action sur l'urbain et on le payera jusqu'à nos petit-petits-petits enfants »(18).

Pratiquement, le tableau clinique diagnostiqué sur le fait urbain durant cette période revient principalement à la situation des crises que le pays a vécue et non pas à la situation de gestion devant des crises complexes.

« La décennie noire a plutôt envoyé la pensée unique de notre exécutif (aveuglé par la situation sécuritaire du pays) vers le « blackout » total. Elle a favorisé la situation chaotique de l'urbanisation actuelle de nos villes. En effet, la décennie noire a poussé notre exécutif à réagir rapidement face à l'exode des gens vers les chefs-lieux de wilayas. La décennie noire a généré affreusement un manque de culture et de civisme chez les citoyens. »(1)

D'autre part, la question du foncier et les pratiques mafieux à travers le phénomène de la convoitise sur le foncier, une source rare et non renouvelable, soit acquise dans le cadre des réserves foncières communales soit du domaine privé de l'Etat constaté un peu partout, constitue réellement un dysfonctionnement qui a bien frappé la décennie noire.

« C'était la période de dilapidation du foncier. Ceux qui ont en profité n'étaient pas ceux qui en avaient vraiment besoin »(3).

Le conflit politique qui régnait et la décision de l'arrêt du processus électoral et par conséquent la remise en cause partielle des réformes institutionnelles en matière de liberté dans un climat d'un Etat d'urgence est aussi un facteur négatif de gouvernance démocratique.

« ..., l'institution des DEC a ouvert la voie à toute sorte de dilapidation du foncier et usages informels »(4)

Postuler que la période de la décennie noire constitua les prémisses d'une bonne gouvernance urbaine est un terrain conflictuel, audacieux et risqué. Il est *« difficile sans une analyse objective »* (8)

Ce n'est pas un jugement qualificatif qui nous interpelle. Nous ne contestons pas tout ce qu'il a été avancé comme tableau clinique de la situation durant la décennie noire. Mais la question ne concerne pas uniquement le fait et les dysfonctionnements engendrés devant l'impact de la situation des crises. Elle concerne par ailleurs, la gouvernance de crise, ses origines, son évolution et son impact sur le fait urbain et en matière de politique urbaine.

« Le problème ne se pose pas ainsi la décennie noire est un ensemble de situations et un climat d'ensemble négatif, on ne confond pas l'ordre politique (exercice de l'autorité et capacité d'application des lois) et l'ordre administratif »(9).

De la lecture rétrospective sur le fait urbain depuis l'indépendance à ce jour, la décennie noire si elle se distingue par les événements catastrophiques, elle est surtout une décennie charnière en matière de politique et surtout de politique urbaine par rapport aux périodes antérieures et aux périodes postérieures.

« La décennie noire est caractérisée par l'émergence des textes législatifs...relatifs à la production et la gestion du cadre bâti mais la mentalité et l'incompétence des gestionnaires ont un effet négatif pour la simple raison il n'y a pas de formation adéquate pour les gestionnaires »(11).

En conséquence, il reste à décrypter l'échec des prémisses de la bonne gouvernance, les mesures et les procédures. C'est une autre phase d'analyse et de compréhension. Mais on ne peut pas réfuter que l'arsenal juridique, institutionnel, instrumental et de gestion mis en place qu'il a été global touchant tout un système de gouvernance. Ce nouveau système secoué, malmené, troublé par des situations de conjonctures économiques, sociales, politiques et sécuritaires qui ont détourné, déformé, freiné le processus, nous charme à déclarer la décennie comme étant noire sur tous les volets.

« Les élections pluralistes ont libéré le champ politique et ont permis l'émergence d'un pouvoir local qui s'est employé à l'aide des agences foncières et des entreprises publiques à initier des projets. Les arrangements institutionnels étaient autonomes et leur conseil d'administration souverain, aujourd'hui les mécanismes organisationnels ne jouent plus leurs rôles, et sont travesties par des désignations »(13).

Comment prendre en charge la production foncière dans l'urbanisme opérationnel qui demeure un domaine sensible ?

Il n'existe pas de procédure d'urbanisme opérationnel utilisable de façon ordinaire. Il faudrait en créer(18)

Depuis l'indépendance à ce jour, l'urbanisation en Algérie a suivi une logique d'auto-urbanisation à l'image de l'auto-construction. La planification urbaine par essence a toujours été uniquement un alibi au service de la gestion foncière. Malgré cette importante approche au service du foncier, la question de la production foncière qui anticipe la construction demeure quasiment inexistante. A l'exception des ZHUN aucun outil n'a été mis à la disposition des faiseurs de la ville pour produire le foncier à l'urbanisation. L'urbanisation en Algérie n'est pas encore une utilité publique. *« Il faut proposer des nouveaux instruments d'acquisition et de gestion du foncier »(17).*

« La colonisation a déstructuré le cadre foncier qui demeure encore soumis à de graves disfonctionnements. Les projets de construction se traduisent dans la limite de la parcelle, le remembrement n'est possible que dans le domaine public Les instruments d'urbanisme n'arrivent pas à générer des opérations intégrées, aggravées par la multitude des opérateurs »(19)

Quand il s'agit du foncier c'est le problème foncier qui surgit. On ne s'est jamais inquiété des compétences de la fabrication du foncier constructible et ce sur toutes les échelles d'interventions et d'intervenants.

« La transparence dans la gestion du foncier peut énormément faciliter la maîtrise de la production urbaine à travers l'urbanisme opérationnel. Donc, il faut mettre les moyens nécessaires ; tel que le SIG, ... etc. »(3).

« Organiser un observatoire (SIG) du foncier, organiser et réguler la libération du foncier, une autorité fiscale foncière pour contrôler les implantations et respecter les plans d'urbanisme. »(20)

La planification urbaine qui s'est occupée que de l'épreuve de la disposition du foncier pour l'urbanisation a été toujours manœuvré dans la tension foncière. *« Rationaliser les ressources foncières, constituer des portefeuilles, assainir le foncier »(5).*

L'unique portefeuille foncier a été administré par l'ordonnance 74-26 d'une manière claire et tranchante. La loi 90-25 réitère la préoccupation et désigne la nouvelle agence foncière de régulation et de gestion foncière et urbaine de prendre en charge cette mission à la réponse de la nouvelle gestion foncière. Mais hélas, devant les limites de gestion, elle s'est contentée que de la consommation des réserves foncières communales (RFC).

Le cadastre est une source d'information foncière et économique d'une richesse exceptionnelle pour la maîtrise foncière et la gestion urbaine

« Alors là il faut voir les résultats des enquêtes du cadastre ? Il faudrait un assainissement sérieux »(2).

Logiquement, les instruments d'urbanisme en vigueur réglementent et définissent les droits de construire et personne ne peut substituer aux prescriptions réglementaires du POS. *« Adaptation des aspects réglementaires dans le sens d'une plus grande rigueur »(4)*

« Rendre effective l'opposabilité au tiers »(8),

C'est légitimement déclarer l'urbanisation comme utilité publique. *« Appliquer les lois universelles » (9).*

« Comment voulez-vous le faire alors que la construction actuelle consacre le droit à la propriété »(24)

La plus part des pays développés, l'urbanisation est une utilité publique, opposable aux tiers. L'auto-urbanisation qui semble logique et normal à l'Etat et aux acteurs locaux aperçoit l'urbanisation comme utilité publique une approche impraticable. Ils se contentent d'orienter à travers les documents de la planification urbaine si non par les procès-verbaux de choix de terrain à l'urbanisation sur le domaine privé de l'Etat pour faciliter même pas la production foncière mais la construction ensuite la dotation des constructions par les commodités viaires selon les disponibilités financières disponibles.

« Il faut jumeler les textes juridiques relatifs aux POS et à ceux du foncier »(10)

L'auto-urbanisation permet aux constructeurs, investisseurs et promoteurs après l'achèvement de son projet de le doter des viabilisations nécessaires selon les recommandations des services techniques qui jouent le jeu. Il n'existe pas une institution qu'elle soit publique, privée ou mixte ayant pour mission la production foncière apte à l'urbanisation.

« Il faut confier la gestion du foncier soit publique ou privée à une institution publique à travers la mise en œuvre des instruments d'urbanisme »(11) qui jouent le rôle prospectif et de régulation à travers les documents de la planification urbaine sur le terrain par sa stratégie de production, de gestion et de promotion. *« Il faut anticiper sur la vocation des sites c'est-à-dire faire de la prospective urbaine et régler cet aspect bien en amont de toute action urbaine »(12)*

Autorité de faire de l'urbanisme au lieu de l'auto-urbanisation a poussé un des avis à *« Revenir à un adressage type ville du 19ème siècle »(22).*

Le métier d'aménageur a été longtemps attendu lors des réformes des années 90. Malheureusement, la transformation des Agences Foncières Locales (AFL) en Agences Foncières de Gestion et de Régulation Foncière et Urbaine (AGRFU) n'ont pas pu mener cette tâche pour beaucoup de raisons. L'Etat a mis en place l'AADL afin de combler le vide en matière d'aménagement mais très vite

cette agence a été détournée de ses missions initiales pour qu'à la fin elle soit devenue un établissement de promotion de logements.

« La seule technique urbaine en vigueur et qui permet aujourd'hui de produire du foncier est le lotissement, la volonté de transformer le POS en outil d'urbanisme opérationnel à travers l'intégration d'une étude des VRD est restée vaine. La DUC ne peut jouer le rôle de puissance publique à travers la délivrance des actes d'urbanisme et le rôle de lotisseur, le métier d'aménageur foncier doit être institué pour permettre le portage et l'initiation d'opérations urbaines. »(13).

Ceci dit une autre réflexion qui a fait objet d'étude est celle du retour aux pratiques des lotissements. L'idée est double, d'une part la pratique du lotissement substitue aux pratiques des zonings et du zonage. Ce n'est pas automatiquement un retour à l'âge des lotissements classiques. D'autre part c'est une échappatoire contre l'auto-urbanisation. Avec les prescriptions des cahiers des charges des lotissements, la construction n'est tolérée qu'après achèvement des viabilisations et délivrance de l'attestation de conformité. Aussi par la politique des lotissements, le cahier des charges précise en amont les obligations de prise en charge.

Par ailleurs, le retour à la ville que nous abordons dans le cadre de l'urbanisme de rattrapage nécessite une prise en charge dans la planification urbaine. *« Par des politiques de renouvellement urbain et de retour de la ville sur la ville, où les opérations d'interventions sur les tissus existants doivent être la règle d'or de toute opération urbanistique »(14).*

12.2. Axe 2 : Instruments et cadre juridique

Les procédures et les modes d'action sont des réponses partielles et conjoncturelles, souvent en décalage et en contradiction par rapport aux objectifs tracés. Pour vous cela est dû à quoi ?

« *Au contexte général* »(18) et « *Confusion et collusion des enjeux et des acteurs* »(22).

Les procédures d'action sur la ville suivent une approche d'improvisation et de bricolage en essayant chaque fois d'apporter des éléments de réponses à des besoins dans l'urgence et à la précipitation sans une vision prospective. « *Cela est dû à l'absence d'une pensée globale et prospective* »(2)

Cette gestion partielle et conjoncturelle a été toujours en décalage avec les instruments d'urbanisme. Ce décalage entre la pensée et la réalité fait l'unanime des chercheurs et praticiens. « *Les instruments d'urbanisme en Algérie sont en retard par rapport à la réalité, parce qu'ils sont figés et sont bons pour le tiroir. Alors que la réalité est une vie en perpétuel changement* »(3)

« A absence d'évaluation et de bilan »(20)

« *La transgression des procédures par les donneurs d'ordres (wali)* »(21).

Il s'agit de la gouvernance qu'il faut revoir. « *Le politicien et le pouvoir exécutif cherchent à apporter des éléments de réponses avec une approche « unique », où l'improvisation et le « bricolage » constituent les mots d'ordre (ou plutôt de désordre)* »(1).

Aussi, l'approche du fait urbain est spécialement caractérisée par la production du logement. Cette logique pénalise la symbiose fonctionnelle que la population use quotidiennement. La transition et l'inachevé de l'entité produite par le logement sanctionnent le bon fonctionnement le bien vécu des usagers.

« *Une politique d'appel de la part des Pouvoirs publics en faveur de l'urbain en contradiction avec les moyens techniques et les capacités de prise en charge du fait urbain. L'habitat est mis exclusivement au centre du fait urbain au détriment d'autres fonctions urbaines* »(4).

La politique de l'Etat providence celle de l'Etat fait tout a prouvé ses limites quantitativement et qualitativement. Cette approche est menée d'une manière centralisée et descendante sans concertation et sans coordination avec le local.

« *Le fait d'être prie de régler des problèmes conjoncturels au dépend d'une planification allongée dans le temps* »(24)

Les procédures et les modes d'action sont des réponses partielles et conjoncturelles, souvent en décalage et en contradiction par rapport aux objectifs tracés. Elles sont due principalement « *A la centralité des décisions, à l'absence d'une politique de partenariat et enfin à la marginalisation des usagers, des habitants* » (5).

« Le développement sectoriel demeure prépondérant, la commune subit la programmation hypothéquée par des ressources publiques non pérennes. »(19)

« Le manque de vision globale et de perspectives à envisager obligent les acteurs de la ville et les urbanistes à procéder partiellement pour répondre à des demandes soumises à des pressions. Si une ville ne dispose pas d'un plan directeur qui trace ses déterminants internes, les modes d'action seront aléatoires et conjoncturelles. Chaque ville doit être dotée d'un plan d'ensemble qui concrétise ses lignes directrices de développement. A cet effet, les procédures qui viennent en aval s'inscrivent dans les orientations du plan global »(17).

Par conséquent devant, les difficultés d'une demande qui n'a jamais été satisfaite et qui ne cesse de s'accroître et les difficultés de compétences techniques, financières, procédurières et de management, le mot d'ordre qui reste c'est la gestion d'urgence, de précipitation, d'improvisation et d'approximation. *« Tout simplement à la planification, on travaille au jour le jour, on réagit aux événements et on excelle dans la précipitation, sans prendre en compte le désastre que cela causerait »(7), « donc sans aucune étude préalable »(6).*

Le sine-qua-non imposé par d'autres est d'ordre politique, *« A l'absence d'un cap et d'une vraie action publique »(18).* L'Etat doit instaurer son autorité de droit. Tout contrat entre l'Etat et l'Etat ou l'Etat et la société exige une légitimité et respect *« Les procédures et textes sont formels même s'ils étaient bons ils ne seraient pas appliqués dans leur esprit, les meilleurs textes ne suffisent pas si les pouvoirs ne sont pas respectés » (9).*

Il est clair que depuis l'indépendance à ce jour, l'action n'a pas fait l'objet de planification. L'instrument est là pour la légitimer uniquement. *« La culture des soit disant gestionnaires considère que le plan d'urbanisme justifie et actualise leurs soit disant actions »(10).*

Ce décalage entre l'action et la planification exige des compétences de régulation. Face au manque de maîtrise de la prospective urbaine ce sont les pratiques de la planification qu'il faut aussi changer. A cela, *« il faut des organismes qui prennent ces problématiques en charge bien avant »(12).*

Dans la pratique, la gestion du quotidien, les régimes de l'urgence et de la précipitation obligent plutôt les faiseurs de la ville de s'approprier les méthodes classiques de choix de terrain au lieu d'une sortie de localisation conformément au plan d'urbanisme en vigueur. *« La commission de choix de terrains qui vient se substituer à un instrument d'urbanisme (POS), ou par exemple le CALPI à l'agence foncière. Le gestionnaire en Algérie tout comme le législateur a horreur des règles et des institutions, c'est la raison pour laquelle il déroge à chaque fois à ces normes par des dispositifs bureaucratiques »(13).*

Ainsi, Les procédures et les modes d'action sont des réponses partielles et conjoncturelles, souvent en décalage et en contradiction par rapport aux objectifs tracés. Pour couronner dans le temps, cela est dû à *« l'absence de vision, la non maîtrise de l'existant et les difficultés de se projeter sur l'avenir »(14).*

Par ailleurs, « *L'incompétence des concepteurs des instruments d'urbanisme conduit à leur inefficacité qui oblige à leur violation d'une part et le fait qu'aucune sanction n'existe contre leur violation par les décideurs* »(23).

A votre avis, le décalage constaté entre le plan d'urbanisme et la réalité depuis l'indépendance à ce jour, est dû à quoi ?

« *Les efforts considérables de gestion courante consentis jusqu'à présent par les pouvoirs publics, malgré l'existence d'une panoplie d'outils législatifs et réglementaires, et malgré même l'élaboration des instruments d'urbanisme censés apporter des solutions aux problèmes urbains, la ville continue son développement sans une réelle amélioration de la qualité de vie ou de la qualité du cadre bâti, sans assise économique, en perdant progressivement ses repères identitaires et en consommant de manière irréfléchie son potentiel foncier. Cela a engendré un écart entre la réglementation et la pratique due à l'indifférence de l'utilisateur et de l'administration vis-à-vis des règles d'urbanisme* » (17).

La quasi-totalité des réponses sont doublement favorables, la première consiste à la confirmation qui conforte notre hypothèse sur le décalage entre le plan d'urbanisme et la réalité depuis l'indépendance à ce jour. La deuxième consiste à ce que ce décalage est dû aux insuffisances qui caractérisent la loi d'urbanisme. Aujourd'hui, il apparaît clairement que les réformes sont nécessaires et urgentes. Des instruments (PDAU et POS) sont dépassés et ont besoin d'être remplacés par d'autres et surtout qu'une nouvelle vision de l'urbanisme est à envisager pour remédier à l'approche sectorielle dans la fabrique de la ville.

« *Le décalage est lié d'abord à la culture d'improvisation et de rupture qu'adoptent les Walis et leur staff exécutif, les édiles ne veulent pas se fier à des règles normatives et institutions et préfèrent leur coup de bâton actionné sur le terrain. Le pouvoir administratif, parce qu'il n'est pas politique refuse que le pouvoir technique édicte ses règles. Culture de rupture : parce que chaque nouveau responsable trace un trait sur l'expérience de son prédécesseur et préfère choisir un autre terrain pour intervenir, une façon de se démarquer, la culture de continuité dans le processus de construction de la ville codifiée par les instruments et actionnée par les hommes n'existe pas encore en Algérie. A cela, on ajoute, la complexité de la ville contemporaine et l'inadaptation de l'approche normative comme outil de régulation* »(14).

Avec l'approche d'instrumentalisation administrée, on réduit l'urbanisme au droit d'urbanisme vis-à-vis du simple citoyen Tout en manœuvrant avec la double casquette de l'administration en qualité d'acteur et de contrôleur d'avoir le privilège de surpasser la planification par le fait quotidien. « *Aux coups partis souvent irrattrapables* »(18).

Le degré d'obligation, de responsabilité et d'inquiétude, selon le système sectoriel hiérarchisé de la centrale au local est celui de l'état d'avancement par rapport au plan d'action. C'est le discours préoccupant des ministres. Politiquement correct, ils tiennent le discours de la rigueur et du pragmatisme.

Alors que vis-à-vis du citoyen, le jugement est autre ; *« L'incompétence de nos dirigeants et gouverneurs est une chose avérée et flagrante. Ils ont toujours manqué d'une vision lointaine dans la construction de la ville. A leur incompétence s'ajoute leur individualisme et la recherche du profit personnel »*(1).

On ne peut pas contester que depuis l'indépendance à ce jour les choix législatifs et instrumentaux d'urbanisme ont toujours une influence de la législation française. *« C'est le problème du copier-coller de la législation française qui est à l'origine de ce décalage en Algérie »*(3). Par ailleurs, l'approche d'importation est à reprocher de tous les côtés. Elle n'a jamais été globale et englobante. Elle a été toujours partielle et par conséquent son efficacité est limitée. Aussi, son intégration à notre système qui n'est pas forcément celui de l'occident pose problème et les corrections d'adaptation détournent les objectifs de l'instrument de sa ligne directrice. Enfin, en Algérie l'instrument ne trouve pas la cohérence sur le terrain. Cette instrumentation de la planification accuse beaucoup de retard au niveau des conditions et les exigences de sa bonne mise en œuvre.

« Il est dû au décalage qui existe entre la réalité et les procédures réglementaires, à l'approche sectorielle qui sévit les différents secteurs concernés par la ville »(2). Un système de gouvernance centralisé et d'une manière sectorielle, une approche d'instrumentalisation administrée des outils d'urbanisme basée sur la rigidité du plan, et face à une réalité parallèle de fait urbain caractérisé par l'urgence et basé sur la dominance de la production du logement qui sont la cause. *« Le décalage est dû à une planification rigide, à des considérations figées et à l'absence d'études prospectives »*(5).

« Ce décalage est dû essentiellement à l'intervention ponctuelle des responsables politiques à l'effet de solutionner leurs problèmes de gestion au quotidien ; ils agissent en pompiers sans respecter les outils d'urbanismes »(11).

Par conséquent, le fait urbain a détourné la logique principale de l'urbanisme *« La conception de l'urbanisme comme moyen de localisation de programme d'habitat ou d'équipements et non comme instrument de planification urbaine »*(8).

Les villes ont été toujours au cœur des civilisations. Le décalage pose problème de civisme. En absence d'un projet de société et face à l'écart de la gouvernance vis-à-vis de la dimension sociale et les véritables préoccupations du citoyen, l'instrument administré souffre de légitimité et de respect. *« Une question de culture : l'outil est élaboré pour répondre à une législation mais pas à une demande sociale, urbaine Pratiquement il n'est pas opposable. On ne le consulte pas lors de l'élaboration des programmes de développement communaux ou sectoriels. Il est à noter aussi la lenteur dans l'élaboration et l'approbation des instruments, ils sont dépassés »*(6).

Aujourd'hui, ce sont des nouvelles réalités de dimension universelle et globale qui constituent le principal défi de la gouvernance urbaine. *« Cette loi a besoin d'être adaptée en fonction des nouvelles réalités socio-économiques »* (4).Le concept d'urbanisme lui-même a changé de définition, de principe et de pratique depuis sa création au début du XXe siècle.

Enfin, les limites constatées sont beaucoup plus des dispositifs entre l'élaboration des instruments d'urbanisme et l'action publique.

L'échec des politiques urbaines en Algérie peuvent se résumer en : Le déphasage entre les études des instruments d'aménagement et d'urbanisme et leur mise en œuvre, application dont la durée dépasse parfois trois années, ce qui place le plan, une fois élaboré, dans une position de déphasage par rapport au rythme réel de la dynamique urbaine. L'uniformité et la rigidité, dans la méthodologie de l'élaboration des instruments d'aménagement et d'urbanisme qui présentent un caractère uniforme, dans la mesure où il s'agit de transplantation mécanique de plans élaborés dans des conditions socioéconomiques particulières et ne s'intégrant pas dans la planification nationale qui mis en marge le caractère spécifique de la ville. La centralisation des décisions qui crée une distance entre les acteurs centraux et les acteurs locaux, d'où la faiblesse dans la mise en application des différentes procédures d'urbanisme »(17).

Face à ce décalage une réforme sur la loi d'urbanisme est-elle nécessaire et urgente ?

« Raison non suffisante »(18). Plutôt, c'est une question de pratique qu'il faut revoir :

« Autonomie des institutions (collectivités locales) et établissements publics. Confier la maîtrise d'ouvrage urbaine à ceux qui sont chargé des opérations (aujourd'hui c'est le ministère qui est maître d'ouvrage et les EPIC sont maîtres d'ouvrage délégués). »(18)

Vraisemblablement la solution qu'on recommande ne contemple pas le problème qui existe. « *Les plans ne sont pas considérés comme loi. Les instruments d'urbanisme sont inadaptés aux contextes socio-urbains, à la nature du pouvoir décisionnel en Algérie. C'est une solution inefficace à des problèmes réels.* »(23)

« Ce qui est urgent à mon avis est la redéfinition de l'urbanisme et du rôle de l'urbaniste comme acteur intermédiaire autour duquel s'organisent les rapports entre acteurs décideurs et acteurs usagers. Cette urgence doit s'inscrire dans une stratégie à travers deux procédés complémentaires :

- *Le premier opérationnel à travers des projets urbains combinés à des fonctions urbaines et des infrastructures conséquentes ;*
- *Le deuxième consultatif d'où émerge une société civile active et où se redéfinit le rôle du professionnel dans une démarche d'intermédiation entre les instances publiques et les acteurs locaux »(16).*

Aujourd'hui, la prise de conscience sur la crise de l'urbanisme fait l'unanime de tout le monde. Les réformes sur l'urbanisme sont nécessaires. Apparemment le processus au niveau de la tutelle est déjà enclenché. « *Oui il faut réformer mais en associant les collectivités locales et les professionnels* »(25)

La question se pose sur les conditions et les exigences pour que les réformes trouvent les objectifs escomptés.

« Réforme de la loi d'urbanisme est nécessaire mais certainement pas suffisante. Il me semble qu'il faut prendre en compte et avec beaucoup d'intérêts et de responsabilité la composante sociale dans tous ses états (jeunesse, intellectuelle, associations, mondialisation, etc.), le monde du numérique et les technologies d'information et de communication (les TIC) ou encore le développement durable et l'environnement (naturel ou artificiel). » (1).

La première condition c'est la composante sociale dans les réformes sur l'urbanisme. « Gouvernance, Vérité des prix (l'économie) et numérisation pour une transparence »(22). Cette condition entraîne d'autres réformes que celle de l'urbanisme. Il s'agit de la gouvernance urbaine qu'il faut revoir. Nous avons toujours constaté qu'il s'agit de la politique urbaine qu'il faut définir clairement et ne pas simplifier à renouveler uniquement l'instrumentalisation administrée des outils d'urbanisme. « Il faudrait une réforme de la politique urbaine en Algérie celle qui intègre toutes les composantes y compris les lois sur l'urbanisme, sur le foncier... »(2).

« Avant qu'il y soit nécessaire d'opérer une réforme de l'urbanisme en Algérie, il faudrait revoir de fond en comble les lois sur les collectivités locales, les deux sont intimement liées, tant qu'on ne progresse pas en termes de délégation des compétences et d'autonomie, toute réforme de l'urbanisme serait vaine »(13).

Il est temps de renverser le processus de pouvoirs de la vision prospective à la planification urbaine à la gestion quotidienne « il faut donner plus de pouvoir de décision aux gestionnaires locaux pour pouvoir l'appliquer. Donc, c'est tout un système qu'il faut réformer »(3).

« Les insuffisances résident dans le respect du plan et le manque de programmation à différents termes. Les structures pérennes dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage pour assurer la cohérence dans les extensions urbaines sont à penser. Une révision constante des instruments est nécessaire. Tout est muable pour valoriser les idées et les visions futuristes. »(19)

Dans les réformes sur l'urbanisme, le principe de la planification urbaine doit être approché par la vision contemporaine du métier de l'urbanisme. Tenir compte des spécificités locales, du développement durable est produit selon la logique du développement local et non pas la typification nationale chapotée par la maîtrise d'ouvrage nationale et sectorielle. « Une planification souple, un développement local s'appuyant sur les ressources locales et un urbanisme de concertation et de partenariat »(5).

Aujourd'hui, il est clairement constaté qu'en matière d'urbanisme, les gammes de documents d'urbanisme affichent des manquements, des incohérences et des limites. Une approche palliative sur la question dans la logique classique de la boîte à outils du métier de l'urbanisme est indispensable. A ce moment-là, nous pouvons combler le vide et constituer « Un code de l'urbanisme et des normes d'urbanisme adaptées au contexte et l'environnement »(8).

Parallèlement à cette approche palliative touchant la planification spatiale concernant directement la ville et l'urbain, la planification urbaine, le droit de l'urbanisme, l'urbanisme opérationnel et l'urbanisme de gestion, « Oui, elle est plus que nécessaire. Sa réussite éventuelle dépendra de la

prise en charge des références en amont du PDAU et que le POS s'affranchit de son territoire »(18). En parallèle, c'est une pratique de l'urbanisme de projet qu'il faut introduire à travers la planification stratégique.

Ce changement de pratique de la planification urbaine classique à la planification urbaine stratégique nécessite des compétences, un savoir, un savoir-faire et un savoir-faire-faire. Il ne faut pas se limiter à introduire le projet urbain comme étant un acte d'importation de concept des occidents comme c'était le cas depuis longtemps. Algérianiser le concept c'est le faire murir à travers des projets pilotes et des perfectionnements locaux.

« Réformer dans le domaine oui, mais à condition que les réformes soient précédées d'expérimentation et de décisions politiques courageuses »(9).

Faisant allusion à l'avant-projet de la loi de révision sur l'urbanisme *« Il est mal de poser la question de reprendre les textes, il faut bien les écrire et éviter qu'ils soient restrictifs. Arrêter de tout faire pour l'autre et laisser submerger la compétence locale. »(24)*

Par les réformes, est-ce que les PDAU et POS ont besoin d'être remplacée par d'autres ?

« Raison non suffisante »(18).

Les réponses sont divergentes. C'est comme si la préoccupation des changements des instruments d'urbanisme par d'autres est devenue secondaire par rapport aux pratiques du fait urbain qu'il faut plutôt changer. Ceux qui ne sont pas pour le changement expriment clairement qu'il faut changer les pratiques *« Non. Il ne s'agit pas d'un instrument mais de la mise en œuvre »(19).* *« Pas forcément s'ils sont bien exécutés »(25).*

Mais ceux qui sont pour le changement espèrent aussi derrière le changement une mutation des pratiques.

« Il faut dans un premier temps vérifier s'ils sont respectés à la lettre pour après décider s'il faut les remplacer »(7).

Si c'est pour introduire le projet urbain, le changement des instruments d'urbanisme de planification urbaine risque de détourner les objectifs de l'approche. La notion de projet urbain est introduite pour éliminer la contrainte des échelles ; aux temps, aux territoires et aux programmes. Elle dénonce les pratiques sectorielles et favorise l'action intersectorielle. Elle remet en cause les pratiques horizontales et adopte la transversalité. Elle préfère l'entrelacement interdisciplinaire aux compétences disciplinaires.

« Non, mais plutôt enrichie par les notions se rapportant au projet urbain, à l'économie, au développement durable ...L'urbanisme n'est pas un seul secteur, il embrasse plusieurs disciplines »(6).

Si les objectifs de réformes sont claires et constituent un consensus des acteurs de la ville, pourquoi limiter le changement aux instruments d'urbanisme.

« Il n'est pas nécessaire de remplacer ces instruments, mais juste d'adapter leurs contenus »(4).

Dans la pratique, des espaces intermédiaires ne trouvent pas de mécanismes de définition, de pratique et de coordination. Passer de la vision sectorielle aux exigences locales est aussi une piste à développer.

« Il manque un instrument d'articulation entre les échelles communales et sectorielles, un instrument qui concerne des entités urbaines »(8).

Il est clair que les dysfonctionnements résident dans les pratiques décisionnelles des pouvoirs en exercice à l'échelle nationale comme à l'échelle locale.

« Ce ne sont pas les textes même mal faits, mal appliqués qui posent problème c'est l'incompatibilité entre les textes, les processus de décision et les pouvoirs »(9).

La question du non-respect et d'illégitimité des outils d'urbanisme en qualité d'instruments opposables aux tiers, pose un problème sociétal et les conséquences sont pesantes à l'espace, au temps et à la société.

« Ces instruments ont besoin d'être respectés par les politiques que d'être remplacés par d'autres instruments pour qu'ils soient piétinés par la suite »(10). « Les instruments ne posent pas de problèmes mais l'application pose problème »(11).

« OUI »(5), « Oui et mille fois oui »(18), les PDAU et POS ont besoin d'être remplacée par d'autres. « Peut-être avec d'autres instruments qui prennent en charge la réalité du fait urbain en Algérie »(2).

A condition que le changement d'instrument d'urbanisme soit une opportunité de changement de pratique. *« Ils doivent être beaucoup plus ouverts aux mises à jour et à l'actualisation nécessaire dans l'intérêt suprême de la ville »(3).*

« Le PDAU crée les droits à aménager et à bâtir, le POS les précise, ces instruments « importés » des réalités territoriales, sociologiques et administratives fort différentes ne tiennent pas compte du contexte socioculturel et économique du pays ni des besoins des collectivités locales. « Imposés » par les pouvoirs centraux, il en résulte le manque d'adhésion et un désintérêt. A cet effet, ces instruments ont besoin d'être modifiés et réadaptés aux exigences et réalités des territoires » (17).

Cette opportunité de changement doit renverser le processus de réflexion et de planification. Il faut chercher des outils qu'on peut avec développer un urbanisme local pas dans la logique administrative à subvenir et adapter le plan au fait pratiqué par les pouvoirs.

« Ces instruments normatifs sont parfaitement adaptables à un mode de gestion bureaucratique et administratif, qui est régulé par les règles et les régularisations »(13).

Par les réformes, il faut une nouvelle vision de l'urbanisme pour remédier à l'approche sectorielle dans la fabrique de la ville ?

« Le problème urbain implique une stratégie que définissent les politiques adaptées aux développements socio-économiques »(19)

L'approche sectorielle est une stratégie adoptée par les politiques *« La question a été posée depuis le début des années 70 et depuis le choix a été fait de rester dans des politiques sectorielles »(18).*

Par les réformes, il faut une nouvelle vision de l'urbanisme pour remédier à l'approche sectorielle dans la fabrique de la ville *« Par une approche verticale qui s'affranchie des échelles et des territoires »(18).*

En dehors des réformes des instruments d'urbanisme et peu importe les nouveaux instruments qui seront promulgués, c'est une politique urbaine qu'il faut engager. La ville doit être pensée au cœur des faits urbains. Ce sont des nouvelles approches qui intègrent les études urbaines qui font débat dans les espaces universitaires qu'il faut rabattre sur le terrain.

« Il faudrait des approches fédératrices, une nouvelles politique de la ville qui prendrait en considération l'état réel de nos villes, un esprit nouveau et des hommes nouveaux »(2).

Il souhaitait une politique (de la ville) ou sur la ville qui nous interpelle au lieu de la politique de la ville qui fait référence au concept occidental issu des dysfonctionnements et maux sociaux, de la ségrégation sociale,..., des grands ensembles.

Cette nouvelle vision qui ne peut être que transversale et globale. *« L'approche globale et intégrée du domaine de l'urbanisme peut être d'un apport certain dans la fabrique de la ville »(3).*

Personne ne peut nier l'apport, l'action et les compétences thématiques que les secteurs postulent et ayant de l'impact directe sur le développement de la ville. Mais en absence d'une stratégie de planification urbaine locale, beaucoup de déperditions, de pertes et de désordre, ont été constatés.

« L'approche sectorielle est importante dans la production de la ville, elle permet d'apporter des compétences avérées dans différents domaines, mais a besoin d'être à l'appui d'une fabrication politique et locale de la ville, à travers une forme de coopération ou de contractualisation. C'est le pouvoir local qui prépare son projet urbain et c'est aux secteurs d'apporter leur savoir-faire »(13).

Cela ne peut être évident et possible que si le concept de la gouvernance urbaine ne soit pas corrigé. La décentralisation et la déconcentration que le SNAT préconise et que la loi sur l'orientation de la ville a apporté et que les ambitions de la révision de la loi sur la commune attendent, convergent tous vers une gouvernance locale portée par les collectivités locales.

« Faire en sorte que la fabrique de la ville soit prioritairement le fait local, des élus et des habitants dans une approche « intégrale » et non sectorielle. Une approche de gouvernance »(5).

Logiquement l'apport de l'option du projet urbain comme alternatif à la pratique classique de la fabrication urbaine est une opportunité propice pour parer une nouvelle pratique autre que l'approche sectorielle

« Bannir la sectorisation. Travailler avec une approche transversale et systémique. Travailler dans le cadre de "projet urbain" : son appropriation par tous les acteurs et intervenants y compris "le maître d'usage" »(6).

Sur le plan pratique, l'Etat doit éprouver une volonté politique pour bannir la sectorisation à toutes les échelles. *« L'inter-sectorialité et la promotion de l'urbaniste en chef de la ville, à la différence des DUAC qui font plus de la maîtrise ouvrage »(8). « Expérimenter des dispositifs adaptés aux réalités bureaucratiques, de corruption, de mauvaise organisation et d'incompétence générée par le système d'ensemble »(9).*

Dans la pratique, la maîtrise d'ouvrage urbaine et la maîtrise d'œuvre urbaine peuvent assurer la coordination, la transversalité et le transactionnel.

« Favoriser et institutionnaliser le concept d'opérateur unique pour résoudre ce problème »(24)

Mais la question de la gouvernance surgisse aussi pour situer la position de l'Etat dans le fait urbain *« Une nouvelle vision de la gouvernance. Faire la différence entre l'Etat et les acteurs »(22). « Par la décentralisation et plus de pouvoirs au maire »(25).*

Enfin la question du logement qui fait la ville a dominé le fait urbain depuis l'indépendance à ce jour et par conséquent elle a imposé une certaine pratique urbaine. *« L'urbanisation en Algérie est dominée par le logement (social) une fois libéré de cette contrainte ou priorité on pourra envisager autre chose »(23).*

Par les réformes, peut-on régler ce problème de décalage ?

« Oui, et toujours avec une volonté politique »(25)

La condition réside dans la bonne gouvernance. *« Le premier concerne le territoire : il s'agit d'interroger le territoire sur son aptitude de recevoir telle ou telle affectation quantitativement et qualitativement. Les études d'urbanisme doivent prendre en compte les réalités du territoire considéré. Le deuxième traite des caractéristiques des occupants : il s'agit de questionner les utilisateurs de ce territoire sur leurs besoins en matière d'espaces à urbaniser. Toute affectation doit répondre aux exigences des utilisateurs. Il s'agit d'une volonté politique pour restaurer l'autorité d'un Etat de droit qui respecte et veille au respect des contrats sociétaux »(17).*

Oui, le problème de décalage peut être réglé en posant deux questions :

« Réformer, mobiliser, libérer les énergies et mobiliser les compétences, décidées politiquement de l'engagement des réformes »(9).

Il est difficile de dire qu'on peut régler le décalage entre la planification et la réalité. Bien que ce décalage soit flagrant depuis l'indépendance à ce jour, le politicien à l'échelle de la wilaya ne

l'admet pas comme une évidence, étant donné que le plan suit toujours les pratiques qu'il exerce sous forme de régularisation.

« Sur le plan opérationnel il n'a pas eu de décalage parce que toutes les actions ont été actualisées de la manière suivante : le soit disant gestionnaire réalise et le concepteur justifie et actualise »(11).

Régler le décalage veut dire que les documents de la planification sont respectés et sont légitimes et incontestablement opposables aux tiers. Cela veut dire que les documents sont bien faits. Cela veut dire que leur efficacité est un aboutissement d'une fabrication locale et d'une large concertation sociale.

« Oui absolument, le problème de déphasage entre les instruments et la réalité pourra être réglé et ce, en démocratisant le champ politique pour permettre l'émergence d'un pouvoir local susceptible de développer des projets urbains et territoriaux et de réajuster la planification urbaine aux turbulences »(13)

« Oui avec une nouvelle politique de la ville ? Pour quelle société veut-on faire des villes ? Et comment ? Quels sont les instruments les plus adaptés, faut-il en créer les nôtres ? Arrêter d'importer ce qui ne correspond pas à notre us et coutumes, et nous permet d'évoluer »(2).

« Oui on peut résoudre ce problème en impliquant la « société civile », libérer les initiatives des techniciens en les dotant de moyens et surtout d'agir dans la transparence et en toute liberté »(10).

« Oui, en impliquant les citoyens dans la prise de décision concernant leur ville. Pour cela, il y a un minimum de consensus à trouver entre les différents acteurs urbains pour que l'idée de la ville soit partagée par tout le monde ou du moins par la majorité. Donc, il s'agit de la démocratie urbaine »(3).

Le rythme d'urbanisation mené dans le fait urbain et le climat de l'urgence justifie les pratiques approximatives et la précipitation et par conséquent le décalage par rapport aux documents de la planification urbaine.

« Détachons nous des urgences sociales et de la hiérarchie « dictatoriale » (wali, ministre ...) Il faudra prévoir les programmes de développement sur la base d'un diagnostic prospectif et exécutable. Mettre en place les moyens (humains et matériel) nécessaires pour assurer le résultat escompté »(6).

Il faut que le métier d'urbanisme soit animé politiquement, administrativement et techniquement par les collectivités locales et la société qui y réside. Il est temps que le Wali arrête de se mêler de la ville comme étant « l'aménageur de la ville ».

« Il faut une concertation réelle entre les différents composants de la ville. Il faut impliquer d'avantage, avec plus de responsabilités, le Maire de la ville et les élus locaux qui sont censés être les enfants de la ville. Le rôle des walis et de l'exécutif doit être limité uniquement au contrôle de la bonne application des lois de la République, un "garde-fou" »(1).

Il faut « *Revoir les objectifs à assigner à l'urbanisme, les méthodes de planification, les acteurs urbains, les normes d'urbanisme* »(8).

Par ailleurs, il faut aussi changer la philosophie du contenu et du contenant des documents d'urbanisme et leurs missions. Il faut qu'ils cessent de rester un simple alibi d'urbanisation pour les walis.

« *Le problème de décalage ne peut être réglé sans une bonne gouvernance de la chose publique* »(18).

Le flou et l'imperméabilité sur les données et statistiques, le cloisonnement sectoriel, l'action de dématérialisation des documents, les ambitions d'engager le concept d'une smart city peuvent-ils être un prétexte d'avancer au moins pour aboutir à faire un SIG ? Ou plutôt avez-vous d'autres suggestions ?

« Les inerties (bureaucratie, juridisme, passéisme,...), les blocages (accès aux données, centralisme, sectorialité,..), et les prouesses technologiques (smart city, technologie SIG,..), ne constituent que des fuites en avant, voire des subterfuges pour entretenir le statu quo et reproduire les carcans passéistes. Sans autonomisation du champ politique, toute modernisation de la gestion publique serait vaine »(13)

Parmi les contraintes rencontrées lors de la phase d'analyse fût bien sur la disponibilité de l'information. C'est un parcours de combattant. En Algérie le document d'urbanisme est inaccessible alors que le document du foncier est devenu un secret d'Etat. Informations généralement domiciliés au niveau des administrations étatiques. Parfois, l'information procure des avantages compétitifs tant qu'elle est secrète.

Nous postulons les importations des instruments d'urbanisme occidentaux, alors que les pratiques qui nous font avancer sont toujours reléguées. La dématérialisation des documents d'urbanisme est du ressort de la volonté politique.

Il apparait que l'Etat s'est engagé dans la numérisation. Plusieurs secteurs se sont avancés dans le domaine. Le secteur de l'urbanisme est toujours en retard. Alors que son numérisation par le concept de la dématérialisation des documents d'urbanisme peut intrinsèquement développer et soutenir d'autres secteurs.

Sur les statistiques, ça me rappelle l'époque où durant les bilans, les chiffres établis par les subordonnés changent à la guise du responsable hiérarchique et à toutes les échelles. Aucune crédibilité sur nos statistiques.

« Le problème des statistiques réside dans l'analyse et le recoupement .et la fiabilité donc toute étude est faussée. Il faut avant d'entamer une intervention tenir compte de la fiabilité des données statistiques »(11)

La question que je pose sur la dématérialisation ne réside simplement pas dans la technique et sa manipulation. Ce sont d'autres dimensions qui sont visées. Dimension sociale à travers l'accessibilité à tous, dimension culturel à travers la transparence et la banalisation du document, dimension temporaire que les usagers des documents économisent par la disponibilité et l'accessibilité du document. La dématérialisation est au cœur des enjeux de l'urbanisme contemporain

« Dans un monde de numérique où les technologies d'information et de communication tiennent toutes leurs importances dans la constitution d'une base de données judicieuse et efficace, pour une meilleure production de la ville, le SIG s'impose de lui-même ! Cela permet un mode de

raisonnement et un échange rationnel en peu de temps ainsi réduire, à mes yeux, la bureaucratie, le « bricolage » et l'improvisation »(1).

Malheureusement, la réalité est saumâtre et ce qui fait défaut c'est aussi « Les reflets de la mauvaise organisation, de l'absence de règles applicables et de la non application correcte des textes par des décideurs opaques et des administrations corrompues dans un contexte d'organisation politique génératrice de cette corruption »(9).

12.3. Axe 3 : Les acteurs et leurs comportements

Les architectes ont-ils les compétences nécessaires pour les études d'urbanisme ? N'a-t-on pas besoin de véritables urbanistes qui font défaut en Algérie ?

Bien que les réponses soient divergentes entre le « Oui » et le « Non » concernant les compétences des architectes nécessaires pour mener les études d'urbanisme, un consensus en parallèle est ressenti sur l'indisponibilité des urbanistes spécialisés. *« Les architectes ont les compétences nécessaires pour les études d'urbanisme mais en a besoin de véritables urbanistes »* (19) (20) (22).

« Les architectes n'ont pas les compétences nécessaires pour les études d'urbanisme, mais il faut de véritables urbanistes » (18) (21) (23) (24) (25)

L'auto-urbanisation à l'image de l'auto-construction a fait de l'architecte le coupable du défaut urbain. Le métier de l'urbanisme a fait beaucoup de débat dans le monde. Viviane Claude²⁹⁴, par exemple a bien traité la question principalement en Europe.

« La méconnaissance des outils d'urbanisme théoriques d'abord, juridiques et pratiques ensuite, peut influencer de façon très négative sur la production de la ville. Peut-être, afin de mieux signifier l'importance de la connaissance de la discipline, il faut insister sur l'importance de former les responsables chargés de la gestion de l'espace urbain dans les domaines de l'urbanisme et de l'architecture »(17).

Toufik Souami²⁹⁵ a bien exposé le milieu d'urbanisme des architectes en Algérie depuis l'indépendance. A ce jour, en Algérie, la question des compétences, des prérogatives et des responsabilités en matière de production de l'urbanisme est encore imprécise, perplexe et ambiguë.

« Ce n'est pas le problème des intervenants dans les études mais la mise en œuvre de ces études qui fait défaut d'où les gestionnaires appliquent leurs propres logiques sans se référer aux différentes études »(4).

Les pratiques du fait urbain menées par les politiques ont facilité en quelque sorte la tâche de la qualité de la production conceptuelle urbanistique, du moment que l'auto-urbanisation s'en charge de la fabrique urbaine.

« De mon humble expérience, les études d'urbanisme sont du ressort exclusif d'un panel de compétences »(10).

Par ailleurs, il ne faut pas dissimuler les divergences sur cette question, selon le profil, la discipline, ou même entre architectes. Une partie qui voit que l'architecte est le mieux placé pour exercer le métier d'urbaniste. Une autre voit plutôt que c'est une usurpation de fonction par l'architecte qui

²⁹⁴ VIVIANE Claude, (2006), *FAIRE LA VILLE, Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, édition parenthèses.

²⁹⁵ Toufik SOUAMI, Eric VERDEIL, (sous la direction de), (2006), *« CONCEVOIR ET GERER LES VILLES, Milieux d'urbanisme du sud de la Méditerranée »*, éditions Economica, 229 pages.

ne lui appartient pas. Il y a qui sont pour la pluralité du métier et tous ceux qui travaillent sur la ville sont des urbanistes.

« Ni l'un ni l'autre »(9)

« L'urbanisme n'est pas un métier protégé. Il n'est pas exclusif à une catégorie professionnelle. Tous ceux qui travaillent sur la ville sont considérés "urbanistes". Je pense que l'architecte, de par le contenu de sa formation, son ouverture sensée sur l'ensemble de l'équipe pluridisciplinaire, a toute les compétences nécessaires pour des études d'urbanisme »(1)

« Usurpation de fonction par les architectes d'une dimension qui n'est pas la leur et n'ont pas la compétence pour la pratiquer »(14).

« Les deux : Les architectes sont mieux formés à la composition urbaine, la morphologie, la volumétrie. Des architectes formés à l'urbanisme et jouant le rôle d'urbanistes font défaut »(8).

« Les architectes ou les urbanistes ne sont que l'un des acteurs de la ville et ils ne sont pas les maitres à bord ce sont les acteurs de l'état et les collectivités locales qui sont les vrais maitres à bord. Peut-être pour pratiquer l'urbanisme il faut un peu plus de compétences sur les questions qui touchent l'urbain, cela pourrait se rattraper à la formation »(2).

Mon objectif est loin d'être polémique entre les disciplines ayant trait au métier de la ville. Mais plutôt je veux savoir si les architectes aujourd'hui en Algérie disposent de compétences nécessaires pour les études d'urbanisme et que le retard enregistré en matière de formation sur les métiers de la ville et notamment en urbanisme n'a pas pesé sur la qualité des productions des documents d'urbanisme.

« Les architectes faisaient de l'urbanisme en tant qu'architectes. L'urbanisme exige d'autres "compétences" complémentaires. La formation des urbanistes est encore à l'état embryonnaire »(5).

Quoi que l'architecte qui se mêle de la ville ne date pas d'aujourd'hui. Il ne faut prétendre qu'il est l'unique urbaniste de la ville.

« On n'a pas besoin de véritables urbanistes mais d'architectes urbanistes (urban designers) »(5)

Si le concept des échelles a stratifié les compétences classiques d'intervention sur l'espace, les thématiques et les termes temporaires, le projet urbain a libéré l'architecte et toute l'équipe pluridisciplinaire pour manœuvrer en même temps sur plusieurs échelles spatiales de l'aménagement du territoire à l'aménagement d'une placette.

« L'urbanisme est un domaine où se rencontrent les architectes avec les autres professionnels de la ville, mais aussi c'est une question d'échelle. Plus on s'approche de l'échelle du quartier en matière de forme urbaine, plus l'architecte devient maître, quoiqu'en Algérie la formation des architectes ne se penche pas trop sur cet aspect-là »(3).

En matière d'urbanisme, des études urbaines, de métier sur la ville, les génies urbains, sur le projet urbain, comme aussi à l'architecture..., il est clair que la question de compétence, de savoir et de savoir-faire est un chantier à promouvoir et à perfectionner.

« La plupart des architectes ne sont pas formés pour produire des villes, mais simplement pour concevoir des projets rationnels, les dimensions sociologique, économique et urbaine ne sont pas intégrées dans le processus de formation. Certains acquièrent le métier sur le tas, en improvisant, d'autres préfèrent intégrer l'enseignement pour capitaliser leur expérience. Des urbanistes de carrière, intégrés ou non dans des BET sont rares, ils virent au premier tournant vers l'enseignement ou vers des postes de responsabilité. De plus des fonctions d'expertise ou de maîtrise d'ouvrage urbaine n'existent pas encore en Algérie, comme par exemple celles d'un urbaniste de la ville, l'agence d'urbanisme ANURB est vite transformée en un BET (organisme de mission). Il n'existe pas de conditions objectives pour promouvoir un tel métier, à commencer par la gestion de la carrière »(13).

Il faut avouer que dans les réformes de formation des écoles d'architecture du système classique en adoptant le système LMD, le cursus de formation des architectes s'est dopé de la pertinence urbanistique et de la dimension urbaine, d'une manière ou d'une autre, selon l'option de formation au niveau du master (Projet urbain, patrimoine, environnement, développement durable, interventions sur tissus urbains existants,...)

« A condition que le cursus général de formation des Architectes intègre dès le départ l'optique urbaniste, ceux-ci peuvent disposer de compétences qui s'enrichissent des pratiques et expériences »(4).

Il existe aujourd'hui, des départements spécialisés dans le génie urbain, techniques urbaines, l'urbanisme et l'aménagement.

« Ce sont les urbanistes qu'il faudra former et les préparer (dans des écoles supérieures), mais pas des exécutants »(6).

Le Ministère de l'Habitat exerce-t-il (oui, non, bien, très bien,..) la mission de la ville ? Comment ? Et pourquoi ?

« La mission de la ville a été rattachée au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui a initié la loi d'orientation de la ville, qui à son tour a fixé les dispositions particulières de la politique de la ville dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et du développement durable. La mise en œuvre de cette loi n'a pas connu le jour et a disparue avec le ministère délégué à la ville. Récupérée par le ministère de l'habitat, la mission de la ville a été omise sur tous les plans, aucune action n'a été mobilisée concernant les acteurs de la ville, les instruments de planification spatiale et urbaine, les modes de financement, les outils de suivi et d'évaluation, etc. »(17).

Ce point est sollicité aux spécialistes parce que la mise en veille de la loi d'orientation à la ville m'alarme. Elle a affiché des ambitions importantes en matière de politique sur la ville en Algérie.

C'est une première dans l'histoire de l'urbanisme en Algérie après la courte apparition du ministre délégué à l'urbanisme en 1998. Cette loi a apporté une nouvelle boîte à outils sur le métier de la ville en matière de réflexion et de vision prospective. Pour bien mener la stratégie qu'elle a apporté, c'est un ministère de la ville qu'on a créé en l'occurrence.

Les missions du ministère sont engagées, un plan de charge est arrêté, des études sont lancées. Soudainement, tout a été bloqué, le ministère de la ville est supprimé du gouvernement. Après une période de vide juridique, c'est le ministère du logement (habitat) qui après avoir approprié l'urbanisme, il s'approprie la ville pour devenir à la fin, le Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville. « *Nouvelle attribution* »(19)

La question qui se pose depuis cette nouvelle domiciliation, est ce que le rôle de la ville est actif. D'une autre manière y a-t-il une politique sur la ville.

« *Non* » (20) (21) (22) (25)

« *Pas du tout, c'est le parent pauvre dans son département car il n'a pas les compétences requises* »(14).

« *Le ministère de l'habitat est trop préoccupé par la quantité de logements qu'il faudrait produire. Il fait la ville avec le logement collectif c'est vraiment absurde* »(2)

« *Est-ce qu'il y a une politique de la ville en Algérie ? C'est plutôt une politique de logement* »(3).

« *La ville est le secteur le plus négligé par le ministère. Il n'y a pas de politique de la ville. Absence d'une culture dans la production et la gestion de l'urbain* »(5).

« *Aucune, il est totalement absent ! Il est présent par ses représentants (DUAC, DEP, DL) pour préparer les instruments et les outils d'exécution Les projets les plus importants sont présentés au niveau de la direction centrale du ministère pour avis. Pourtant il existe au niveau des orientations du SNAT des éléments intéressants pour fixer la politique de la ville et le système urbain* »(6).

« *Plutôt une mission de maîtrise d'ouvrage liée à des programmes sectoriels* »(8).

« *Je dirais absence totale du Ministère dans la politique de la ville* »(10).

« *Je crois que le ministère de l'habitat en Algérie n'existe pas encore en Algérie, pas moins celui de la ville, il s'agit d'un ministère du logement qui élabore des instruments d'urbanisme pour dégager des assiettes foncières à des programmes de logements dont la juxtaposition donne lieu à des ensembles immobiliers et des villes nouvelles selon différents modes de financement* »(13)

Selon la logique que nous avons développé sur la gouvernance, l'espace urbain a beaucoup souffert des pratiques sectorielles et notamment du ministère de l'habitat en suivant la logique de maître d'ouvrage et en détournant la planification urbaine à cette finalité. La ville dépend de tous les secteurs, elle ne doit pas être une simple domiciliation de prérogative.

« Je reste dans ma logique de pensée, celle que l'exécutif (ministère de l'habitat, en l'occurrence) mène une politique d'improvisation et de « bricolage », défailant de toute vision lointaine. Pire encore, les ministères du même gouvernement ne se consultent pas ou peu, même pour des projets communs. Dois-je rappeler les nombreux dysfonctionnements entre les différents secteurs du même projet (par manque de coordination entre ministères) »(1)

« Le ministère est une machine bureaucratique qui ne sait pas piloter des études, appliquer les règles selon les principes d'urbanisme. La corruption et la bureaucratie empêchent de faire un bon urbanisme et d'appliquer intelligemment les lois et les règles »(9).

« La mission du ministère se résume à produire des textes relatifs à la production et à la gestion du cadre bâti mais la gestion relève des autorités locales »(11).

« Non parce que la ville n'est pas un secteur ou un ministère. La ville est multisectorielle et pluri temporelle »(12). « La mission de la ville dépasse malheureusement toutes les structures de l'état, y compris le ministère »(18).

Faut-il un ministère propre à la ville ?

Devant un système qui ne fonctionne que par l'approche administrative et bureaucratique, la proposition d'un ministère propre à la ville sensibilise les pouvoirs publics sur la question urbaine. Elle ne sera ni rattachée à l'aménagement du territoire ni à l'habitat pour éviter tout chevauchement et concurrence de compétence. *« Non, et c'est notre erreur de penser qu'il faudrait un ministère de la ville, les problèmes de la ville algérienne sont très différents des villes européennes »(18).*

Par ailleurs, Il n'est pas évident que les problèmes de maîtrise dans la pratique du fait urbain seront définitivement réglés avec la présence d'un ministère de la ville.

« Je ne pense pas que ça peut changer quelque chose dans la bonne maîtrise des projets de la ville »(1).

La présence de ce type de ministère est une opportunité de déclencher un véritable débat sur la ville, d'améliorer les questions ayant trait à la ville et d'engager un chantier de réflexion de formation et de perfectionnement aux métiers de la ville.

« Il y a lieu de penser à hisser la politique de la ville à un département ministériel propre. Peu importe sa taille »(10).

Pour arrêter le fait urbain, et institutionnaliser la ville comme sujet de gouvernance devant la complexification de la tâche selon les nouvelles exigences socio-économiques et les paramètres de gestion et de gouvernance notamment celle du développement durable face à la globalisation, le ministère sur la ville apparaît comme indispensable. *« Oui, la prise en charge de la politique de la ville par un ministère est souhaitable notamment dans la logique de développement durable. Etant conçue comme un ensemble pluridimensionnel, plurisectoriel et plurilatéral, cette politique qui se concrétise à travers plusieurs domaines d'intervention (le développement durable, l'économie*

urbaine, l'urbain, le social, etc.), nécessitent un cadre de coordination et de concertation approprié »(17).

La croissance urbaine et la tendance d'urbanisation pose la ville dans une situation prospective très critique. Les mutations urbaines devant les capacités de gestion classique les collectivités risquent de mettre en péril l'avenir de nos villes.

« Oui »(22) (24) « L'instauration d'un tel Ministère est une véritable opportunité s'agissant du cadre de vie de près de 60 % de la population totale »(3).

« Oui bien sûr mais il faut d'abord une législation correcte, une réglementation cohérente et une application des textes on peut penser ensuite à des institutions plus spécialisées »(9).

« Oui, à défaut »(14). Pour ne pas reprendre l'expérience de la loi de 2006, les questions de formalités de rattachement doivent être établies selon la politique de l'Etat, sa vision prospective et son plan d'action.

« Risque de chevauchement des prérogatives constatées entre 2003 et 2006, qui neutralise toute cohérence urbaine. - C'est le rôle du ministère de l'urbanisme »(8).

« Il faut rattacher la ville au ministère de l'intérieur d'où relèvent les principaux acteurs de la ville »(11).

« Peut-être qu'il faut un organisme directement chapeauté par le 1er ministre pour certains aspects stratégiques »(12).

Par ailleurs, si la ville est domiciliée dans un secteur dans le sens d'accapuration des compétences et des prérogatives en neutralisant un vrai débat sur la ville et par conséquent, les changements de pratiques seront vite oubliés, il faut plutôt investir sur les structures locales existantes.

Le problème réside dans la question urbaine comme priorité et qui nécessite par conséquent une volonté politique. On n'a pas besoin de créer un ministère pour prendre en charge la ville. Elle ne fait que clouer la sectorialité sans formellement régler la priorité de la ville comme sujet qui inquiète :

« Non »(21) « Pas nécessaire » (20) « pas forcément »(25) « Non, la ville et l'urbanisme sont une question unique »(19)

« Non ! Mais mettre en place ou développer la structure existante avec une activité « visible », il faut qu'elle soit présente dans tous les projets de développement urbain »(6).

Mais en absence d'une volonté politique de changement de pratique, favorisant les compétences locales, adoptant la décentralisation et la déconcentration et préférant le processus ascendant dans les pratiques urbaines, le ministère de la ville ne va se contenter qu'à établir des études tiroirs.

« La problématique de la gestion urbaine en Algérie n'est pas technique et ne se résume pas qu'à un conflit sectoriel qui nécessite une segmentation des pouvoirs, c'est avant tout un problème de

pouvoir. Chérif Rahmani a essayé de bâtir à travers la LOV 2006 une politique de la ville, mais son projet a été évidé de sa substance, tout simplement parce que le pouvoir central ne voudrait pas partager le pouvoir avec le local, ni avec le scientifique. Avoir ou non un ministre de la ville n'a aucun sens à mon avis »(14).

Faut-il opter carrément pour une décentralisation et une déconcentration de gouvernance urbaine vers les collectivités locales ?

« Après avoir maîtriser le jeu des règles, le législateur algérien commence à maîtriser le jeu de concept, il assimile la déconcentration à la décentralisation, et la décentralisation à la gestion locale, et celle-ci à la gouvernance urbaine. Pour lui, il suffit d'associer quelques personnes non représentatives de la société civile pour parler de gouvernance, alors que l'enjeu est démocratique. Je crois qu'il est prématuré de parler des échelles de pouvoirs et de la nécessité de la coopération ou la contractualisation des rapports publics, puisque les arrangements institutionnels en Algérie sont centralo-centristes, sans coloration politique »(14).

Par décentralisation ce n'est pas un concept à intégrer dans des ambitions d'une loi d'un secteur d'Etat comme c'était le cas dans la loi d'orientation de la ville en 2006. Mais c'est une décision politique que l'Etat prendra comme ça été le cas dans la révision de la constitution 89 sur le multipartisme.

« La gestion de la ville doit être assurée par ses propres enfants (le Maire et les élus) et non pas par des administrateurs de l'exécutif (le Wali et ses directeurs). La simple raison est que la durée de la mission du Wali se limite à 2 ou 3 ans, puis il change de Wilaya. Et puis, à l'image de tous les pays développés, la gestion de la ville revient aux Maires et aux élus (plus proches des citoyens) »(1)

Cette décision qui va révolutionner la gouvernance d'une manière générale et la gouvernance urbaine d'une manière particulière. Il est clair que le dysfonctionnement n'est pas une affaire d'instrument d'urbanisme. L'outil par définition ne fait rien, il sert à faire. Comment faire, avec quoi on fait et qui fait quoi est plus important dans la stratégie de la manipulation des outils comme moyens que de contenter d'outils comme objectif.

« Oui »(18) (21) (22) (24)

Pour une bonne gouvernance, oui, il faut opter pour une décentralisation et une déconcentration, mais *« les collectivités locales n'ont pas les compétences de substitution »(19)*

« Avant il faut hisser le niveau des collectivités locales APC-APW » (20)

« Oui mais la déconcentration est impossible à cause du manque des compétences »(23)

« Oui mais pour le moment il ne faut pas rêver. Les nouveaux instruments d'urbanisme depuis les années 1990 ont été établis dans ce sens (décentralisation, démocratisation, état régulateur, ...), la réalité c'est autre chose. »(2)

« Les pratiques relevant de la gouvernance urbaine ne trouvent pas un terrain favorable à leur application et leur généralisation en Algérie. Devant la multiplicité des acteurs et la dualité entre le pouvoir local (APC/ APW) qui est élu et les représentants du pouvoir central (le wali et le directeur de wilaya des différents secteurs) qui sont désignés, la marge de manœuvre de l'APC et à sa tête le maire et le poids de la société civile en matière d'aménagement et de gestion de la ville sont très réduits. L'Assemblée Populaire Communale est devenue un acteur de moindre importance dans la gestion et l'aménagement de son territoire depuis qu'elle a perdu son monopole sur le foncier urbain. Pour opter à une décentralisation et une déconcentration de la gouvernance urbaine, la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, fondés sur le partenariat entre différents acteurs et la mise en jeu de divers acteurs aussi bien publics que privés induisant une participation éventuelle de chacun ainsi qu'une recherche de compromis sont inévitables »(17).

Sur le plan pratique, dire que les collectivités locales sont prêtes, ayant les ressources humaines, les compétences nécessaires et les capacités de lever le défi à ce nouveau fardeau de gouvernance n'est pas vrai. *« Non, elles sont sous-encadrées et seront dépassées encore par le rythme de leur propre croissance »(18).* Mais aussi dire que le système centralisé et ses services déconcentrés, fonctionnent normalement avec les ressources humaines qu'il possède, les compétences acquises et le monopole financier qu'il détient depuis un demi-siècle a pu lever le défi matière de gouvernance n'est pas aussi vraie.

« Ça ne suffit pas, pourvu que les compétences requises soient disponibles dans les collectivités locales »(14)

Les réformes ne devraient pas être partielles. La gouvernance fonctionne en symbiose entre tous les secteurs. Une réflexion autour d'un projet de société touchant tous les domaines et d'une manière cohérente en synchronisant les pratiques entre différents secteurs est une condition importante pour la réussite sur le plan pratique.

« Totalemment ! Avec une mise en place d'un système de gestion beaucoup plus efficace, surtout en matière de réglementation. Croisons les doigts et attendons la révision des lois relatives à la commune et à la wilaya »(6)

« La décentralisation de la gouvernance de la ville permet de prendre des décisions appropriés sans se référer à la centrale et ce en respectant les lois et règlements du pays. Je crois qu'une loi est en gestation pour la décentralisation de la gestion des territoires »(10).

La ville est singulière. Les territoires, l'environnement, les pratiques et les coutumes sont hétérogènes. Il n'y a pas de ville type. Penser globalement et agir localement est une devise du développement durable. L'équation économique n'est pérenne que si elle est menée localement.

« Mais comme chaque ville est singulière, différente et particulière il faut donner beaucoup de moyens au sens large du terme aux maires et collectivités locales en générale »(12).

L'urbanisme participatif est en retard de pratique en Algérie. Ceci est-il dû au manque : d'activités associatives, de civisme ou simplement au manque de considération de la part des autorités à l'égard du citoyen ?

Oui, cela est dû à « la faiblesse du cadre associatif, l'absence de civisme et le manque de considération de la part des autorités à l'égard du citoyen »(20) (21) (23)

« La législation attribue au territoire et à la société civile un rôle majeur par le biais des associations dans l'élaboration et l'application de ses instruments et donc dans l'aménagement et la gestion de la ville. Les ingrédients de la gouvernance dans le sens de la pratique participative et non seulement représentative semblent réunis et garantis par la législation. Mais l'affluence des associations n'implique pas forcément l'émergence d'une société civile car il n'y a pas « d'autonomie des acteurs économiques par rapport à l'autorité politique ». Les associations portent en elles-mêmes la cause de leur écartement de la gestion de la ville. Incompétence, désintéressement, elles dénotent l'état dans lequel se positionne la population ne se sentant pas concernée par la gestion urbaine ou tout simplement ignorant le fait qu'elle ait un rôle à jouer »(17)..

Thierry Paquot conduit le nouveau urbanisme comme suit : *« L'urbanisme ne se borne pas à « gérer » des opérations urbaines, à dessiner des plans d'aménagement, à articuler les transports en commun et les transports individuels, à vérifier si la loi est bien respectée, l'urbanisme est un art de vivre qui, sans cesse, s'assure de l'amitié de la nature et de la technique ».*

« Poids insuffisant de la société civile au processus de décision »(18)

L'urbanisme que nous pratiquons n'est pas du prêt à porter que les occidentaux exportent aux pays du golfe. L'urbanisme est dans la longue haleine se forme et se transforme. C'est un processus d'ordonnancement, d'organisation et d'agencement de la fabrique urbaine mais surtout un vécu humain. La manière démocratique d'agencer les activités dans le temps et dans l'espace est aujourd'hui inévitable.

« Le retard de pratique de l'urbanisme participatif en Algérie, revient au manque de civisme, au peu d'implications des associations et des universitaires dans la construction de la ville, mais surtout à la bonne volonté de l'exécutif à éloigner le citoyen de toute réflexion en amont. Cela lui permet de faire comme bon lui semble ainsi échapper à tout contrôle (1).

La révision de la constitution en 1989 et les réformes des années 1990 ont ouvert la voie vers un urbanisme participatif. Les conjonctures de crises et le retour de l'Etat providence ont vite anéanti les ambitions démocratiques en matière d'urbanisme.

« La participation citoyenne est décrétée par la loi, mais les autorités utilisent des subterfuges pour éloigner toute implication de ceux qu'elles ne contrôlent pas. C'est encore une fois un problème de démocratie urbaine »(3)

L'urbanisme participatif ne se résume pas à l'action passive de concertation et de procédures d'enquête publique. Ce n'est pas uniquement un discours médiatique. C'est l'implication du citoyen dans la fabrique de la ville comme étant un véritable acteur et faiseur de la ville.

« Il est absent parce que l'état ne veut pas jouer son rôle de régulateur. Il veut tout faire avec un décalage dans les discours, vous comprenez ce que je veux dire ? »(2).

Apparemment, dans le domaine de l'urbanisme, tout est lié, les pratiques de l'Etat, la question de la sectorisation, la centralisation,..., la participation citoyenne, reviennent à la question de la gouvernance.

« La gestion urbaine est cantonnée dans les services peu enclous à concertation »(19)

« Un pouvoir politique qui ne permet pas à la commune et à son P/APC de jouer son rôle et d'intégrer pleinement ses compétences ne semble pouvoir permettre aux citoyens de prendre part dans des décisions publiques, les actes des communes sont muselés par une administration jalouse et résistante à tout changement institutionnel »(13).

« C'est dû au manque de démocratie et de décentralisation »(25)

Il apparaît clairement que le fait urbain produit sur nos villes n'est pas exclusivement un produit étatique. Le privé y participe. *« Si, cet urbanisme se pratique, mais avec la société opportuniste qui ne veut que s'accaparer la chose publique. La société civile n'a jamais existé en Algérie, encore moins quand-il s'agit d'arrêter des visions pour l'avenir du territoire »(18).*

Les tendances politiques aujourd'hui favorisent le partenariat privé-public. L'implication du citoyen comme régulateur de l'urbanité dans la production urbaine est inévitable.

« Les raisons du retard sont liées, à la fois, au manque d'activités associatives, au manque de civisme et au manque de considération de la part des autorités à l'égard du citoyen »(4).

Aujourd'hui, le citoyen connaît les capacités, les pratiques et les limites de l'Etat. Il devient évolutif dans ses revendications. Par exemple, en premier lieu, il exige qu'il soit inscrit dans une liste postulant un logement, ensuite il demande son affectation dans un site, puis il réclame son nom dans la liste des bénéficiaires, le type de logement, le bâtiment, l'étage, ensuite une fois qu'il occupe le logement, il cherche à améliorer l'intérieur à sa guise pour à la fin, il réclame des commodités viaires, les espaces verts, les équipements de proximité,...etc. Cependant, l'Etat éveillé de cette approche évolutive de revendication, il se donne le temps dans le processus de fabrication, il devient lui aussi évolutif dans le processus de fabrication urbaine. Une logique complètement out de l'essence même de l'urbanisme international.

« Il n'y a pas de citoyen. Il y a juste un prédateur en puissance »(22).

« La participation n'a pas nécessairement besoin de codes, elle peut relever du bon sens si les textes sont bons et leur application conforme dans la lettre et dans l'esprit. »(9)

Les espaces professionnels et spécialisés qui décryptent, aux échelles nationales et locales, à travers les sondages pour définir les différentes penchées des citoyens et mener les débats et gérer les conflits entre citoyens sur les sujets de la ville demeurent inexistantes. Par ailleurs, l'espace universitaire fournit énormément de débats, de réflexions et de visions prospectives de la ville.

« Il faut que les universitaires et les intellectuels soient plus percutants et plus présents dans toutes les phases du processus de conception des projets (même contre la volonté de l'exécutif), en amont (pendant la phase de réflexion), pendant la phase de maîtrise d'œuvre et à la réception des projets. Il faut qu'ils dénoncent avec la plus grande fermeté (intellectuelle et savante) l'attribution des projets (souvent à des entrepreneurs et des constructeurs, incompetents, non qualifiés, qui manquent de moyens matériels et humains, ...) »(1).

12.4. En épilogue

« Ibn Khaldoun disait que l'urbanisation est née de la rencontre de l'homme avec la terre. Le croisement du génie humain avec les potentialités et le génie du lieu devrait conduire à la meilleure manière d'habiter la terre. Notre réalité démontre de notre faiblesse à mettre en valeur les capacités de la portion de terre dont on a la charge. En architecture nous avons appris à réfléchir par le projet. Toute société devait avoir son projet qui lui permet d'exister en tant que telle parmi les nations. Quel est notre projet de société c'est la grande question à laquelle il est difficile de trouver une réponse »(2).

L'entretien avec les experts m'a permis d'approcher la question de la ville réelle.

« Le secteur universitaire doit s'investir dans des analyses sur le contexte en vue de suggérer des approches adaptées à l'évolution des phénomènes urbains. Les enjeux sont multiples et les défis autant »(19).

Les spécialistes entretenus ne connaissent pas le sujet de ma recherche, ni les hypothèses de travail que j'ai postulé. C'est un entretien sur la question urbaine en Algérie mené à travers les trois axes pour rediscuter indirectement mes hypothèses.

« Questions objectives mais les réponses ne peuvent être que subjectives pour le questionné »(12).

L'urbanisme d'aujourd'hui n'est plus celui de 1909. Le concept, les pratiques, les stratégies, de l'urbanisme ont évolué. Au lieu de parler de l'échec de l'urbanisme du mouvement moderne, c'est le nouvel urbanisme qu'on est en train d'engager. Le monde bascule vers l'urbain, la fin de la ville n'est pas à l'ordre du jour mais les grandes questions sur la ville et sur l'urbain continuent à penser la ville à travers plusieurs disciplines, d'une manière interdisciplinaire et transdisciplinaire. Durant le parcours de négociation du fait urbain en Algérie, d'autres pistes se sont révélées intéressantes à investir.

« Aujourd'hui on observe l'émergence de deux tendances qui visent chacune à améliorer la compétitivité des villes sur la scène internationale : la décentralisation d'un côté et le renforcement des investissements sur les grands pôles internationaux dans un autre côté. Deux tendances a priori

contraires, quels seront leurs enjeux ? Dans quelle direction la mondialisation engagera la ville du futur ? Quel sera le point d'équilibre entre le développement des grandes structures urbaines et des villes moyennes ? Quel type de dispositif de gouvernance urbaine et de démocratie locale pour le citoyen algérien et la ville algérienne autonome du pouvoir central ? »(12).

Le fait urbain entre extension et maîtrise, la ville en Algérie a subi des conjonctures, des politiques et des pratiques. Mais d'une manière inachevée, devant des réalités hétérogènes, des réactions contradictoires et au lieu de la planification c'est l'improvisation et l'approximation qui font la règle. Par conséquent le décalage est flagrant entre la pensée et la pratique.

L'urbanisme, la ville, le fait urbain n'est pas seulement une question de gestion ou de planification. La question est complexe, elle est politique devant les enjeux et les défis. Le sine qua non de l'autorité de l'Etat comme régulateur est prépondérante.

« On ne peut parler d'urbanisme tant qu'on n'a pas formalisé un Etat, des institutions.

Il nous reste l'économie qui peut à condition d'être formelle, introduire une rationalité qui peut changer et rationaliser notre regard sur les territoires. Le déficit de démocratie reste un écueil et une chance en même temps pour une approche sociale du territoire doit retrouver son statut de vecteur de richesse (l'Etat doit redevenir régulateur et non acteur) et préserver en même temps l'idée de cohésion sociale (équité et non égalitarisme). Il doit forger l'idée de « citoyenneté active ». Le territoire est le lieu d'une résolution heureuse des enjeux d'une société, dynamiques et non pas leur annulation par un populisme inconséquent. »(22)

Si le devenir de la ville risque d'être vulnérable c'est par ce qu'au temps, à l'espace et à la population, la pratique a été quelque part mystifiée principalement par le politique. La cohérence au niveau de la dimension temporo-spatiale et citoyenne n'a guère été respectée durant la pratique du fait urbain.

« Le problème de l'urbain est géré de façon autoritaire par le politique sans qu'il y ait des savoirs savants de technocrates en la matière. Certes l'urbanisme est avant tout un acte politique car il a besoin de deux starters les finances et les stratégies. En Algérie, les finances du sort du pouvoir central et les stratégies quand elles existent, elles ne sont portées que par le SNAT et quelques schémas sectoriels avec des approches verticales. L'urbanisme n'a pas de code, n'a pas de schéma et le peu d'outils existants sont obsolètes car en retard et ne sont pas en mesure d'anticiper le développement. Les causes sont multiples, dont la faiblesse des walis, la non qualification de l'exécutif, dont les directeurs qui travaillent sur l'urbain : DUC, DL, DE, DH, DTP et autres, conjugués à la faiblesse des élus qui ne jouent pas du tout leurs rôles »(14).

Si l'année 1990 a été charnière en matière de politique et surtout de politique urbaine, la rente pétrolière des années 2000 a repris les pratiques d'un Etat qui fait tout. Paradoxalement, il développe en même temps, les pratiques de l'unique constructeur et le discours libéral et de partenariat privé-public.

« A partir des années 2000 l'Etat semble renouer définitivement avec un centralisme décisionnel et une sectorisation de la production urbaine, de nouveaux outils territoriaux et sectoriels sont mis en place pour supplanter les PDAU et POS et les réduire à des fonctions de reconnaissance, sans intégration des visées stratégiques. Le pouvoir local fait l'objet d'un contrôle étatique qui le dépouille de toutes ses prérogatives et lui assigne une situation attentiste et démobilisée.

Mais ni la politique d'aménagement du territoire, ni les stratégies sectorielles élaborées à des coûts excessifs n'ont relevé le défi, et le retour conjoncturel oblige le pouvoir central à se rabattre sur les collectivités locales et leurs ressources locales.

L'urbanisme reste le parent pauvre des politiques publiques et le logement demeure au centre de la préoccupation des pouvoirs publics.

Pourquoi réformer l'urbanisme alors que la question locale reste un sujet tabou pour un Etat hégémonique et fordiste ? »(13).

De la thèse sur le fait urbain en Algérie entre extension et maîtrise génère une complexité d'effets et de causes.

« Les questions que vous abordez sont complexes et n'ont souvent pas de solutions oui-non. L'urbanisme est déterminé : d'abord par d'autres politiques qui exercent de puissants effets. Secondairement par les politiques urbaines et d'urbanisme. »(18)

Du fait urbain la question du logement occupe le cœur du sujet dans les pratiques, la ville n'est qu'un espace, un contenant. Elle n'a jamais été considérée comme une priorité dans le processus. « Actuellement et depuis plus de 30 ans l'urbanisme se fait par l'impulsion du logement. Ce mode opératoire a privilégié l'improvisation autoritariste plutôt que la réflexion urbaine. Bien entendu, le tout accentué par une incompétence en matière de savoir-faire urbain »(23).

La pertinence du sujet coïncide avec la volonté politique de changer à travers Les différents débats sur la réforme de la loi d'urbanisme. « *Les instruments d'urbanisme sont en révision, c'est l'occasion de faire participer l'ensemble des acteurs pour qu'ils deviennent partie prenante* »(25)

Enfin, Ibn Khaldoun disait aussi, « *A grand ville, grand roi* ».

Chapitre 13 : Urbanisme en crise, urbanisme de crise

13.1. Section I : Urbanisme et phénomène d'urbanisation

Introduction :

Pour les émérites scientifiques concernant plusieurs disciplines, *la ville est singulière*. Il n'existe pas de ville type. A travers la discussion du sujet, nous ne cherchons pas une recette inductive en manœuvrant les concepts sur l'urbanisme, mais discuter son évolution ainsi que celle du métier de l'urbanisme est plus que nécessaire. Elle n'est pas déductive dans le sens où nous ne cherchons qu'à vérifier des modèles occidentaux à travers le cas d'étude national. Mais elle sera déductive dans le sens où elle prend comme hypothèse un ensemble de faits réels pour en déduire d'autres ensembles de faits à postuler pour chercher des pistes à développer. L'observation, l'entretien et l'expérience seront les outils de discussions après une lecture et un décryptage sur le sujet.

Cette discussion sur la question urbaine en Algérie consiste aussi à exploiter mes activités scientifiques menées depuis maintenant plus de dix ans. La quasi-totalité des travaux abordés s'évaluent autour d'une panoplie de mots clés qui convergent vers la même problématique engagée dans cette thèse.

La confirmation des hypothèses concernant le fait urbain à travers la lecture rétrospective en Algérie et à travers le cas d'étude sur la ville de Sétif ne suffit pas. Le mouillage sur le sujet est nécessaire. Il nécessite à discuter la question urbaine, l'urbanisme et la planification urbaine en Algérie et envisager des pistes de recherche à développer.

La complexité du sujet réside surtout dans la complexité des causes. On ne peut pas simplifier la causalité d'un fait à un seul mode, il peut y avoir d'autres anneaux à découvrir et qui se voient comme cause supposée sur les faits. Par une autre voie, plusieurs paramètres influents le fait urbain d'une manière directe et avec un impact consistant et que nous avons exclue du débat pour simplifier au maximum la complexité du sujet.

13.1.1. Cadrage de discussion

De ce qui précède, à quelles causes peut-on attribuer les dysfonctionnements observés et à quel niveau peut-on situer les insuffisances de notre politique d'urbanisme ?

La ville correspond à un temps de l'histoire, d'un espace vécu par une population. En Algérie, les mutations sont rapides et en rupture avec la structure spatiale préexistante et en décalage avec l'évolution sociale. Reprendre la logique de cette triade du fait urbain en harmonisant la dimension temporaire et en améliorant l'espace produit en synchronisation avec le vécu et les mutations sociales est-il une simple question de planification urbaine ?

Ces pratiques de l'urbanisme nous autorisent à s'interroger sur la démarche et les mécanismes d'actions sur la ville aussi bien dans le cadre de la planification urbaine ainsi que la législation régissant le fait urbain en général ?

Les relations sectorielles et le rôle des collectivités locales, cherchent-elles à travers la production du plan en qualité d'instruments d'urbanisme opposables aux tiers à planifier et fixer les visions prospectives et gérer le quotidien ? Ou plutôt sont-elles toujours dans l'attente de l'alibi disposées uniquement pour la consommation foncière et l'octroi des ressources financières ?

13.1.2. Postulats d'importation des concepts occidentaux

L'état de savoir sur la question est capitale. La production scientifique nationale sur le sujet est consistante, importante, riche et multidisciplinaire. Par ailleurs, l'hypothèse d'importation du modèle occidental ou celui des pays du Nord est une hypothèse à écarter. Ce n'est pas un prétexte civilisationnelle ou culturel ou d'identité nationale. Mais ce sont deux contextes complètement différents. On s'est toujours contenté de s'inspirer de l'occident des modèles qui s'avèrent par conséquent, parmi les causes des dysfonctionnements.

La ville algérienne telle qu'elle existe maintenant n'est pas seulement le résultat de pratiques politiques, économiques et sociales mais elle se manifeste aussi dans la théorie de l'urbanisme adoptée et mal interprétée en s'appuyant sur l'idéologie du mouvement moderne. Une production d'image en rupture avec celle de la ville traditionnelle. Par ailleurs, je ne discute pas ce choix de la modernité comme étant un fait acquis. C'est un facteur important dans le fait urbain mais il reste complexe et ambigu. Seulement, il y a lieu de revoir son opportunité dans une vision mondiale et universelle diversifiée et contextualisée au lieu de le rattacher géographiquement à un seul pays occidental.

Dans les pays du Nord, le cycle d'urbanisation est achevé depuis longtemps. Depuis maintenant plus d'un demi-siècle qu'ils développent une nouvelle réflexion sur la nouvelle question urbaine. De nouvelles pratiques, politiques de faire la ville ou plutôt de faire la ville dans la ville. Cela justifie le fait urbain pratiqué. De nouveaux concepts ont changé même l'approche de l'urbanisme et la doctrine du mouvement moderne.

Par contre en Algérie particulièrement et dans le tiers monde d'une manière générale, le contexte est complètement différent. Le cycle d'urbanisation est loin d'être achevé. L'urbanisation et le rythme de croissance urbaine hyperaccélééré est toujours à l'ordre du jour. La phase de transition du fait urbain de la croissance urbaine est toujours en force. La logique quantitative dans la production urbaine est celle de la deuxième révolution urbaine persiste et les défis engagés n'ont jamais atteint les objectifs escomptés.

Au lieu d'attendre l'achèvement du cycle de l'urbanisation généralisée, pourquoi ne pas s'engager dans la troisième révolution, celle de la politique qualitative et essayer d'anticiper pour rattraper la situation et le niveau des pays du Nord, fût inconsciemment le postulat de plusieurs recherches menées en Algérie.

Cela n'est pas aussi évident, du moment que l'urbanisation généralisée est là, pour essayer de contenir une demande qui n'est jamais satisfaite en quantité évidemment, c'est une logique de besoin. Contrairement à la troisième révolution urbaine, elle est là pour contenir une population qui n'est

pas encore disponible, c'est une logique de demande qui se substitue à la logique du besoin. Elle est par conséquent une approche de qualité. Cette logique nous rappelle la ville initiale de Sétif dessinée en 1847 par le génie militaire durant l'époque coloniale.

13.1.3. Au temps, à l'espace et à la population

L'Etat de savoir sur la question de l'urbanisme nous aide comme étant une boîte à idées de connaissance et de savoir. La lecture empirique menée durant tout le processus de développement sur la question du fait urbain en Algérie est basée sur la dimension temporo-spatiale en tenant compte bien sûr de l'acteur principal qui est le citoyen. C'est comme ça qu'une triade se constitue : ville/citoyen/temps.

Interpeler cette triade est surtout une question idéologique, culturelle, identitaire et de civilisation. Selon Malek Bennabi tout produit de la civilisation est assujéti à *la formule d'addition de trois colonnes à relation fonctionnelle ; l'homme, le sol et le temps*. Sous cet aspect *le problème de la civilisation se décompose en trois problèmes : problème de l'homme, problème du sol et problème du temps et ce n'est pas en entassant les produits d'une civilisation qu'on peut bâtir une civilisation, mais en réglant ces trois problèmes dans leur fondement*. Néanmoins, cette synthèse n'intervient pas spontanément là où ces trois facteurs sont disponibles. Par analogie à la loi chimique, Malek Bennabi parle de l'obligation d'un « *catalyseur de la civilisation, un élément qui influe sur la combinaison des trois facteurs et qu'il est possible de planifier d'une certaine façon son évolution comme un enchaînement matériel dont nous connaissons la loi et éviter surtout la tendance vers l'entassement* ».

Malek Bennabi définit donc la constitution d'une civilisation dans l'unité de cette triade. (Civilisation = population + espace + temps). Il postule que la civilisation dépend de la construction convenablement définie de la composition de la triade.

Aujourd'hui, si la ville est vulnérable c'est par ce que cette triade a été quelque part mystifiée. La cohérence au niveau de la dimension temporo-spatiale et citoyenne n'a guère été respectée durant la pratique du fait urbain.

A travers la lecture rétrospective de la question urbaine en Algérie, cette dimension de la triade a subi, agit et réagit dans une spirale illogique, incohérente et dans la plus part des cas négativement sur la fabrique de la ville et les mutations sociales.

La ville se démarque des bourgs et villages par sa taille, par des activités et des institutions multiples et diversifiées. *Rapidement ses enceintes deviennent obsolètes pour qu'elle se défait par des faubourgs en tache de l'huile et aux destinées incertaines pour qu'elle finit par se diffuser jusqu'à l'amalgame de distinguer son urbain de son rural. Une ville se fait dans le temps et par le temps à travers une combinaison entre forme sociale et forme spatiale* (Frey J.-P., 2000)²⁹⁶.

²⁹⁶ Frey J.-P. 2000. *La ville des architectes et des urbanistes*. In *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*. Thierry Paquot, Michel Lussault et Sophie Body-Gendrot, (sous la direction de), éditions la Découverte, 442 pages.

La ville est duré, elle s'étale, dit-on dans le temps. Elle est plutôt étalée d'abord dans la massivité de l'espace, celui qu'elle occupe physiquement, mais elle est encore, par-là même, duré. *Ce n'est pas dire seulement qu'elle est : histoire (singulière et unique) ou chronique (organisé suivant le temps, sa succession, une logique de l'engendrement, génétique). C'est dans la durée qu'elle est. Ce n'est pas « tautologique »* (Paquot T.). La ville n'a jamais été conçue toute à la fois et n'a jamais été faite toute à la fois comme elle n'est pas perçue toute à la fois.

Au temps, nous avons constaté comment les facteurs d'urgence se sont conjugués sur la ville réelle. L'improvisation et l'approximation ont engendré des outils de gestion de la fabrique de la ville en parallèle à celle de la planification urbaine.

Au temps, nous assistons à un cycle d'urbanisations inachevé. C'est la ville en transition qui demeure. Le processus ou le phénomène concerne autant de pays en voie de développement. Le décalage avec les pays occidentaux et les pays développés est aussi un décalage de timing. Au moment où les occidentaux s'en sortent avec le cycle d'urbanisation et entament le débat sur la troisième révolution urbaine, nos villes sont en pleine croissance urbaine de la deuxième révolution urbaine, celle de la révolution industrielle du XXe siècle.

Le temps est une dimension vaste, complexe et étendue. La question est de fond et de détail, les temps sont dans le quotidien, entre le jour et la nuit, entre les saisons mais aussi entre les générations et entre les civilisations. Dans la procédure, la lecture rétrospective de la question urbaine relate le processus selon des périodes. La ville ce n'est pas un objet jetable. Elle n'a pas une durée de validité ni une date de préemption. Ce sont des impressions qu'on constate couramment à travers des pratiques des faiseurs de la ville.

Entre la ville lente et la ville à rythme hyper accéléré, la question de maîtrise, de compétences et de capacités de mener les rythmes différentiels se pose en conséquence sur la qualité de la production.

Les points de rupture aux temps sont répercutés sur l'espace. Avec ces rythmes de croissance urbaine l'espace est subi. La planification urbaine est reléguée. Les territoires sont en mutation perpétuelle et par conséquent dans une transition continue. Extension, expansion, étalement, éclatement artificialisation, émiettement, ... constituent principalement le fait urbain de nos villes. Mais aussi, transformation, densification, et reconquête urbaine dans des dispositions de tension foncière et de spéculation immobilière en absence d'une politique urbaine de régulation et de cohérence urbaine ont bien marqué le défaut urbain.

Les points de rupture désignent aujourd'hui le citoyen condamnable, détournement de la législation, insoumission et désobéissance à la réglementation en vigueur, un fardeau de pression par rapport à la gouvernance urbaine, bref un hors la loi. C'est comme si l'Etat qui s'est gratifié l'exclusivité dans la production urbaine pendant une bonne période de l'histoire de la croissance urbaine n'est pas responsable du décalage entre la ville pensée et la ville réalisée.

Entre la gouvernance de la rente pétrolière et la gestion de crise, le défi de logement et le droit à la ville ont été le prétexte partagé entre une population défavorisée et dépourvue, parfois à la recherche d'une évolution continue du cadre de vie et entre un Etat contraint d'une fuite en avant dans une spirale éternelle que ces objectifs n'ont jamais été atteints et que la ville n'a jamais cessé de subir les conséquences.

Aujourd'hui, au moment où la ville devienne le lieu d'espoir de la société, il y a risque de perte de signification d'une ville suite aux mutations rapides (temps) en rupture avec la structure spatiale préexistante (la ville) et en décalage avec l'évolution sociale (population)

Cette hypothèse, nous a permis de lire le fait urbain en Algérie à travers la triade soulignée.

On a essayé de mesurer les transformations spatiales et les mutations sociales en tenant compte de la dimension temporaire. Chaque période est définie selon les politiques urbaines menées, selon les conjonctures vécues et selon les évolutions urbaines constatées. La question de la gouvernance urbaine en Algérie est au cœur de la problématique du fait urbain.

Mais poser la question comment la triade a été gérée et négociée, est une approche qui peut nous révéler le fait urbain et nous permettre aussi de décrypter surtout les dysfonctionnements qui risquent de mettre en péril nos villes comme aussi les atouts avec qui on a fabriqué la ville depuis l'indépendance à ce jour.

En matière de gouvernance, la négligence du citoyen dans le processus d'urbanisation a été largement dénoncée. Aujourd'hui, vis-à-vis du citoyen, c'est le concept même de l'urbanisme qui change. Comment réconcilier avec le citoyen, la fabrique de la ville ? Quelles sont les véritables outils à fournir au gouverneur et adopter une pratique d'urbanisme négocié ? Reste toujours une préoccupation récurrente qui ne trouve pas d'issue. Alors que le citoyen est la raison d'être de la ville et il est l'ingrédient principal de la réussite ou du chaos de la ville. On lui fait subir un modèle sans pour autant l'écouter et sans pour autant l'inculper à participer pour qu'il le construise à sa manière.

13.1.4. « L'auto-urbanisation » en Algérie

En Algérie, on n'a pas pratiqué uniquement l'auto-constructeur qui défigure la qualité urbaine par la qualité de la production architecturale, l'inachevé et la non-conformité aux études. Il existe aussi ce que j'appelle « l'auto-urbanisation », le dispositif d'un fait urbain similaire à celui de l'auto-construction mais à une échelle de la ville et par conséquent d'impact plus important.

Par l'auto-urbanisation, c'est l'absence du système de production foncière qui est quasiment inexistant et les pratiques de juxtaposition de programmes selon l'opportunité foncière.

On parle beaucoup de l'auto-construction et tout ce qu'elle a engendré comme dysfonctionnement. Des lois de régularisation, de parachèvement ont été promulguées pour réguler et rattraper soit disant un phénomène illicite, non-conforme ou informel. Un arsenal juridique de contrôle a priori et a posteriori sous forme de certificats et d'actes d'urbanismes ainsi que des brigades de contrôle

inopiné sont mis à la disposition de l'administration pour maîtriser la question de l'auto-construction.

Mais on ne parle pas de l'auto-urbanisation et tout ce qu'elle engendre comme cacophonie dans l'urbain. Cette pratique est qualifiée ainsi en absence d'outils d'urbanisme opérationnel et en décalage avec les instruments de la planification urbaine. La conjugaison de l'urbanisme réglementaire avec l'urbanisme opérationnel est chargée pour produire du foncier à urbaniser.

Dans les lotissements pour l'auto-construction, l'Etat exige aux citoyens d'atteindre plus de 70% d'avancement de viabilisation pour postuler à la demande de conformité des travaux des VRD pour pouvoir avoir le permis de construire et entamer la construction.

Mais l'Etat s'engage dans l'urbanisation avant même de commencer la viabilisation. Comme si, elle n'est pas concernée par les mesures du cahier des charges des lotissements.

L'auto-urbanisation attribue les compétences de production foncière aux constructeurs comme étant une mission secondaire. En présence d'une rente pétrolière l'action est accomplie en retard mais d'une manière plus au moins acceptable. Par contre, devant une crise économique la production foncière devient un simple lot de travaux différés ultérieurement. N'oublions pas la ville de bous engendrée par la fureur des lotissements inachevés des années 80.

En dehors des outils des ZHUN et ZI adoptés durant les années 70 et 80, aucun outil opérationnel n'a été mis en place pour produire clairement le foncier à construire.

Sachant qu'une agence foncière est mise en place pour la mission de régulation et de gestion foncière et urbaine. L'AADL aussi est créé pour renforcer les compétences de production foncière. Mais, hélas en absence de mécanisme claire et généralisé quelle que soit la nature du propriétaire, de l'investisseur ou du constructeur qu'il soit public, privé ou de partenariat public-privé la production foncière reste toujours absente et c'est le phénomène de l'auto-urbanisation qualifiée de coup par coup et de juxtaposition de programmes qui demeure la règle du fait urbain en Algérie.

13.1.5. De l'urbanisme en crise à l'urbanisme de crise

L'échec et les limites dans la pratique de l'urbanisme en Algérie constituent aujourd'hui une prise de conscience collective. L'urbanisme est en crise. Un statut qui me paraît intéressant du moment que la gouvernance va adopter en contrepartie une gestion de crise. Les prémises sur la question de la gestion de cette crise commencent par les assises sur l'urbanisme en Algérie. Cette fois ci, il apparaît que l'Etat cherche à comprendre pour mieux agir. Beaucoup de pistes de réflexions ont été dégagés.

Du moment que l'urbanisme qu'on a pratiqué jusqu'à ce jour est un fait urbain de crise. Pendant la décennie noire le phénomène a été nettement ébauché. Aujourd'hui on peut postuler et dire que l'urbanisme est en crise. La prise de conscience marquée par un consensus national sur les limites des pratiques usées depuis l'indépendance à ce jour et le recours à une refonte postule aussi que l'urbanisme en Algérie est en crise.

L'urbanisme en crise n'est pas propre à l'Algérie, il touche selon le fait urbain pratiquement tous les pays en développement et il touche selon le concept idéologique et sa mutation la dimension internationale.

A travers l'approche rationaliste, l'urbanisme moderne que l'Etat a adopté depuis l'indépendance à ce jour a toujours été mal négocié, mal entrepris et mal pratiqué. Pour les occidentaux qui ont été les précurseurs, l'approche rationaliste a démontré aujourd'hui clairement son échec. Une planification qui cherche plutôt de remplacer au détriment de l'ordre social organique qu'elle serve au lieu d'organiser l'amélioration et l'adaptation des pratiques.

L'urbanisme et les études urbaines convergent vers une opposition au modèle d'urbanisme rationnel. Les approches communicationnelles, participatives, démocratiques,..., et aussi de développement durable qui s'émergent ont pu retracer les paradigmes constitutifs d'un nouvel urbanisme comme processus interactif et politique. L'enjeu n'est pas de rationaliser l'espace urbain mais c'est une équation dont il faut intégrer, les impératifs sociaux, le développement économique et les équilibres environnementaux.

Aujourd'hui, il est clair que l'urbaniste n'est plus stimulé par le technicien qui propose des solutions.

« Si la remise en cause du modèle rationaliste a conduit à une rupture paradigmatique et à une fragmentation du champ des théories de la planification et de l'urbanisme, on peut cependant avancer que l'approche collaborative a joué un rôle majeur dans les reconfigurations théoriques et dans ce que Rydin qualifie de construction d'une nouvelle orthodoxie »²⁹⁷.

A la nouvelle planification urbaine et à l'urbanisme de projet, l'idée partagée pour organiser l'avenir de la ville, est la légende idéale que j'approprie à la façon de faire.

« De plus, comme le note Jacobs, le principal défaut des urbanistes modernes est d'avoir négligé le rôle crucial que la perception des gens ordinaires sur leur environnement local joue dans la vitalité effective de leur quartier, d'avoir considéré ces mêmes gens comme les rouages interchangeables d'une machine sociale, bref de ne pas avoir su voir plus loin que leurs plans abstraits, donnant ainsi une belle illustration empirique des travaux plus théoriques de Hayek et Oakeshott sur le rationalisme »²⁹⁸.

L'urbanisme rationaliste du mouvement moderne prétentieux de donner la solution dans la fabrique de la ville comme étant une discipline scientifique. Pour Thierry Paquot ²⁹⁹, « *L'urbanisme est un problème, pas une solution. L'urbanisme questionne le devenir urbain de l'être et du monde, il*

²⁹⁷ Callahan G. and Iked S. Jane Jacobs' Critique of Rationalism in Urban Planning, consult in October 2017, <https://cosmosandtaxi.org/back-issues/ct-13/>.

²⁹⁸ Bacqué M-H. et Gauthier M. 2011. *Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein », Participations* 2011/1 (N° 1), p. 36-66. DOI 10.3917/parti.001.0036.

²⁹⁹ Paquot. Th. 2007. *Politiques de la ville. Quarante ans d'actions publiques. Revue Projet*, 2007/4 (n° 299), p. 16-23. DOI : 10.3917/pro.299.0016. URL : <https://www.cairn.info/revue-projet-2007-4-page-16.htm>.

n'apporte pas une réponse standardisée, absolue, reproductible indéfiniment. Il est un doute qui magnifie l'expérimentation et s'inquiète de toute affirmation bardée de certitudes – et de bons sentiments, du genre « le bonheur des gens, ... ». L'urbanisme est philosophique ».

Durant l'époque de la production de l'urbanisme rationnel, des paradigmes ont distingué l'urbanité dans les fragments anciens à travers la première ville qui existait contrairement aux progressistes qui la qualifient parfois comme indécente, insalubre. Aujourd'hui on parle d'*urbaphobie*³⁰⁰ par opposition à l'urbanité comme conséquence de la perte de la forme urbaine issue des paradigmes du mouvement moderne.

Devant de profondes mutations et exigences contemporaines la société entame une troisième révolution urbaine que les chercheurs scientifiques ont identifié³⁰¹ dans l'histoire de la société représentée par la ville et l'urbain. Elle émerge dans la deuxième moitié du siècle précédent de la ville postindustrielle, elle coïncide avec les limites de la production urbaine du mouvement moderne sous forme de dysfonctionnements sociaux. C'est la ville centre qui commence à disparaître

Les écrits d'Henri Lefebvre des années 60 envisageant l'urbanisation globale se vérifient de plus en plus, la vision sur l'urbain entre mutations sociales et occupations spatiales est plus d'actualité et regagne une pertinence scientifique dans les études urbaines. La vision qu'il a développé est de retour, Elle est devenue le paradigme des scientifiques et chercheurs de toutes les disciplines. De nombreux auteurs, notamment François Choay (1994), François Ascher (1995), Thierry Paquot (1990 ; 2006) et Michel Lussault (2007), prennent acte de l'entrée de la planète dans une logique d'urbanisation structurelle, qui semble tout emporter sur son passage, du rural à la ville traditionnelle délimitée par des frontières visibles, telle une véritable lame de fond. Emerge ainsi « *l'urbain dans la mesure où partout s'impose un esprit urbain, une culture urbaine fondée essentiellement sur la consommation et le développement des mass-médias... Si la ville est, d'une façon ou d'une autre, symbolisée, représentée, administrée et conceptualisée, il n'en reste pas moins que la ville d'aujourd'hui est interrogée dans sa réalité même en raison de l'urbanisation croissante de la planète* ». ³⁰²

Pour Ledrut³⁰³, "*entre la ville conçue et traitée comme réalité spatiale et la ville saisie comme entité sociale et politique*". Il rejoint Lefebvre sur le fait que la ville échappe en partie aux urbanistes et ceux qui ont le pouvoir de l'instituer. En effet, la ville est aussi modelée et appropriée par les usagers.

³⁰⁰ Frick D. 2010. *Eléments urbaphobes dans l'idéologie urbaine du Mouvement Moderne* in *Anti urbain : origines et conséquences de l'urbaphobie* Par Joëlle Salomon Cavin, Bernard Marchand. PPUR Presses polytechniques, 2010 - 329 pages.

³⁰¹ Marchal H. et Stébé J-M. 2014. *Les grandes questions sur la ville et l'urbain*. Éd PUF. 264p.

³⁰² Marchal H. et Stébé J-M. 2014. *Les grandes questions sur la ville et l'urbain*. Ed. PUF. 264p.

³⁰³ Ledrut R. 1976. *L'espace en question*. Paris. Ed. Anthropos.

Pour Stébé³⁰⁴, *la sociologie urbaine est nécessairement une sociologie de la ville et l'urbain est un champ qui ne se suffit pas à lui-même, il est fondamentalement le pendant de la ville.*

A cela, Ascher³⁰⁵ lors d'une conférence de présentation de son livre, relate que l'urbanisme moderne issu de la précédente révolution urbaine se révèle de fait inadapté pour faire face aux exigences contemporaines, mais émerge déjà *un nouvel urbanisme qui défère assez profondément du précédent tant par ses objectifs que par ses outils cognitifs et par ses instruments d'actions.* Il qualifie ce nouvel urbanisme de "Méta urbanisme". *Il est issu de dispositifs négociés plutôt que de plans dessinés, de combinaisons de logiques d'acteurs, de solutions hybrides et de collages stylistiquement ouverts. Pour lui, il faut « rompre avec les idéologies urbanistiques actuelles pour admettre la multiplicité des formes et des modes de vies urbains, pour produire et gérer des villes multivariées (...) ; passer des politiques d'équipement du territoire à des politiques de services à la personne (...) renouveler profondément les institutions locales et leurs modalités de fonctionnement, pour promouvoir une démocratie urbaine plus interactive, plus solidaire et plus adaptée aux nouvelles réalités métropolitaines »*³⁰⁶

De la ville classique, à « la ville à côté » avec le mouvement des cités jardins et la ville contre la ville des progressistes du mouvement moderne jusqu'à la ville sur la ville des postmodernistes. Corboz A.³⁰⁷, constate aujourd'hui, « la ville partout », ni centre, ni lieu, ni campagne, on est conduit à prêcher pour une ville du discontinu, de l'hétérogène, de la transformation ininterrompue ; à penser simultanément l'ordre et le désordre. Elle est selon B. Secchi *diffuse*.

Pour Marc Wiel,³⁰⁸ il parle de "transition urbaine", un cycle se termine, un autre débute et que la formation de nouvelles couronnes d'urbanisation, moins denses, résulte d'une société individuée. Rem Koolhaas, en revanche ne croit pas aux possibilités de maîtrise des territoires et la question centre-périphérie doit être abandonnée. « *Il n'y a plus de limites. Partout il y a de la ville et de la campagne. La question n'est plus celle des limites mais celle de l'accumulation des choses. La ville est devenue un espace où le politique est impensable* »³⁰⁹

Devant ce nouveau constat, cette nouvelle révolution urbaine, le fait contemporain nécessite selon David Mangin³¹⁰, de revenir sur l'analyse des faits et les mécanismes urbains contemporains. *Il préconise de proposer une nouvelle grille de lecture des dynamiques morphologiques en jeu.* Elle part des dynamiques territoriales, de l'articulation entre tracés, voiries, foncier et règles d'édification, bref, de ce qui structure les modes de production de la ville et qui, en retour, permet

³⁰⁴ Stébé J.-M. et Marchal H. 2010. *La sociologie urbaine*. Éd. PUF.

³⁰⁵ Ascher F. 2000. *L'urbanisme face à une nouvelle révolution urbaine*, disponible sur <http://www.canal-u.tv/?redirectVideo=956>. (Consulté le 02/05/2007)

³⁰⁶ Ascher F. 1995. *Métropolis Quelle ville concevoir*, Paris, Odile Jacob.

³⁰⁷ Corboz A. 2001. *L'urbanisme du xx e siècle : esquisse d'un profil, Le territoire comme palimpseste et autres essais*. Paris, les Editions de l'Imprimeur. pp199.

³⁰⁸ Wiel M. 1999. *La transition urbaine*, Liège, Mardaga et 2002. *Ville et automobile*, Paris, Descartes et Cie.

³⁰⁹ Rem Koolhaas. 2000. *Rendre heureux les habitants de la ville générique*. Entretien avec Patrice Noviant, courrier international, n°516 (supplément), Paris.

³¹⁰ Mangin David. 2004. *Infrastructure et forme de la ville contemporaine, la ville franchisée*. Edition CERTU.

d'agir sur eux. *« En d'autres termes, il convient de savoir si l'actuel bricolage de la ville par fragments, cette "sectorisation sauvage" du territoire, ne serait pas un avatar de "l'urbanisme de secteurs", un modèle occulté dans l'histoire ».*

Par ailleurs, l'urbanisme risque de devenir une entreprise internationale de production. Pour Thierry Paquot : *"L'urbanisation à l'œuvre transforme les territoires et les paysages en les homogénéisant par type, à défaut de les uniformiser. L'urbanisme, médiatiquement moins spectaculaire, mais ô combien plus prégnant, plus décisif pour la vie d'une population, se dote également de règles et de démarches qui s'internationalisent de plus en plus rapidement. Les villes coloniales correspondaient à un urbanisme exporté, tout comme les plans d'urbanisme que les Européens imaginaient pour des villes d'autres continents. L'importation du modèle européen correspondait alors à l'absence de professionnels autochtones. Dorénavant, on vend et on achète des "villes nouvelles" clés en main. L'urbanisme, comme l'architecture, s'exporte et se copie, donnant souvent au voyageur l'impression de connaître déjà la ville dans laquelle il se rend pour la première fois"*³¹¹.

A travers l'évolution spatiale, la dynamique urbaine demeure toujours liée à la présence d'infrastructures routières. La conception évoluée par le mouvement moderne n'avait comme tendance qu'à isoler voiries et bâtiments. Les compétences dans la fabrication urbaine sont divisées : les infrastructures aux ingénieurs, les produits, les typologies et les terrains aux promoteurs, les délaissés de voiries aux paysagistes, la façade aux architectes. L'urbanisme de secteur s'intègre avec cette avance et repousse à un nouveau maillage progressif du territoire. *« Ces itinéraires, qui contournent la ville à faible distance, accompagnent la création –en périphérie, et parfois en rase campagne- des premières grandes enclaves publiques : grands ensembles, cités administratives, hôpitaux régionaux, campus universitaires.... les projets de rocades, dont le tracé forme le plus souvent une circonférence complète aux franges de la ville-centre ».*

A la logique de l'évolution de l'urbanisme dans le monde, l'Algérie n'échappe pas au débat et à la préoccupation de l'adaptation de l'urbanisme aux nouvelles exigences économiques, sociales et environnementales.

A la logique de la transition que l'Algérie traverse à l'égard des pays en voie de développement qui fait d'elle un pays en pleine expansion urbaine. Le seuil d'urbanisation est encore loin du taux d'urbanisation atteint dans les pays développés. La phase de transition d'urbanisation n'est pas encore à l'ordre du jour.

Ce qui nous interpelle à s'inquiéter et poser les questions est :

- L'urbanisme d'extension et d'évolution spatiale demeurera-t-il avec le même rythme et les mêmes pratiques ?

³¹¹ Paquot Th. 1999. *L'architecte, l'urbaniste et le citoyen*. Le Monde diplomatique, novembre 1999.

- La rente pétrolière continuera-t-elle à être le baromètre quantitatif et rythmique de la production urbaine ?
- Peut-on engager un urbanisme de rattrapage ? dans la logique d'une équation économique ou resterons-t-on dans la logique des dépenses ?
- Cette logique de dépenses oblige l'Etat à la recherche d'un palliatif jamais atteint et par conséquent relègue la préoccupation de l'existant au profit de la faveur de l'urbanisation d'extension.
- A la logique de concertation, de participation citoyenne et d'urbanisme démocratie, la question de la gouvernance urbaine n'est-elle pas un angle d'approche de refonte de l'urbanisme ?
- A la logique de la planification urbaine en synchronisation avec les nouvelles exigences internationales comment développer une planification réflexive basée sur la stratégie. L'adoption du projet urbain ne risque pas de limiter les objectifs et les approches à une simple importation d'un outil occidental ?
- En fin, simplifier la refonte en urbanisme à un changement d'instruments d'urbanisme ne risque pas de démystifier la politique urbaine qu'il faut revoir dans sa vision globale ?
- A travers la refonte en urbanisme s'agit-il d'un secteur administratif à revoir ou plutôt une volonté politique de correction, de coordination, de suivi et de changement de pratiques qu'il faut engager ? Je reprends ce que le premier ministre a dit « il faut un changement de fond en comble ».

L'urbanisme de rattrapage doit être un urbanisme de développement économique et de développement durable local. Il ne doit pas être mené par une centrale dans une vision nationale. Il doit être construit localement selon les spécificités, les atouts et les situations locales.

C'est avec les citoyens et leurs élus qu'il faut penser non pas par la simple instrumentalisation de la planification urbaine. Plutôt leur offrir une boîte à outils riche et complète pour bien faire la ville.

13.1.6. Quelques éléments du débat autour de la ville en Algérie

La question urbaine en Algérie occupe aujourd'hui une préoccupation essentielle au niveau du politique et celui des espaces scientifiques. Elle est devenue un sujet récurrent chez le citoyen profane. Elle est au cœur des mutations de la société, elle fait l'objet de toutes les préoccupations.

C'est à travers les rencontres scientifiques, les nombreuses recherches menées sur la ville réelle algérienne que nous épuisons nos positions à l'encontre du fait urbain et la question des réformes. Sur les morphologies urbaines et les transformations spatiales si la ville a fait l'objet d'enquête, pour Semmoud B. il reste beaucoup à faire en matière d'études urbaines sur la lecture de la ville.

Devant l'émergence de la ville algérienne, son caractère dynamique mais inachevé, les tensions diverses qui la caractérisent laissent perplexes les autorités publiques et les praticiens de la ville. (Belguidoum S.)³¹².

Burgel G³¹³ consacre deux numéros de la revue ville en parallèles sur les villes algériennes. Nous trouvons des études de cas mais aussi une lecture de la situation de l'urbanisme et de l'urbanisation en Algérie à travers les évolutions, les acteurs et les enjeux de l'aménagement. D'une part, les pratiques de l'urbanisme étatique centralisé et d'autre part la libération de l'économie proliférant un paysage spontané ont été clairement analysés.

Face à ce fait urbain et ses effets de dynamique urbaine et/ou de croissance urbaine, d'incohérence urbaine et de décalage, la lecture de la ville aujourd'hui³¹⁴, doit concerner la ville d'aujourd'hui. Elle n'est pas illisible, elle est difficile, complexe et contradictoire mais visible et lisible. *La ville plus que jamais ne dépendra que du politique. Même si les problèmes dans le processus apparaissent universels, dans les réponses, il n'y a pas de convergence (Bergel G.).*

Devant une situation de crise, c'est plutôt un nouveau modèle urbain alternatif est envisageable et qu'il faut chercher pour mieux gouverner la pratique urbaine. Approcher la ville doit concerner la ville réelle (S. Belguidoum). *Les dynamiques urbaines et le fonctionnement des attribues et des vocations découlent et relèvent des transformations des systèmes urbains sous l'effet du temps (Mme Boukhemis).*

C'est dans le croisement des regards sur la ville en Algérie (Semmoud B.) et en discutant la ville réelle (Belguidoum S.), que la réflexion sur les métiers de la ville algérienne et le fait urbain tendent à intégrer la problématique de la ville *dans une dimension qui intègre les acteurs, les modes d'intervention et le développement social urbain (Boumaz N.).*

³¹² Colloque international. 2008. *Penser la ville – approches comparatives*. 25 – 26 octobre 2008. Centre Universitaire de Khenchela. Algérie.

³¹³ Burgel G. et Hammache S. (sous la direction de) 2003. *Villes algériennes*, n°36-37 de la revue Villes en parallèle, Nanterre, 2003, 339 p.

³¹⁴ Séminaire international. 2007. *Comment lire la ville d'aujourd'hui ? Morphologies urbaines et transformations socio spatiales*. 24-25 avril 2007 Laboratoire de recherche Architecture et Urbanisme & Ressources Naturelles et Aménagement. Université Badji Mokhtar –Annaba- Algérie.

La ville, un sujet motivant, est une question mobilisatrice tant sur le plan scientifique que sur le plan politique. C'est un domaine d'intérêt public mais surtout d'actualité politico-sociale. Elle occupe une place stratégique dans les enjeux sociétaux, économiques et politiques. (Baduel P. .R.)³¹⁵. Par ailleurs, la ville est paradoxale. Elle est un lieu d'espoir de la population, un lieu d'enrichissement, de solidarité, de liberté et de création, mais aussi un lieu de dysfonctionnement et de maux sociaux. L'urbanisation peut être rentable aux sociétés en développement mais toute urbanisation n'est pas ville. Toutefois, des difficultés peuvent surgir lorsque la précipitation de l'urbanisation et l'auto-urbanisation ne permet pas de répondre aux besoins. L'importance de la ville-objet suscite la question urbaine sur la ville-sujet. Cette dimension recoupe la planification urbaine et la gestion de la ville plus que jamais. *La défaite de l'urbanisme s'explique aussi par la fracture entre gestion et réalisation* (J. P. Lacaze)

Entre chercheurs et décideurs politiques, il y a des priorités, des temporalités, des systèmes de références différents. Ce sont deux sphères dont les logiques sont différentes, la question de divergence ou de convergence entre les deux sphères reste un autre laboratoire de recherche à tisser et à développer. Il constitue un écart dans les discours et le pragmatisme pour appréhender la question urbaine en Algérie

D'une part, les chercheurs privilégient les investissements intellectuels en élaborant des problématiques portant sur des temps longs, en légitimant l'approche scientifique et les systèmes de références, usant d'un vocabulaire conceptuel et se présentant sous des statuts diversifiés selon les disciplines.

D'autre part les acteurs des politiques urbaines préoccupés par les engagements dans l'action au quotidien, confronté à l'urgence des prises de décision et par conséquent obligent souvent de prendre des choix rapides. La légitimité politique et l'automatisme professionnel selon un système de références préétabli et d'un vocabulaire réglé et se présentant sous des statuts diversifiés selon les secteurs.

Les responsabilités et le pouvoir de décision sont énormes par rapport aux temporalités à l'intérieure du système politico-administratif.

Dans les pays développés, les recherches en matière d'urbanisme et études urbaines nourrissent les études d'urbanisme. Par ailleurs, une modeste vérification sur le cas de Sétif, nous avons constaté qu'aucune étude d'urbanisme n'a fait référence aux recherches scientifiques sur le cas de la ville de Sétif alors que leurs études d'urbanisme élaborées ont fait l'objet de beaucoup d'analyses critiques et de décryptage à travers les thèses de recherches et sur plusieurs disciplines.

Cet espace intermédiaire, regroupant chercheurs et acteurs est un lieu d'interface et un champ de débat. Il est plus que nécessaire en Algérie. Pour les chercheurs, les études d'urbanisme sont des objets de connaissances.

³¹⁵ Baduel P. .R. (dir.) 2009. *La ville et l'urbain dans le monde arabe et en Europe. Acteurs, Organisations et Territoires*. Ed. Institut de recherche sur le Maghreb contemporain. 341 p.

La ville algérienne telle qu'elle existe maintenant n'est pas seulement le résultat de pratiques politiques, économiques et sociales mais elle se manifeste d'une théorie d'urbanisme adoptée et mal interprétée s'appuyant sur l'idéologie du mouvement moderne. Une production d'image en rupture avec celle de la ville traditionnelle.

Croire qu'on peut pratiquer le fait urbain, fabriquer une ville sans urbanisme est illusoire et dire que l'urbanisme est une science à part entière n'est plus consensuelle. Le produit scientifique sur la ville appartient aux différentes disciplines et notamment celle des études urbaines.

Un presque consensus de jugement sur le modèle de production urbaine et son détachement de son contexte social, spatial et historique. Ce modèle « moderne », attesté officiellement par l'Etat, comme un choix qui malencontreusement de jour en jour, affirme son éloignement de ses qualités, ses exigences et ses attendus.

Selon le ministre de l'Habitat « *Le temps est venu de revoir de fond en comble tous les aspects liés à l'urbanisation. Une nouvelle réglementation qui est censée traduire une nouvelle politique d'urbanisation sera prochainement élaborée.* ».

Un scénario pratiquement difficile à concrétiser, du moment que le fond lié à l'urbanisation est politique, culturel et sociétal et qui relève de la gouvernance urbaine. Il ne peut se limiter à un simple changement d'instrument d'urbanisme. Il ne peut être simplifié à la substitution de l'urbanisme de « plan » par ce qu'on appelle le « projet urbain ».

Le comble dans la réforme, pour moi, est idéal et utopique à attraper, du moment que la question liée à la ville est une question d'urbanité et d'un mode de vie³¹⁶. Elle suppose un Etat de droit et de démocratie et une société écoutée, appliquée et impliquée, une approche qualitative sur la ville qui respecte la notion du temps. C'est supposer que c'est une ville définie, accalmie dans sa cadence d'expansion et évolue doucement et sûrement.

A ce jour, le débat multidisciplinaire a vraiment enrichie les savoirs sur la question urbaine. Il y a clairement une convergence et un compromis dans la critique de la fabrique urbaine de nos villes depuis l'indépendance à ce jour. Par ailleurs, on constate, des divergences, des désaccords et des incompatibilités sur la manière de faire changer les pratiques.

Depuis Coville en 1988 jusqu'aux assises sur l'urbanisme en 2011 sans omission des colloques, séminaires et rencontres nationales et internationales et tenant compte des recherches menées, la question de la gouvernance urbaine et le système de fabrique urbaine a été sévèrement remis en cause. Le politique lui-même a remis en cause les pratiques actuelles. Depuis maintenant plus d'une décennie que l'Etat s'est engagé dans les débats autour d'une refonte en matière d'aménagement et d'urbanisme.

³¹⁶ Mode de vie : Composition dans le temps et l'espace des activités et expériences quotidiennes qui donnent sens à la vie d'une personne.

Depuis les dernières réformes qui datent des années 1990, une nouvelle génération juridique a été promulguée durant les années 2000 en conformité avec les exigences du développement durable. Néanmoins, son impact reste toujours limité aux généralités et enserré dans le secteur de l'aménagement du territoire. Alors que son efficacité réside dans son adoption et application comme feuille de route touchant tous les secteurs d'Etat. C'est à partir de là que le principe de refonte trouve son ancrage. Puis l'approche du partenariat public privé (PPP) trouve l'issue de gestion et des règles de jeux qu'il faut lancer. L'Etat trouvera sa vraie mission, celle de régulateur. Enfin le citoyen qui devra balancer de l'acteur revendicateur et consommateur à l'acteur principal comme faiseurs de la ville et ce par le biais de son véritable interlocuteur, à savoir l'élu et non pas à travers la puissance publique à savoir le wali.

13.1.7. Synthèse sur les assises sur l'urbanisme en Algérie

L'évolution de la réflexion menée depuis 2006 s'est acheminée sur des assises nationales sur l'urbanisme. La prise de conscience sur la situation de crise en urbanisme est plus que jamais officiellement déclarée. L'Etat à travers les assises sur l'urbanisme en 2011 a dégagé plus d'une quarantaine de recommandations pertinentes. Elles affichent des ambitions dans les réformes. « *C'est un urbanisme de projet qui est en réalité un changement de pratiques favorisant le projet urbain* »³¹⁷.

Autour de quatre ateliers de réflexion, parmi les recommandations les plus importantes, nous citons : l'adoption du *projet urbain intégré* avec la mise en place d'un cadre permanent de concertation intersectorielle et la participation de la société civile. L'urbanisme de projet que le ministère a adopté à travers les assises exige de nouvelles procédures, institutions et compétences. L'aménageur est devenu une activité qu'il faut instituer. Elle aura pour mission aussi de gestion foncière permettant d'assurer la mixité fonctionnelle.

Sur le plan pratique, des projets pilotes pour l'urbanisme de projet seront programmés selon un agenda préétabli et c'est autour d'une maîtrise d'ouvrage unique assistée par une maîtrise d'œuvre en urbanisme qu'ils seront menés.

Une deuxième pratique comme nouvelle forme d'urbanisme émerge sous l'action de la régénération urbaine comme outil de revitalisation des fonctions urbaines. Une maîtrise d'œuvre spécialisée à travers la mise en place d'une agence nationale, la mobilisation de financements mixtes et la formation spécifique d'une main-d'œuvre aux métiers du bâtiment et de la ville et surtout clarifier le dispositif d'intervention sur le tissu urbain existant.

Sur les disparités territoriales la question de l'aménagement rural intégré a débouché sur un appel commun à utiliser cet aménagement pour freiner l'exode en implantant les infrastructures sociales au bénéfice de la population rurale afin de maintenir l'équilibre ville-compagne et préserver les terres agricoles.

³¹⁷ Actes des assises nationales de l'urbanisme, Palais des Nations Club des Pins, Alger 1920 juin 2011.

Sur le plan réglementaire, il est recommandé d'institutionnaliser la maîtrise d'œuvre en urbanisme, nécessité d'élaboration du code de l'urbanisme, redynamiser la concertation et la participation citoyenne, alléger les procédures d'instruction des actes d'urbanisme et renforcer le corps de contrôle d'urbanisme.

En parallèle des recommandations arrêtées, nous avons enregistré des positions pertinentes sur la fabrique de la ville en Algérie.

Merhoum L. recommande un repositionnement de l'acte de bâtir d'une manière générale dans une équation économique visant la croissance et la création de richesse. *Dans ce processus, l'Etat doit se retirer progressivement de l'acte de bâtir. Ce n'est pas sa vocation d'être à la fois le plus grand ordonnateur et constructeur en même temps ; il y a là collusion d'intérêts évidente et définitivement problématique* (Merhoum L.)³¹⁸.

Klouche Dj. à travers des exemples français, dans le même principe, il s'interroge comment *passer de la norme planification plus réglementaire à un urbanisme de projet de stimulation des substances urbaines et d'intensification des territoires*. (Klouche Dj).

En parallèle, la question de la complexité urbaine matérialise notamment par le décalage entre la planification et la réalité, la qualité urbaine, la contrainte du foncier urbanisable a été évoquée. Pour Guerroudj T, la principale cause de décalage est le choix en 1990 de séparer radicalement l'urbanisme réglementaire et le foncier. Tant que des procédures, foncières et d'urbanisme opérationnel, ne sont pas directement liés au POS. En urbanisme, il préfère le terme « ingénierie » à celui de maîtrise d'ouvrage. Et postule qu'il ne peut pas y avoir une bonne ingénierie externe (les études) sans une bonne ingénierie interne (maîtrise d'ouvrage) et par conséquent s'il n'y avait pas de problème de commande la question des études aurait été probablement résolue.

L'intérêt public doit être le principe de base de l'urbanisme. Un principe qui légitime l'urbanisation comme utilité publique, l'ingénierie traduite par les normes réglementaires et les règles de concurrences qui dépassent les intérêts privés, particuliers et sectoriels à des objectifs de qualité.

La question du décalage n'est pas uniquement nationale, elle est universelle mais variable dans les pays. Condamnable par la loi mais elle est inéluctable devant la complexité du sujet, dans le temps, à l'espace et à la société. En urbanisme le niveau du décalage est principalement lié à trois facteurs : les effets des autres politiques sur les phénomènes urbains, la rigueur avec laquelle l'Etat de droit est respecté (et donc l'efficacité de la justice) et la sincérité des lois qui inclut leur application. (Guerroudj T.)³¹⁹

³¹⁸ Ettaamir, Bultin d'information de l'Agence Nationale de l'Urbanisme, N°01 juin 2011, « 1^{res} Assises Nationales de l'Urbanisme. Un forum pour repenser la ville.

³¹⁹ Guerroudj T. 2011. *Quelques questions pour une cohérence urbaine*. Actes des assises nationales de l'urbanisme, Palais des Nations Club des Pins, Alger 1920 juin 2011.

Si le décalage entre le plan et la réalité a été distingué, quel est donc l'enjeu du plan sur le fait urbain ? Beaucoup de chercheurs ont confirmé le décalage, mais la question qui se pose : Est-ce que la défaillance est dans le plan ?

Le plan se trouve dépassé entre le moment de son élaboration et le moment de sa mise en vigueur, généralement il prend jusqu'à cinq ans, la question qui se pose cette lenteur est-elle réellement une défaillance du plan ?

Si c'est vrai logiquement le phénomène ne se produit qu'une seule fois, lors d'une étape palliative et il ne devrait pas se répéter. Mais la réalité c'est que le plan persiste à ce jour à être un outil de régularisation d'un fait accompli. Il est toujours dépassé par la réalité dans un processus de spirale infernale.

Est-ce que c'est une défaillance de l'ingénierie lors de l'élaboration du plan qui est incapable de planifier la ville, ou plutôt un dysfonctionnement lié à la gouvernance et aux pratiques d'urbanisme ? Est-ce qu'on peut disculper la gouvernance qui ne respecte pas le plan et accuser le concepteur du plan qui reste esclave d'une grille d'équipement dépassée par le fait urbain actuel ?

Le décalage prend plusieurs formes, nous citons deux grandes formes principales : celui de la responsabilité directe de l'Etat en qualité du plus grand constructeur de la ville et celui des citoyens en décalage avec les attentes de l'Etat, ils pratiquent une urbanisation illicite, informelle et spontanée.

Si les reformes limitent les intentions dégagées dans les conclusions des assises sur l'urbanisme à une simple substitution des instruments d'urbanisme par d'autres. On ne peut assurer un changement de fond en comble et changer les pratiques usées depuis un demi-siècle. Si les réformes consisteront à l'importation des instruments d'urbanisme comme d'habitude, une fois de plus on puise d'un système qu'il n'est pas le nôtre, une partie de la législation étrangère chaque fois que des reformes sur l'urbanisme sont postulées.

La question qui nous interpelle à revoir dans la refonte doit améliorer la pratique. Par conséquent, la planification urbaine classique doit être améliorée, actualisée et doit changer de cap. Elle doit être maintenant une planification stratégique de projet.

Derrière la planification urbaine, c'est de l'urbanisme que nous visons à débattre, à revoir et à actualiser avec les données contemporaines, la mondialisation et la question concurrentielle, le développement durable, l'urbanisation et la croissance économique, les interactions et les interfaces de l'urbanisme avec d'autres domaines.

Les reformes doivent être discutées à plusieurs étapes et à plusieurs domaines. C'est à travers une approche exégétique qu'il faut déceler les incohérences, les manquements. L'urbanisme c'est la politique. La pratique doit suivre la qualité de la boîte à outils mise en disposition. On ne peut pas mener des politiques, des discours et des faits contradictoires en même temps. Les réformes doivent être intégrées dans un chantier de changement. Une approche d'un projet intégré. Beaucoup de déchets en matière de législation ont été constatés dans les réformes des années 2000. Depuis la

révision de la constitution, la loi d'orientation sur la ville, la loi du parachèvement de constructions inachevées, la nouvelle génération sur le développement durable, sur le foncier, l'activité économique, ..., sans qu'on sente un chemin clair, une ligne conductrice et un projet qui réunit cet arsenal juridique, comme c'était le cas par exemple durant les réformes des années 90. C'est un changement de système, de modèle et d'approche de gouvernance et de politique de l'Etat qu'il faut entreprendre, ce n'est pas un simple changement d'instruments d'urbanisme.

Les choix de la politique du partenariat privé publique, le développement durable et l'approche du projet urbain peuvent construire un nouveau projet de politique de gouvernance urbaine. La clarification du processus et des procédures exigent de l'Etat un désengagement et une décentralisation des pouvoirs. Elle appelle à un Etat régulateur et surtout un Etat de contrôle et de droit, du moment qu'on parle d'urbanisme.

L'autre sine qua none de la réussite des réformes en matière de politique urbaine réside dans la bonne gouvernance et la restauration de l'autorité d'un Etat de droit. La situation actuelle du système politico-administratif d'une part et les comportements des acteurs de la ville d'autre part ne s'apprête pas au contrat de la règle. Sur cela nous restons pessimistes à toute réussite du changement dans les pratiques urbaines.

Selon l'inspecteur général de l'urbanisme et de la construction : *«L'Algérie n'a pas de Code de l'urbanisme jusqu'à présent. Nous avons commencé à réfléchir sur l'élaboration d'un manuel didactique utilisable par le juge, le citoyen, le bureau d'études, le journaliste, l'enseignant, et l'étudiant»*,

Devant cette situation de décalage flagrant, le flou qui règne sur le droit de l'urbanisme et le nombre important de contentieux, il apparaît que les responsables du secteur de l'urbanisme hésitent encore sur la mise à la disposition de la société d'un code d'urbanisme. Nous avons enregistré parmi les recommandations des assises, l'urgence de la mise en place du code de l'urbanisme. La tentative engagée³²⁰ pour son élaboration a bien révélé l'appauvrissement dans le contenu devant l'importance du contenant sans débattre les questions de contradiction avec les autres codes, les incohérences avec les autres secteurs et l'assainissement législatif qu'il faut engager que ce soit en abrogations ou promulgations législatifs complémentaires et de mise en application.

Approcher la réforme par le code d'urbanisme révèle à travers la gamme d'urbanisme réglementaire une prise de conscience sur la maîtrise d'urbanisme, le métier de l'urbanisme afin de chercher un palliatif à la question selon la logique de la planification urbaine. Elle concerne à combler les vides juridiques et mettre en place les outils et instruments manquants pour faire de l'urbanisme. Il s'avère aujourd'hui que notre boîte à outils est très pauvre pour faire la ville en respectant la logique de la planification urbaine. C'est un cadrage sur la situation qui ne laisse

³²⁰ Le dernier fut le *Recueil thématique des lois règlements d'urbanisme*. Sous la direction de Guerroudj T. et à l'initiative de la CNL. Edition les alternatives urbaines. 2017.

aucun flou ou brèche pour les mauvaises pratiques que les faiseurs de la ville ont usé depuis l'indépendance à ce jour.

Le Code de l'urbanisme à élaborer n'est pas un simple manuel didactique comme prétendu dans les conclusions des assises. Ce n'est pas un instrument de souplesse entre les mains du citoyen mais plutôt un document qui encadre la fabrique urbaine et répond légalement sur toutes les situations y afférentes au fait urbain. Il n'est pas complet à sa mise en œuvre. Son élaboration constitue un départ, un degré zéro, il est évolutif. C'est un document vivant, il change, il s'actualise, il se modifie, il se révisé.

C'est à travers ce document, que techniquement, la refonte sur l'urbanisme tient son ancrage. Une structure compétente qui adopte l'idée partagée de changer les pratiques d'urbanisme menées depuis l'indépendance à ce jour qui doit être mise en place pour élaborer le Code de l'urbanisme.

Ce Code ne doit pas être domicilié à un secteur spécifique. Désormais, il n'appartient pas au Ministère de l'habitat. Il appartient à la ville, et cette dernière est concernée par plusieurs secteurs.

Cette histoire de domiciliation sectorielle et la définition des champs des compétences ont prouvé ses limites. Nous avons constaté comment tous les secteurs se comportent comme quoi le PDAU est l'affaire de la DUC au niveau de la wilaya. Le discours est plus fatal à l'échelle ministérielle. La fameuse loi 06-2006 sur la ville, aujourd'hui dans une situation critique. Bien qu'elle a été bien accueillie par tous les scientifiques et acteurs de la ville. Une loi inédite, très riche d'action, de stratégie, d'outils et d'instruments. On a pu répondre à l'outil qui concrétise la politique de l'aménagement du territoire à l'échelle de la ville. Malheureusement sa domiciliation au secteur de l'aménagement du territoire, puis le départ de la ville pour qu'à la fin elle s'adosse à l'urbanisme et la construction. Aujourd'hui depuis cette domiciliation de la ville au secteur de l'habitat, il n'existe aucune trace de cette loi au niveau de ce secteur. À ce jour, la loi n'a pas été abrogée, mais elle n'est pas en vigueur tant que son contenu est suspendu. Le paradoxe, au cours des assises on n'en parle pas, elle n'a pas été évoquée, c'est comme s'il s'agit d'un sujet tabou.

Pourquoi bafouer une loi qui est toujours en vigueur alors que le législateur peut promulguer des dispositions de gèle, de révision, de modification ou sursoir les prescriptions jusqu'à une date ultérieure.

Cette culture, d'implications intersectorielles, trouve ses limites à haut niveau. Les walis souffrent de coordinations et la ville se trouve à la fin comme un objet où tout le monde intervienne selon son lien, son cadre organisationnel et ses mécanismes d'application.

Durant les assises nationales sur l'urbanisme on n'a pas évoqué la question du patrimoine culturel. On a évoqué la critique sur les limites constatées en matière d'intervention sur le tissu urbain existant mais un blackout a été constaté sur un sujet crucial en urbanisme. C'est comme si la loi 98-04 relative au patrimoine culturel concerne uniquement le secteur de la culture et que l'urbanisme se détache carrément de la question du patrimoine

13.1.8. Pourquoi faire de l'urbanisme ?

« Partout dans le monde les élites admettent que le développement des villes ne peut être laissé au hasard et que, pour parer à ses conséquences parfois désastreuses, il faut le contrôler.... ». (Viviane C.)³²¹

Faire de l'urbanisme par ce qu'il s'agit simplement d'une civilisation à construire, d'enjeux économique et social et par ce que la ville n'est plus aussi sûre d'être synonyme de progrès. *Un domaine compliqué pour résoudre des questions complexes à travers des temps différents amène au constat que l'intervention sur la ville doit être une œuvre collective* (Francis Cuiller).

Selon Viviane C, l'urbanisme comme un champ, non pas comme technique ou une discipline, est le produit conjoint et souvent contradictoire de politiques publiques, de divers savoirs et savoirs faire ou connaissances et d'une série de professions ou plutôt de métiers. *Derrière les métiers de l'urbanisme, il y a toute une histoire des idées urbanistiques, histoire des villes et de leurs élites, histoire du mouvement réformateur, histoire des politiques urbaines, autant de cadres différents qui déterminent et sous-tendent la compréhension qu'il est possible d'avoir des origines de ces métiers de l'urbanisme.*

La maîtrise en urbanisme signifie planification et stratégie, mais devant la complexité de la ville à elle seule la maîtrise est impossible. On a vérifié à travers le cas d'étude comment les causalités dans le fait urbain sont non maîtrisables, mais piloter l'évolution de la ville avec une stratégie comme approche de maîtrise est possible. Pour cela, c'est l'urbanisme de projet qui dicte les règles d'urbanisme.

En Algérie, depuis l'indépendance à ce jour si le fait urbain a manifestement bouleversé les territoires, l'urbanisme a connu un échec confirmé. La question urbaine n'a nullement préoccupé les pouvoirs publics, ni les élus et les acteurs sociaux. Quoi que la question urbaine de la révolution urbaine tout au long du XX^e siècle a été un « *chantier de la paix sociale* » (Y. Cohen)³²². En Algérie, ce chantier est loin d'être terminé. La chaîne de production urbaine est spontanée et informelle, son rythme dépasse ses capacités et le citoyen comme juge essentiel de la production est ignoré. La qualité est médiocre et par conséquent l'urbanisme est en crise.

Cette chaîne de production a démontré ses limites. Revoir le système de production en associant à la norme réglementaire, une chaîne de production de l'urbain autour de l'urbanisme de projet nous oblige de réhabiliter la chaîne de la planification urbaine. On ne peut pas dissocier le projet urbain de la planification urbaine mais il faut basculer cette dernière vers les compétences et approches stratégiques selon les nouvelles exigences sociales et enjeux internationales.

Nous risquons de discuter la question urbaine et l'urbanisme sans prise de conscience de la situation actuelle et les évolutions sur le sujet. Selon J. Donzelot³²³, pour les pays développés et notamment

³²¹ Viviane C. 2006. *Faire la ville, les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle*", édition parenthèses.

³²² Cohen Y. et Baudouin R. 1995. *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*. Ed. ENS.

³²³ Donzelot J. (sous l'animation de) 2001. *La nouvelle question urbaine*. Actes du Séminaire (1999/2000), Collection recherche N°126. Éd. PUCA, Paris.

les occidentaux, émerge ce qu'il a appelé la "*Question urbaine contemporaine*", sensiblement distincte de la "*question urbaine traditionnelle*" qui était débattue au cours des années soixante et soixante-dix, période de grande expansion économique. En Algérie, la question urbaine traditionnelle est toujours d'actualité et légitime. Mais anticiper sur la situation actuelle peut nous éclairer à discuter la ville algérienne selon « la question urbaine contemporaine ».

Par conséquent s'engager dans la troisième révolution urbaine en attendant l'achèvement du cycle d'urbanisation de la deuxième révolution urbaine a fait l'objet inconsciemment de recommandation à plusieurs occasions.

Seulement, il y a lieu de distinguer à travers un urbanisme de rattrapage la logique de la « *question urbaine traditionnelle* » et celle de « *la question urbaine contemporaine* » bien sûr avec une contextualisation sur la ville réelle algérienne.

L'équation économique (gagnant-gagnant) est sa règle d'organisation, sa devise est l'intérêt public et l'ingénierie constitue son savoir et savoir-faire.

13.1.9. Evolution spatiale et reconquête urbaine

La ville algérienne telle qu'elle existe maintenant n'est pas seulement le résultat de pratiques politiques, économiques et sociales mais elle se manifeste d'une théorie d'urbanisme adoptée et mal interprétée s'appuyant sur l'idéologie du mouvement moderne. Une production d'image en rupture avec celle de la ville traditionnelle.

En matière de fait urbain, nous avons expliqué le phénomène d'urbanisation de reconquête urbaine qui précède chaque fois l'urbanisation par l'évolution spatiale.

L'opportunité foncière a été toujours derrière la reconquête urbaine. Cette opportunité est basée simplement sur la disponibilité foncière. Plusieurs paramètres expliquent l'opportunité foncière. Nous citons à titre indicatif quelques-uns :

- La gestion foncière par le biais de choix de terrain. Un outil capital d'intervention urbaine dans le fait urbain. Malgré la disposition des instruments d'urbanisme, il reste toujours en vigueur.
- L'absence du cadastre et le flou qui règne sur la structure foncière, l'affectation des assiettes avant même la maturation de programmation du projet.
- Le recours au foncier sans problèmes devant l'urgence et la précipitation contraint les faiseurs de la ville à ne pas négocier les franges et les limites.
- Le principe de conception est celui du plan de masse. Un outil de conception urbanistique en dehors du lotissement, usé à l'échelle de la construction et faisant fi à l'environnement immédiat.

Cette pratique non seulement elle dégage des espaces interstitiels, des marges non négociées des déchets non définis et une certaine lâcheté au nom de la modernité et en absence de la structure

traditionnelle. Il y a plusieurs paramètres qui expliquent la reconquête urbaine, nous citons quelques-uns :

- Cette opportunité foncière est généralement devenue à l'intérieur d'un tissu urbain existant et par conséquent elle est dotée des commodités viaires.
- La tension foncière et la valeur des terrains (appelés poches vides, terrains vagues,...) redonne à la convoitise et la spéculation foncière et immobilière l'opportunité de reconquête.
- Le fait urbain par la reconquête urbaine développe la composition urbaine d'une manière tacite en prenant en charge les contraintes de l'environnement urbain (contiguïté, accessibilité, commodités viaires, vis-à-vis, ensoleillement, ...)

Au temps, la reconquête urbaine apparaît dans un autre moment que celui de l'évolution spatiale. C'est un retour sur l'urbain par la densification, de faire la ville dans la ville à travers l'opportunité foncière. En matière de fait urbain, il peut être catastrophique comme il peut déclencher un processus incrémental. Par contre, c'est une mutation urbaine dans un temps qu'on peut l'utiliser comme outil de pratique qui bascule entre la qualité et la cohérence urbaine si on arrive à l'intégrer dans la planification urbaine stratégique à travers l'urbanisme de projet.

La ville en évolution spatiale et en reconquête urbaine est une ville en pleine dynamique urbaine. On évolue spatialement et on corrige au fur et à mesure l'urbain à travers un retour par la reconquête urbaine.

Nous avons analysé à travers le cas de la ville de Sétif comment l'apport de la reconquête urbaine était derrière sa mutation urbaine. Parfois, elle compromet des principes d'organisation de la ville, elle crée des contentieux sociaux, elle défigure l'image initiale de la ville,... Mais dans la plus part des cas elle rehausse la qualité urbaine si les conditions d'amélioration urbaine sont escomptées. Intégrer dans le processus d'urbanisation, le phénomène de reconquête urbaine comme condition de rehaussement de la qualité urbaine est une opportunité de changement de pratiques dans le fait urbain.

13.2. Section II : Instruments et tendance pragmatique en Urbanisme

Passer de la dimension linéaire à celle d'un discours pragmatique c'est d'abord manager les actions à venir en s'appuyant sur le développement durable et en se mobilisant sur le court terme au lieu de polariser les actions dans la vision prospective. C'est aussi escompter une conception locale, décentralisée et négociée de l'espace en réponse aux spécificités et détails particuliers du territoire et ses usagers et apprendre à monter des projets urbains dans la longue haleine en s'appuyant sur les volontés associatives.

Le processus incrémental se situe pertinemment dans le cumul des actions collectives urbaines de plusieurs services de l'Etat dans la longue durée. La ville de Sétif, de la ville en tache d'huile à la ville structurée à la ville ouverte est une série d'actions sur les infrastructures urbaines.

Ce processus a été bien révélé durant la lecture rétrospective sur l'évolution de la ville de Sétif sur plusieurs cas. Autour de l'intramuros, les cités qualifiées de doroirs constituent aujourd'hui des nouvelles centralités, Tandja qualifié depuis la période coloniale de cancer de la ville qui s'aperçoit maintenant comme une entité urbaine exaltant de l'urbanité aux Sétifiens et aux Sétifiennes.

Aussi à travers le temps, le drainage de tous les bassins versant de la ville à la station d'épuration, les réseaux viaires primaires, la réalisation du tramway,..., ne sont qu'une succession des travaux qu'on néglige mais qui en réalité constituent les véritables mises sur la réussite de la ville.

C'est un processus qu'on ne peut pas définir a priori. Accidentellement, le phénomène incrémental se provoque et au fur et à mesure le fait du passé dicte la qualité au profit de la banalité à l'avenir de l'action.

C'est pourquoi, la reconquête urbaine constitue un urbanisme de correction de rehaussement et de rattrapage. Penser au management du processus constitue une nouvelle opportunité de faire la ville. Cela nécessite un débat enrichissant les outils et les compétences d'intervention.

Nous avons constaté à travers le cas de la ville de Sétif, l'un des points forts qui ont fait de la ville, un territoire très convoité et de croissance économique est la tension foncière. Elle date depuis la ville active à savoir depuis 1930. Chaque fois que la tension augmente c'est la ville qui se dynamise sur elle-même. C'est par la tension foncière que la ville de Sétif a subi autant de reconquêtes urbaines que d'extensions urbaines

Cette tension foncière a déclenché la spéculation foncière et immobilière. Un deuxième élément qui engendre le rehaussement du statut de la ville.

Contrairement à la qualification de la spéculation comme défaut ou un dysfonctionnement ou un problème de régulation, elle peut tirer la ville vers le haut. Sétif, depuis l'activation de son urbanisation en 1930 la spéculation foncière et immobilière s'est déclenchée. Elle est devenue, depuis, une ville entrepreneuriale. On a toujours investi dans la pierre. Elle a donné à la ville un statut, une fonction et des profits partagés. La solvabilité et l'approchement de l'immobilier devient

exigeant et paradoxalement incite davantage à l'investissement et par conséquent le processus incrémental se provoque inconsciemment.

De ce fait les urbanistes ont théorisé le phénomène et essayent de rectifier l'approche de la planification urbaine en intégrant le projet urbain à travers une approche de stratégie pour miser sur un processus de correction ou de rehaussement.

Par exemple, derrière la requalification des grands ensembles à travers les projets urbains c'est le renversement du processus de dégradation à la tendance de requalification urbaine que les urbanistes conçoivent. Autrement dit, le renversement de la tendance constitue l'objectif du projet et de la politique menée. Ce n'est pas l'image idéale espérée dans le plan de la requalification urbaine qui est escomptée. Cela signifie qu'il y a une planification de stratégie qu'il faut intégrer dans la planification urbaine classique et cela explique aussi la maîtrise de la dimension de longue haleine dans le portage et le pilotage du projet.

La volonté politique ne peut se traduire uniquement par les dépenses de l'Etat. De cette logique, l'ordre prioritaire de l'Etat demeurera le même. C'est la ville par le logement et les pratiques dénoncées qui poursuivront pour toujours. La prise en charge qualitative sera perçue comme un luxe et par conséquent une étape différée.

Avec cette logique la prise en charge du patrimoine par exemple sera toujours abordée comme un fardeau budgétaire pour l'Etat. Les projets urbains de qualité urbaine et architecturale ne verront le jour qu'à la condition de la présence de la rente pétrolière.

13.2.1. La question de la planification urbaine

La planification prend généralement la forme de plans comme contenant, en urbanisme son contenu pose problème d'efficacité. En Algérie, il pose un problème de légitimité et de respect. Il perd son influence dans la pratique chaque fois que les horizons chronologiques à moyen terme ou à long terme sont dégagés contrairement aux documents de gestion opérationnelle à court terme.

A travers ce plan d'urbanisme où les ambitions globales de projection, d'organisation et de prévision de l'ensemble des composantes de l'évolution de la ville sont révolues et ont démontré leurs limites en matière de maîtrise. Cette pratique de plan a été substituée par une démarche de planification stratégique « *une démarche de planification stratégique qui raisonne par dossiers prioritaires et qui est attentive à lier directement des objectifs et des moyens d'action. Il s'agit notamment de relier des perspectives de développement économique et des choix d'affectation des sols et de réalisation d'infrastructures et d'équipements On met alors en avant l'idée de projet urbain, tantôt combiné avec la démarche de planification urbaine, tantôt comme alternative à celle-ci.* » (Th. Paquot)³²⁴.

Sur la forme la plan est une carte généralement à grande échelle, le plan cadastral ne constitue pas un fond de plan en Algérie pour deux choses, la première c'est qu'il n'est pas achevé et la deuxième

³²⁴ Paquot Th. Kleinschmager R. 2006. Extraits du "Dictionnaire la ville et l'urbain", Anthropos-Economica, 320 pages.

chose c'est qu'il est un document généralement inaccessible. Les plans d'urbanisme souffrent de fond de plan, les bureaux d'études continuent à travailler sur des cartes d'état-major du XIX siècle.

A travers la lecture rétrospective du plan d'urbanisme de la ville de Sétif, nous avons distingué dans le plan du génie militaire de 1847 ainsi que le plan de Dautrevaux de 1962 un dessin-dessein de la ville. Contrairement aux autres plans d'urbanisme de la ville que soit le PUP 77, le PUD 84, le PDAU 1997 et le PDAU 2012, « alibi » qui au lieu de porter un projet pour la ville, ils se limitent à régulariser un fait accompli 'un fait urbain ou négocier la question quantitative le foncier à dégager pour subvenir au fait urbain. *Le plan, dessin de ville, est en effet aussi «dessein»* (J.P. Gaudin³²⁵) et prend sens par rapport au plan d'urbanisme, au projet urbain, tout en désignant les divers documents de planification urbaine qui l'accompagnent.

Du fait urbain constaté, nos villes changent de dimension, d'échelle et de statut, devant une société de plus en plus urbanisée, la question urbaine prend une mesure plus complexe. On parle de métiers de la ville et de champs d'intervention et d'un domaine scientifique pluridisciplinaire. Paradoxalement, le plan d'urbanisme se vide de plus en plus de contenu et persiste sa mission d'alibi et de fait accompli.

La boîte à outils concernant la planification urbaine, qui s'est constitué de la doctrine de l'urbanisme moderne comme un champ de pratiques d'analyse et d'action *a démontré ses limites, son échec et son inadaptation aux exigences de la société contemporaine.* (Ascher F.).

L'urbanisme de plan se pose avec plus d'acuité aujourd'hui, y compris, dans les pays les plus développés, et montre ses limites quant à l'anticipation des phénomènes et dynamiques urbaines à venir. Il se retrouve confronté à l'ensemble de ces mutations (Sidi Boumedine, 2013)³²⁶

Planifier c'est articuler. C'est donc par l'articulation que notre planification soit efficace ou efficiente et par conséquent durable dans le temps.

Pourquoi j'insiste à définir la planification par l'articulation ?

Parce que tout simplement le concept de planification est devenu plus que nécessaire dans la politique de la ville devant la complexité des niveaux d'intervention et de pensée, les différentes thématiques et les différents niveaux de compréhension.

Cette diversité d'échelle de raisonnement, d'espaces et d'acteurs intervenants a été structurée et hiérarchisée de la vision la plus macro à la pratique la plus micro et par conséquent l'essence de la planification réside dans l'articulation.

³²⁵ Gaudin P. 1991. *Dessins de ville, art urbain et urbanisme*. Ed. L'Harmattan.

³²⁶ Sidi Boumedine, R. (coord). 2013. *L'urbanisme en Algérie : Echec des instruments ou instruments de l'échec ?* Alger Ed. Les Alternatives Urbaines.

Avant de juger la défaillance de l'instrument d'urbanisme il faut d'abord définir et clarifier sa réalité dans la pratique et dans le fait urbain en Algérie. Nous n'arrivons pas à situer notre plan d'urbanisme. De quelle catégorie s'agit-il ?

- de la catégorie de rapports d'idées, de conception, d'imagination et par conséquent de propositions,
- de la catégorie de guide et de feuille de route où on trouve les orientations, les balises et les légitimités réglementaires nécessaires,
- de la catégorie de produit et d'innovation
- de la catégorie d'un document d'application et par conséquent d'opposabilité et qui risque de bruler les étapes et être même à côté de la réalité sous la pression d'une pratique descendante.

La gouvernance actuelle ne favorise pas la réflexion selon un déroulement scientifique, pragmatique et logique. Le technicien, non seulement il est limité en matière de compétence sur le domaine, il se trouve isolé devant les faiseurs de la ville qui n'obéissent qu'à une pratique descendante, sectorielle et d'obligation de résultat cloisonné.

En matière de planification urbaine, l'usage d'outils, d'instruments ou de procédures, l'administration a réduit l'urbanisme au droit de l'urbanisme. Le paradoxe, c'est qu'il est pratiqué avec une approche d'auto-urbanisation inachevée, dans la plus part des cas en porte à faux du règlement d'urbanisme en vigueur. Saisissons aussi les périodes transitoires qui coïncident généralement par un fait quantitatif important changeant même la physionomie de la ville.

Le plan n'est pas uniquement un simple document réglementaire. Le plan est là pour répondre à deux questions principales que les acteurs de la ville posent :

Ils ne savent pas ce qu'ils veulent ?

Ils n'ont pas ce qu'ils veulent ?

Clarifier ce qu'on veut comme résultat et décider comment l'obtenir comme moyen, ce sont les deux piliers de la planification urbaine traduits par une approche de stratégie.

La définition typique et simple de la planification consiste à organiser le présent afin de réaliser l'avenir désiré. Deux éléments cruciaux dans la planification, un avenir désiré et un présent organisé.

Pour cela, il faut revoir la boîte à outils disponible et situer les manquements, les incohérences et surtout revoir la manière de mener la planification urbaine du point de vue stratégique.

Mais il faut d'abord exclure l'hypothèse de s'épargner de la planification urbaine. Elle est toujours à l'ordre du jour. On ne peut pas gérer la ville sans une vision prospective. Elle fait partie du droit d'urbanisme. Elle nous guide sur le comment faire la ville dans le temps, sur l'espace et à l'usager.

Certes qu'il y a des insuffisances au niveau de la planification. Mais hélas, de l'étude du cas en Algérie nous avons vérifié que le cœur du problème se situe plutôt dans la pratique du fait urbain.

C'est pourquoi, c'est dans la pratique que la refonte sur l'urbanisme doit être investie. De cette hypothèse, nous dégagons plusieurs pistes ayant trait direct à la pratique qu'il faut revoir.

Si depuis l'indépendance à ce jour, le fait urbain a dominé la scène par rapport à la réflexion, à la pensée et la prospective. Ceci dit donc que l'urbanisme a toujours été relégué. Par contre on ne peut pas nier que la ville a été faite à un certain degré par l'urbanisme. Les insuffisances de la pratique de l'urbanisme résident dans la pratique du fait urbain. On a réduit l'urbanisme au droit de l'urbanisme. On a toujours administré le métier de l'urbanisme et on a toujours instrumentalisé les outils de la planification urbaine.

« Arrêtons le fait urbain et faisant la ville » (Semmoud B.). Pour cela il faut d'abord une volonté politique, un changement de pratiques et un savoir-faire.

A cela, deux scénarios sont recommandés :

- un scénario palliatif sur la boîte à outils de la planification urbaine
- un scénario de changement de pratiques à travers un urbanisme de projet.

Il ne s'agit pas de substituer la planification par le projet mais une correction d'approche de la planification pour dépasser les contraintes et les dysfonctionnements qui ont prouvé leurs limites d'abord par le passage de la logique sectorielle à la logique transversale, ensuite palier les déficits procéduriers et législatifs pour articuler les différentes échelles de la planification et enfin substituer l'instrumentalisation des plans par leurs outillages.

C'est dans ce contexte que le projet urbain, l'action urbaine et l'urbanisme de stratégie, trouvent leurs cheminements dans la longue haleine et à travers une mutation en profondeur sur les pratiques.

13.2.2. Un palliatif pour un urbanisme mieux adapte

C'est à travers des règles qui lui sont applicables et les autorisations qu'il sollicite que le citoyen rencontre l'urbanisme. Une tendance à prendre une partie pour le tout, le droit de l'urbanisme pour l'Urbanisme.

Cette attitude très répandue notamment chez les administrateurs et les fonctionnaires, est peut-être de nature à expliquer les difficultés rencontrées aujourd'hui à travers les discours sur les réformes des pratiques en urbanisme.

Préalablement à toute action de refonte, nous jugeons indispensable d'opérer une sorte d'assainissement de l'environnement au niveau duquel doivent intervenir les acteurs concernés.

13.2.2.1. Harmonisation de la réglementation

A titre indicatif, la législation nationale a amorcée une conception aspirant à un développement durable à travers un ensemble de lois ayant des répercussions sur l'aménagement et l'urbanisme tels que :

La loi 98-04 du 15/06/1998 relative à la protection du patrimoine culturel.

La loi 01-20 du 12/12/2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

La loi 02-02 du 05/02/2002 relative à la protection et la valorisation du littoral.

La loi 02-08 du 08/05/2002 relative aux conditions de création des villes nouvelles et de leur aménagement.

La loi 03-01 du 17/02/2003 relative au développement durable du tourisme.

La loi 04-20 du 25/12/2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable.

La loi 06-06 du 20/02/2006, portant loi d'orientation de la ville.

Il serait avantageux d'harmoniser ces nouveaux textes pour diriger l'exécution et la conduite de l'ensemble des directives de tous les secteurs, où seront arrêtées les principales stratégies du niveau national, régional et local.

L'harmonisation exige une évaluation sur l'existant, établissement du code de l'urbanisme et la réponse procédurale sur l'action urbaine. L'articulation est l'essence de la planification, la ville est un tout, elle ne se limite pas au fait urbain.

C'est un chantier sur la législation en vigueur. Le développement durable doit concerner l'urbanisme, la composition urbaine et l'architecture, il ne suffit pas de le stopper au degré de l'aménagement du territoire. Les outils de la loi d'orientation de la ville ne sont pas de simples secours occasionnels. La question du patrimoine n'est pas uniquement l'affaire du secteur de la culture. Le transport, la santé, les infrastructures urbaines, ..., font partie des métiers de la ville, les instruments d'urbanisme doivent les prendre en charge. Mais aussi les instruments d'urbanisme ne sont pas uniquement l'affaire du secteur de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville.

Le législateur doit harmoniser aussi entre le judiciaire et le juridique, entre les différents secteurs ayant l'influence sur la fabrique de la ville, entre les citoyens, entre la puissance publique et les élus, ...

13.2.2.2. Amélioration de la boîte à outils classique de planification et de gestion urbaine

Les politiques urbaines et l'urbanisme en général reposent particulièrement sur au moins quatre types de gammes d'outils distincts :

- de planification à long terme,
- d'urbanisme réglementaire (droit des sols),
- de procédures d'urbanisme opérationnel,
- de programmes d'investissement publics et de gestion urbaine.

En Algérie et pour atteindre un palier minimal, il y a lieu de compléter les instruments d'urbanisme réglementaire ainsi que ceux de la planification à long terme et surtout créer et promulguer ceux qui font défaut à ce jour tels que :

Les outils et instruments d'urbanisme opérationnel.

Les outils et instruments de programme d'investissement public et de gestion urbaine tels les interventions sur tissu urbain existant en synchronisation avec les instances administratives y afférentes.

13.2.2.3. L'urbanisme prospectif, de planification et de stratégie

Le dispositif réglementaire et d'orientation en vigueur est consacré en cela par différentes lois dont :

La loi N° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement du territoire et du développement durable.

La loi N° 06-06 du 20 février 2006 relative à l'orientation de la ville.

Cependant, une partie des instruments se trouve en phase d'élaboration, d'autres ne sont pas encore lancés ou définis, les mesures préconisées dans l'immédiat sont :

L'achèvement des schémas territoriaux et thématiques en cours d'élaboration ;

Le lancement du processus d'élaboration du reste des schémas sectoriels et plans prévus ;

La nouvelle domiciliation de la loi sur la ville au sein du secteur de l'habitat et de la construction et de l'urbanisme et de la ville, doit réactiver les outils, instruments et institutions consacrant la politique sur la ville, telle que espérée.

Nous avons constaté à Sétif comment le dernier Plan d'Aménagement de la wilaya (PAW de la wilaya de Sétif 2011) établi entre le ministère de l'intérieur et le bureau d'étude ANAT et qu'aucun service de la wilaya ne possède une copie du document. D'autres études tiroirs sont établies à la commande de la wilaya et que les acteurs de la ville ne sont pas au courant.

Au local, une vulgarisation sur les orientations, les schémas et les décisions d'aménagement du territoire et de planification spatiale est prépondérante. Aujourd'hui, l'urbanisme prend une dimension importante sur le sort de la ville et sa population, les enjeux sont importants et conséquents. C'est pourquoi, l'urbanisme est devenu concurrentiel, l'échelle et le territoire d'impact ont dépassé les limites de la nation. La négociation sur le devenir de la ville doit être

locale et menée par les citoyens de la ville. C'est ainsi qu'on intègre la dimension du projet qui précède le plan.

13.2.2.4. L'urbanisme réglementaire

Notons que les instruments propres à ce niveau d'intervention existent, quant à leur application, ils appellent fiabilité et cohérence, quelques mesures dont il y a lieu de :

Généraliser l'élaboration des études de pédologie à l'échelle nationale afin d'établir des cartes et mieux identifier la valeur agricole des terres et les aptitudes à l'urbanisation.

Introduire des assouplissements en matière de procédure d'élaboration et d'approbation des études, tendant à réduire les motifs de lenteur observée.

Doter toutes les communes de cartes de délimitation des zones à risques et aléas.

Élever au rang de priorité la couverture cadastrale en donnant les moyens nécessaires aux agences du cadastre et fixer une échéance d'achèvement.

Impliquer davantage la société civile dans tout le processus d'élaboration des instruments par des actions de proximité, d'information, de vulgarisation et d'intéressement.

13.2.2.5. Urbanisme opérationnel et Maîtrise foncière

Depuis la promulgation en 1990 des nouvelles lois sur le foncier et l'urbanisme, la question de prise en charge visible des viabilités comme processus entrepreneurial demeure posée. En effet, les modalités de programmation, de conception, de financement, de réalisation et de gestion ne sont pas suffisamment clarifiées.

Les propriétaires de terrains (Domaines, Collectivités locales et particuliers), auxquels il est fait obligation de leur aménagement préalable avant leur affectation aux différents utilisateurs, n'assument pas encore totalement cette responsabilité. L'opérationnel et la maîtrise foncière constituent un palier de l'aménagement qui fait défaut actuellement en Algérie, c'est pourquoi il y a lieu de :

Passer de l'auto-urbanisation au principe international d'urbanisation et rendre la production foncière à l'urbanisation comme une simple équation économique dont un secteur aura la charge.

Mettre en place les mécanismes permettant la constitution de réserves foncières, en déclarant les extensions urbaines comme une utilité publique.

Instaurer dans les secteurs à urbaniser, les mécanismes de droit de préemption au profit des collectivités locales.

Renforcer les prérogatives de constitution du portefeuille foncier pour une meilleure régulation du foncier de wilaya.

Compléter les études d'exécution du P.O.S comme projet urbain par la mise en place d'institutions (l'organisme régulateur et l'organisme aménageur) et du cadre réglementaire approprié.

13.2.2.6. Urbanisme de gestion

L'urbanisme de rattrapage est un métier de faire la ville dans la ville. Il a besoin de clarifier la question de la gestion. La reconquête urbaine doit s'inscrire dans un cadre réflexif, planifié. Il a besoin d'outils y afférent. L'action sur l'urbain doit dépasser la question de dépenses. Elle doit s'inscrire dans une équation économique avec la mise en place d'outils incitatifs et coercitifs.

Le traitement des quartiers anciens, des friches, des grands ensembles, etc. ; mené par des actions de renouvellement et de régénération des tissus urbains existants comme processus et outils d'urbanisme de gestion, nécessite, une mise en place d'une gamme d'outils appropriés, diversifiés, incitatifs et coercitifs. Un tel dispositif n'existe pas à ce jour, il faut réglementer et organiser les actions suivantes :

Inventorier les constructions par niveaux de dégradations et de pathologie, selon une approche technique et professionnelle.

Intervenir sur l'existant par différentes opérations de réhabilitation, de revalorisation et mise en valeur du patrimoine.

Mettre à niveau la viabilisation des quartiers dégradés, par la définition de l'opération ; depuis le diagnostic, l'identification de l'action appropriée, le montage financier jusqu'à concrétisation de l'impact attendu.

Résorber l'habitat insalubre à l'appui de plans de sauvegarde consentis, définissant clairement les critères d'insalubrité.

Rénover d'une manière étudiée en sauvegardant les constructions à valeur historique et architecturale.

Définir des stratégies paysagères, de reconquête d'espaces publics, d'harmonisation et de normalisation du mobilier urbain.

Face à ces réalités, les outils de maîtrise pour faire la ville dans la ville doivent être mis en place car nous avons un besoin impératif de restructurer nos quartiers, de recomposer nos villes, de mieux maîtriser l'évolution de l'armature urbaine.

Comme outils d'urbanisme de gestion, il y a lieu de mettre en place une gamme d'outils appropriés, diversifiés, incitatifs et coercitifs (fiscal et parafiscal) et ce pour une prise en charge effective des quartiers anciens, des friches, des grands ensembles, etc.

Un tel dispositif n'existe pas à ce jour, d'où la nécessité de réglementer et d'organiser les actions et de mettre en place les outils appropriés permettant entre autre un inventaire opposable des constructions par niveau de dégradation et de pathologie, selon une approche technique et professionnelle des pouvoirs publics.

Une maîtrise instrumentale et procédurière d'intervention sur l'existant par différentes opérations de réhabilitation, restructuration, rénovation,... et ce par la définition de l'opération, depuis le diagnostic, l'identification de l'action appropriée, le montage financier, jusqu'à concrétisation de l'impact attendu.

13.2.2.7. Mesures d'accompagnement

Parallèlement, les mesures d'accompagnement suivantes nous semblent indispensables, telles que :

Mise à niveau du personnel impliqué dans l'élaboration, l'application et la gestion des outils d'urbanisme par les différentes formes de formation (stages, séminaires, formation continue, perfectionnement,...).

Assurer une meilleure coordination et cohérence entre tous les acteurs de la ville, selon un mode d'intervention fondé sur une démarche de pilotage.

Inciter les communes à se faire assister par des bureaux d'études consultants pour la formulation des objectifs et orientations relatifs aux axes de développement.

Mettre en place des comités locaux d'évaluation du suivi d'exécution et d'actualisation des études.

13.2.3. De l'instrumentalisation à l'outillage

Selon Guerroudj, l'outil ne fait rien, il permet de faire. Le résultat obtenu dépendra autant plus de la volonté, du savoir-faire et du savoir de celui qui manipule l'outil que de la qualité de l'outil. Cette règle est aussi valable dans le cadre complexe de la pratique de l'urbanisme. Intervention de nombreux acteurs ayant des volontés et des logiques parfois contradictoires nécessite de prendre en charge un contexte institutionnel, culturel, régional, local, etc., et de tenir compte de la concurrence pour l'utilisation et l'affectation des ressources rares. (Guerroudj T. 1992)

Les instruments d'urbanisme figurent parmi les principaux outils qui peuvent être mis en œuvre pour faire la ville. L'amélioration et le développement de l'outil ou son enrichissement par la diversité d'outillages permet de faciliter, de maîtriser et perfectionner la mission de faire.

L'urbanisme est un champ complexe, multidimensionnel, multisectoriel et délicat dans le temps. Figer la pratique de l'urbanisme sur un plan d'urbanisme par son instrumentalisation a prouvé ses limites de maîtrise dans le monde. En Algérie, il n'a jamais été respecté, il se trouve toujours en décalage avec la réalité.

Son caractère d'instrument *alibi* a provoqué sa banalité dans la production. Le plan d'urbanisme a été vidé de l'urbanisme en tant que savoir et savoir-faire. En Algérie, l'urbanisme lui-même est aujourd'hui limité au droit d'urbanisme tel qu'il est approché par l'administration qui tient le monopole du métier de l'urbanisme.

Le paradoxe est qu'on a toujours instrumentalisé le plan d'urbanisme pour qu'il soit opposable aux tiers alors qu'il est constamment en décalage avec la réalité. On ne s'est jamais inquiété de la boîte à outils si elle est vide pour faire, comment faire, quand, pourquoi, avec qui et avec quoi, il faut

faire. Une série de questions laisse les faiseurs de la ville perplexes, dans le flou et parfois dans l'incapacité de réagir quel que soit le profil de l'acteur.

Jusqu'à aujourd'hui, l'Etat a joué le rôle du constructeur, en urbanisme, il a créé à travers son propre appareillage administratif un système d'auto-urbanisation lui permettant la concrétisation des programmes avec la logique de l'urgence, de la précipitation et de l'approximation. En aucun cas, le plan en qualité d'instrument d'urbanisme de planification lui convient. Il est réduit à légitimer ses actions et réglementer l'usage des sols pour la population. Son caractère passif est par conséquent évident.

Penser outil et d'une manière transversal et multisectoriel c'est pallier le déficit, combler le vide, éliminer les contradictions, décroisonner le sectoriel.

Penser outil c'est multiplier les études d'urbanisme et par conséquent ce sont des réflexions sur le devenir de la ville, des territoires et des entités urbaines qui seront discutés. La multiplication des études d'urbanisme concertée constitue aussi une banque pour le contenu de l'instrument d'urbanisme.

Banaliser la production des plans d'urbanisme selon un nouvel appareillage d'outils c'est restituer l'urbanisme par des aptitudes des « études » qui dépassent la simple mission « d'élaborer » un plan d'urbanisme en qualité d'instrument.

Il est temps de passer à l'outillage et limiter l'instrumentalisation des documents d'urbanisme au droit de l'urbanisme. Ce sont des outils dont la ville a besoin pour bien articuler la planification urbaine à plusieurs échelles (d'espaces, de temps et d'usages).

Pour bien aborder l'urbanisme de projet et donner du contenu aux instruments d'urbanisme lors de leur élaboration et articuler la planification urbaine dans ses dimensions complexes, il faut banaliser les études par différents types de documents d'urbanisme dans la planification urbaine :

- Des documents d'orientations :
- Des documents d'orientations détaillées
- Des documents d'utilisation des sols

Cela ne doit pas exclure la planification instrumentale. Mais c'est de son contenu qu'il s'agit à débattre à travers ces documents. Les études urbaines universitaires, les études menées par des promoteurs privés, les études tiroirs de références, des albums d'idées, ..., peuvent enrichir le débat sur la fabrique de la ville.

C'est à l'agence d'urbanisme d'animer ce type de documents d'urbanisme pour faciliter la tâche d'élaboration des instruments opposables aux tiers.

La diversification des études d'urbanisme, des réflexions thématiques et maturations des idées constituent en fait un choix pour contenir le plan d'urbanisme durant son élaboration.

On a bien constaté que le plan d'urbanisme est élaboré et non pas étudié. Le système de mise en œuvre des plans d'urbanisme ne permet pas des études d'urbanisme. C'est un document de synthèse et de choix. On n'a pas le temps d'étudier chaque thématique nécessaire pour contenir le plan.

Tant qu'il y a des études et des idées déjà existantes et faisant un consensus des acteurs de la ville, l'élaboration du plan sera facile et prend peu de temps et à la fin son instrumentalisation est justifiée.

13.2.4. Pour une refonte de fond : du plan au projet

Quoique, le système législatif et réglementaire en Algérie soit conçu pour organiser passivement la production du cadre bâti par une succession d'opérations, grâce à des plans contrôlés à la base d'une série de permis et de certificats.

Les instruments en vigueur réglementent mais n'organisent pas la production du sol urbanisable et ont prouvé leurs limites en matière de transformation du cadre bâti notamment dans les centres historiques, friches urbaines, grands ensembles, zones industrielles,....

Requalification, revalorisation, revitalisation, redynamisation, reconquête, ... sont des mots que l'on rencontre aujourd'hui dans l'urbanisme de stratégie, mais derrière ces programmes des questions essentielles restent posées.

Est-ce qu'on a besoin de compléter l'urbanisme par une autre gamme d'outils d'intervention foncière, de production d'espace constructible et de traitement des quartiers existants, arriver jusqu'à parler de possibilité de recyclage foncier ? Est-ce que la promulgation des lois des années 1990 et celles nouvellement promulguées sur la ville et autre, concernant l'urbanisme et le foncier suffisent-elles pour engager un projet de ville ?

D'une part, le découpage des différents documents précités et qui constituent la boîte à outils classique d'urbanisme et de planification urbaine ne semble plus adapté à la complexité actuelle du développement urbain. D'autre part, il faut ajouter aux instruments réglementaires d'urbanisme, des outils de planification et d'urbanisme de stratégie, d'orientation, de référence, de recomposition, et ce par l'exploitation de différents diagnostics ainsi que par des projets d'actions transversaux et cohérents accompagnés d'une évaluation continue.

La simple mise en œuvre des mesures palliatives énoncées, ne risque-t-elle pas de différer les changements qualitatifs escomptés ? La question de fond ne concerne-t-elle pas une problématique de pratique que seule l'instauration d'un urbanisme de stratégie peut prendre en compte ?

Aujourd'hui, la ville essaye de se doter de nouveaux outils lui permettant de mener des projets à moyen et long terme, et surtout de gérer le court terme, c'est-à-dire, faire face et tirer partie de toute sorte d'imprévus ou d'opportunités, de réagir aux transformations de l'environnement, de tenir compte des exigences de partenaires multiples et diversifiés.

La remise en cause du mouvement moderne et l'échec de l'urbanisme réglementaire et techniciste de l'espace, sont à l'origine de la démarche que J. P. Lacaze³²⁷ appelle lui aussi "l'urbanisme de projet". Dans ce contexte, un appareillage spécifique a été développé, selon les pays mais généralement articulé autour de la boîte à outils précitée.

L'urbanisme classique doté d'une série de documents hiérarchisés partant de la planification, qui "dessine" la ville à long terme en passant par des phases successives selon les instruments réglementaires disponibles, commence à afficher son incommodité.

Il se remplace par une nouvelle approche caractérisée par une forte dimension pragmatique et prenant en charge des ménagements des actions à venir et surtout une mobilisation sur le court terme pour s'adapter au mieux aux évolutions conjoncturelles, il convient de dépasser les modalités traditionnelles de planification fondées sur une succession de phases découlant les unes des autres et de substituer la démarche de projet à celle du plan.

Comment articuler plan et projet ? Une interrogation qui persiste, elle est commune aux chercheurs et aux urbanistes professionnels afin de trouver les réponses durables ainsi que les mécanismes et les approches adéquates.

L'opportunité de ces nouvelles pratiques est considérablement annoncée pour mener une véritable refonte sur la question et doit trouver le cadre juridique, institutionnel et procédurier qui permettent une nouvelle approche de planification et d'urbanisme adaptée aux nouvelles mutations socio-économiques.

Pour atteindre les objectifs assignés à cet urbanisme opératif et qualitatif, il est impératif de créer de nouveaux procédés de coordination entre les différents acteurs. L'émergence de cette problématique va donner naissance à de nouveaux métiers de la ville, elle remet en cause beaucoup de pratiques professionnelles dénoncées actuellement.

Aujourd'hui, il apparaît clairement que les instruments d'urbanisme réglementaire se sont progressivement vidés de leurs prétentions initiales au fur et à mesure que les réalités urbaines divergeaient avec les prévisions, les plans et les programmations. La multiplication des révisions des PDAU et des POS a souligné leur inadaptation à la conduite locale de l'urbanisme.

A ce titre, le Ministère de l'habitat et de l'urbanisme a répondu favorablement à toutes les demandes introduites par les Wilayas concernant la révision des PDAU pour leur adaptation à l'évolution des besoins d'urbanisation. Le revers sur l'urbanisme et l'aménagement traditionnel devient certain dans la mesure où ils n'arrivent plus à imposer leurs règles.

le citoyen, en Algérie, c'est à travers des règles qui lui sont applicables et des autorisations sollicitées qu'il rencontre l'urbanisme, parce que ce droit est d'application délicate et source de

³²⁷ Lacaze J-P. 1993. *La spécialisation de l'espace en question. Les échelles de territoire*. Revue URBANISME Hors-série février 1993.

difficultés quotidiennes pour les acteurs de l'urbanisme, ce qui conduit souvent à confondre l'urbanisme et le droit de l'urbanisme.

On conteste ici la confusion d'assimiler le droit de l'urbanisme à l'urbanisme. Notamment chez les administrateurs et les fonctionnaires, qui n'ont connu au cours de leur formation sur l'urbanisme que le droit de l'urbanisme. Cette attitude très répandue est peut-être de nature à expliquer les difficultés rencontrées aujourd'hui à travers les discours sur la refonte de l'urbanisme³²⁸.

D'après Y. Barel,³²⁹ un plan est un "*projet élaboré, comportant une suite d'opérations destinées à atteindre un but*". Il n'y a pas de plan sans projet, pas plus qu'il n'y a de projet sans stratégie de mise en œuvre". "*Le projet est donc d'abord une image, dans tous les sens du terme : "représentation par les arts graphiques", représentation mentale d'origine sensible, "produit de l'imagination" ou "image de marque" (Petit Robert)*"³³⁰.

Le projet qui devance le plan. Il est possible d'être changé, abandonné, alors que le plan est dessiné pour être exécuté. Cependant, la tendance imposée, maintenant, est qu'il faut passer à une planification plus stratégique. Cette situation qui avec les professionnels du projet inverse les concepts de projet et du plan en cours d'emploi chez les aménageurs et les urbanistes.

Désormais, c'est le projet qui est géré, piloté et organisé, non pas le plan. La recherche de cette nouvelle manière de faire a révélé plusieurs outils. Au nom de la flexibilité et de la stratégie, le terme de projet est régulièrement évoqué lorsqu'il s'agit d'inventer de nouvelles modalités de planification du territoire. On a développé une planification stratégique en expérimentant ces nouveaux types d'instruments : le "Projet urbain" en France, les "projets de villes" en Espagne, le "recupérourbano" en Italie, ...Ce contexte nous réveille à penser et à agir autrement en matière de pratique urbaine.

"Projet urbain", "projet d'agglomération", "projet de territoire", "grand projet", "master-Project", "projet d'aire vaste"...autant de démarches qui, malgré leurs différences, se caractérisent par la recherche de nouveaux outils permettant à la fois un renouvellement des méthodes d'analyse des territoires et la construction d'objectifs partagés par les acteurs publics et privés concernés et surtout de réconciliation avec le citoyen.

Le concept de plan voué à l'échec est périmé et dépassé, le projet en expérimentation est moderne, ouvert et dynamique. Donc les mots changent, aujourd'hui, un élu propose à ses habitants un "projet de ville" et non un plan d'urbanisme.

³²⁸ Chorfi Kh. 2007 La ville au-delà du droit de l'urbanisme. Séminaire International Avril 2007 Annaba, Algérie.

³²⁹ Barel Y. 1971. *Prospective et analyse de système*, DATAR, Collection Travaux et Recherches de Prospectives n°14, La Documentations Française.

³³⁰ De Courson J. 1993. *Le projet de ville un essai pratique*. Syros-CNFPT.

Ainsi, le plan qui était le dispositif principal des pratiques d'urbanisme, aujourd'hui nombreux sont ceux qui lui reprochent son manque de souplesse et sa faiblesse à s'adapter aux mutations socio-économiques.

A. Masboungi parle du *projet urbain comme étant un nouvel urbanisme de complexité et de concurrence ayant une notion éminemment polysémique mais qui peut se résumer par un jeu de mots : dessein/dessin.*³³¹.

D'où une évolution consistante dans le discours, la conception et l'organisation du futur. Ainsi, un projet (quelque que soit ses échelles temporaires, territoriaux ou programmatiques) peut être : une simple intention personnelle ou politique ; un projet conçu et dessiné par un maître d'œuvre ; un dossier opérationnel, ficelé et argumenté, destiné à la mise en œuvre ; ou la remise en cause totale du projet précédent.

La planification urbaine en Algérie est une activité de moindre importance comparée aux grandes opérations d'aménagement qui sont réalisées, le plan d'urbanisme, en tant qu'outil d'organisation morphologique, n'a jamais été considéré comme un moyen privilégié de l'action publique.

Depuis l'indépendance à nos jours, les grandes opérations d'urbanisme sont réalisées, par l'Etat, par dérogation à la règle commune fixée par le plan grâce à la mise en œuvre des procédures de zones telles que les ZHUN, ZI, ZEA, ZET, les campus universitaires..., sous contrainte de l'urgence et de la précipitation.

Le rôle principal assigné aux plans d'une manière générale est de les faire régulariser comme étant un fait accompli. C'est pourquoi, nous remarquons, à maintes reprises, un mépris sur l'urbanisme réglementaire qui renvoie un rôle passif de la puissance publique.

Les plans d'urbanisme apparaissent donc comme des catalogues d'interventions qui le plus souvent, ne sont pas suivis d'effets, ni de respect. Les normes et les règles qu'ils contiennent sont considérées comme des entraves au dynamisme des acteurs du secteur de l'habitat, dont l'implication est jugée nécessaire pour mener à bien les projets, que les villes cherchent à mettre sur pied dans les meilleurs délais.

Dans les pays occidentaux, dans les systèmes d'action publique, surgit la question de l'articulation de la programmation de l'urbanisme et la programmation qui possède un caractère économique et de stratégie.

Les projets d'urbanisme font l'objet de négociation dans le cadre des diverses formules de programmation. Cette nouvelle culture de l'urbanisme voit dans le plan un instrument d'analyse et de lecture du territoire qu'une simple prescription réglementaire.

On parle de projet qui vient remplacer en effet avantageusement le plan. L'un des outils de ce nouvel instrument est de réaliser un projet où se mêlent l'architecture et l'urbain dit stratégique

³³¹ Masboungi A. (coordonné par) 2001. *Fabriquer la ville : outils et méthodes les aménageurs proposent*. Ed la documentation Française.

ayant un double objectif. A titre d'exemple, assurer une mission urbaine spécifique autour d'un équipement où est stimulée une action de dynamique urbaine, de croissance, de correction, de restructuration, ...

Devant la dynamique d'évolution ou de transformation que l'on souhaite enclencher dans une zone urbaine, le détail dans les documents d'urbanisme réglementaire prévu dans les plans d'occupation des sols sont désormais secondaires et d'une moindre importance.

Le projet peut agir comme un support ou comme un déclencheur tel qu'un grand chantier dont l'impact est bénéfique à la ville toute entière, voire même au Pays. Cette volonté de rupture avec "*l'urbanisme réformiste*", des années 1970, a conduit selon B. Secchi à un véritable "*tournant pragmatique de la planification*"³³²

Avec la situation actuelle, le projet en urbanisme est considéré comme l'outil le plus approprié pour guider le développement, assez flexible pour s'adapter aux évolutions des marchés économiques, il porte sur un quartier particulier, de par son importance, il a des effets sur l'ensemble du territoire de la ville ou de la région ou plus.

Cette détermination de combiner le projet avec le plan s'est accompagnée de tentatives de renouveler les méthodes et les pratiques de l'urbanisme. Dans les démarches stratégiques, on constate un recours permanent au langage économique.

Ce nouveau discours, a bouleversé même la compréhension des usagers et de la demande "l'offre" urbaine ne peut se contenter, comme l'a fait la programmation urbaine pendant longtemps, d'une analyse à priori et simple basée sur des "besoins".

*L'action collective urbaine dans la longue durée répond à une logique incrémentale*³³³, que Norbert Elias définit comme la somme à long terme de tous les actes rationnels produits des situations qui n'ont été prévues par aucune des personnes et des groupes concernés.

Il s'agit de saisir la diversité de la demande pour agir, en y répondant ou en se donnant les moyens de la faire évoluer, cela suppose que l'on connaisse beaucoup mieux la réalité des usagers. Sur ce point l'acteur public a pris du retard sur les offreurs privés et cela constitue un véritable problème.

Mais cette montée en puissance des nouvelles définitions entre la demande et le besoin et par conséquent les nouvelles préoccupations économiques ont influencé sur la manière dont les urbanistes envisagent l'organisation physique du territoire.

Il ne se limite pas à un simple diagnostic, le fondement commence par le renouvellement des procédés d'analyse. Il s'agit de passer du quantitatif, fondé sur des mesures classiques sur la population, l'emploi, le logement, superficies consommées..., à une démarche qualitative, basée sur une reconnaissance des formes urbaines.

³³² Secchi B. 1989. *Un progetto per l'urbanistica*, Turin Einaudi. 365p.

³³³ Weiller D. 2000. *La cité des mots, pour agir et vivre ensemble dans la ville*. Ed. PUCA.

Il fait appel à la typo morphologie en puisant dans les travaux de différents ateliers et laboratoires de recherche et professionnels menés, au début dans les écoles d'architecture Italienne dès les années 1960. Ils recherchent dans l'histoire les références nécessaires à l'élaboration de leurs projets d'urbanisme.

C'est pourquoi, il est important de signaler à cet effet l'opportunité de nouvelles représentations spatiales produites. Nous constatons à ce titre, une nette révolution dans le développement du dessin d'urbanisme sur toutes les échelles de territoire qui sont désormais concernées, de l'espace public à l'espace national.

Par l'approche du projet, le rôle du dessin dans la contractualisation a été développé. La nécessité d'échanger, de faire, de conduire et d'évaluer, de mener des actions de plus en plus complexes et transversales, ayant un besoin de langage commun, obligent à développer des supports de discussion compris par tous. Le dessin occupe là une place privilégiée.

Les besoins en matière de dessin d'urbanisme se trouvent renforcés du fait de la dynamique de la nouvelle formulation du projet en urbanisme et planification urbaine. Les architectes, les urbanistes, les paysagistes, les géographes ou les ingénieurs ont apporté leur savoir-faire et leur sensibilité. Certains d'entre eux ont contribué au mouvement de retour des années 80 sur les constituants de l'espace urbain, l'îlot, la rue, la place. La diffusion de leurs travaux de recherches, sur les formes construites des villes, a motivé un nouvel intérêt pour la morphologie urbaine. A travers plusieurs ouvrages de référence, professionnel pédagogique et autres, ils ont proposé des outils et des méthodes d'analyse,

Dans le processus du projet, le dessin passe d'un statut de représentation technique de communication et de conception à celui de concept fil conducteur qui prendra en charge dans la complexité de la prospective urbaine la mobilisation des partenaires de l'aménagement et du développement ainsi que l'adhésion du citoyen. Ajoutant à cela, le progrès informatique (infographie...), notamment l'existence de logiciels simples à manipuler qui ont bouleversé la production des représentations graphiques.

Ces démarches non seulement influencent la conduite des projets opérationnels, mais se traduisent aussi par la volonté de dépasser une conception du plan d'urbanisme fondé sur le zonage et les standards d'équipement. Le plan régulateur général fait de la question de la morphologie urbaine le cœur de l'action de la planification.

Ces nouvelles pratiques du dessin témoignent aussi d'une volonté commune de substituer à la technique du zonage, une approche des systèmes (de la mobilité, résidentiel, de la centralité,...) qui structurent le territoire que ce soit à l'échelle communale ou régionale.

A cet effet, ces nouvelles approches viennent pour mettre l'accent sur le rôle que jouent les espaces non construits, qu'il s'agisse de rues ou de places ..., dans la structuration du territoire.

On assiste donc à une nouvelle génération de pratiques de dessin/dessin du territoire en s'appuyant sur une cartographie thématique, sur le reportage photographique, sur une analyse paysagère et sur des inventaires environnementaux, patrimoniaux,....

On est pas obligé d'importer le projet urbain ou le renouvellement urbain tel qu'il a été adopté par quelques pays occidentaux en Europe. Il faut rappeler que le cycle d'urbanisation en Algérie n'est encore terminé et la problématique du contexte Algérien n'est pas forcément celle de la France. On négocie toujours le million de logements. En Algérie c'est un urbanisme de maîtrise qu'il faut adopter et il s'agit d'associer à l'urbanisme d'extension un urbanisme de rattrapage. Pour cela, il faut intégrer une nouvelle pratique adaptée au contexte, aux capacités existantes et aux exigences sociales.

La question des pratiques, de l'inachevé et des décalages avec la pensée nous interpelle à discuter la ville et l'urbanisme d'une autre manière. Ce n'est pas mon objectif de postuler pour l'arrêt définitif des extensions urbaines et par conséquent d'arrêter l'évolution et le développement de la ville pour adopter à la place le scénario de maîtrise telle que la ville de Sétif a vécu pendant la décennie noire.

Il faut que l'Etat donne à la reconquête urbaine les mêmes priorités, considérations, préoccupations, intérêts et importances que l'urbanisme d'évolution spatiale et d'extension urbaine. Cette condition nous la repérons dans la prise de conscience du politique dans le cadre des réformes préconisées.

En Algérie, c'est le moment d'adopter un système local en synchronisation avec l'universel sans pour autant recourir aux outils et instruments occidentaux. C'est à travers un concept de stratégie, d'action et d'opérationnalité qu'il faut clarifier, les opportunités, les procédures et les enjeux.

La relation entre l'urbanisme normatif et l'urbanisme de projet, ce n'est pas une question de substitution, mais un souci de complémentarité, de faisabilité et surtout de maîtrise du processus de la fabrique de la ville en Algérie. Donc il faut ajouter à la gamme d'outils de planification et à la gamme d'outils réglementaire une nouvelle pratique basée sur l'urbanisme de projet.

La question qui nous interpelle à revoir dans la refonte doit améliorer la pratique. Par conséquent, la planification urbaine classique doit être améliorée, actualisée et doit changer de cap. Elle doit être maintenant une planification stratégique, de projet.

Derrière la planification urbaine, c'est l'urbanisme que nous avons discuté et qu'il faut revoir et actualiser avec les données contemporaines, de la mondialisation et de la question concurrentielle, la ville et l'urbain, l'urbanisation et la croissance économique, les interactions et les interfaces avec d'autres domaines.

C'est un chantier de longue haleine. Ce n'est pas avec une promulgation d'une loi substituant les instruments d'urbanisme par d'autres que les objectifs de changement de pratiques seront assurés. C'est un modèle de dispositifs qu'il faut cerner au lieu du modèle de plan.

Pour cela, la volonté politique pour le changement des pratiques est prépondérante. Le perfectionnement et la formation des compétences des métiers de l'urbanisme est nécessaire. Par l'urbanisme de projet, c'est d'une gouvernance urbaine qu'il s'agit.

La gouvernance urbaine est entendue comme l'ensemble des acteurs et des dispositifs institutionnels en charge de la production et de la gestion urbaine ainsi que l'encadrement des usagers.

Deux formes principales ont été distinguées à travers cette nouvelle pratique : « *l'urbanisme de projet* » et « *le prêt à porter gestionnaire* » (Jaglin, 1997).

Une pratique à la mode notamment dans les capitales du Monde Arabe caractérisée par les grandes opérations financées par le capitalisme international, l'urbanisme de projet rompt avec l'interventionnisme public, en vigueur depuis les indépendances (Signoles, 1999)³³⁴. *L'action modifie même les modes de pilotage de l'action publique, elle impose de nouveaux principes comme la « marchandisation » des services urbains* (Jaglin, 2005)³³⁵.

Il s'agit principalement de capitaux en provenance des pays étrangers. *En effet, les sociétés financières d'Arabie Saoudite et des Émirats cherchent depuis quelques années à diversifier leurs placements en investissant leurs « pétrodollars » dans la réalisation d'aménagements de prestige et dans des opérations immobilières de grand standing. Ces sommes sont souvent colossales. Au Maroc, par exemple, les Emirati comptent, d'ici dix ans, investir neuf milliards de dollars US dans des projets d'aménagement et de valorisation touristique et résidentielle*³³⁶.

³³⁴ Signoles P., El Kadi G., Sidi Boumedine R. (dir) 1999. *L'urbain dans le monde arabe. Politique, Instruments et acteurs*. Paris, Editions du CNRS.

³³⁵ JAGLIN. S. 2005. *Services d'eau en Afrique sub-saharienne : la fragmentation urbaine en question*. CNRS éditions, Paris. 244 p.

³³⁶ Legros O. 2013. *Regards croisés sur la participation des citoyens à l'action publique* Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa, Adels, Yves Michel, pp.159-190, 2008. <halshs-00784997>.

« Le rapport entre la ville et les métiers de l'urbanisme est constamment problématique. C'est ce qui fait la toile de fond de toute l'histoire ». Viviane C.³³⁷

13.3. Section III : Sur les acteurs et leurs comportements

La ville n'est pas un fait du hasard. Passer du fait urbain à la fabrication de la ville pour la préserver des conséquences de son développement parfois catastrophique, il faut la maîtriser. Pour cela, il faut un retour à l'urbanisme comme champ, technique et discipline. Selon Viviane C., *l'histoire des idées urbanistiques, histoire des villes et de leurs élites, histoire du mouvement réformateur, histoire des politiques urbaines* sont autant de cadres différents qui déterminent et sous-tendent la compréhension qu'il est possible d'avoir des origines de ces métiers de l'urbanisme. Aujourd'hui avec le développement des études urbaines ou *urban studies*, dans des champs disciplinaires distincts ont tenté à constituer un point de rencontre entre une conception de la ville comme objet d'études, et une conception de la ville comme champ d'action. Le statut de l'histoire apparaît dans cette perspective comme une question centrale.

L'histoire des sciences humaines qui ont pris la ville pour objet est une autre manière d'envisager l'histoire de l'urbanisme, d'où l'apparition de la question urbaine notamment dans l'usage d'un vocabulaire qui privilégie les fonctions et les fonctionnements urbains, vocabulaire que partagent l'administration, l'économie politique et la société.

Françoise Choay³³⁸ s'est engagé dans *un projet d'histoire des idées urbanistiques* : à ses yeux, l'urbanisme fait discipline dès lors quel est le fait de praticiens éclairés, tels que Haussmann, Cerdà, Giovannini ou Weber ou de théoriciens qui sont sensibles aux questions générales que pose leur époque tout en étant conscients des dimensions pratiques qu'elles soulèvent.

Dans le monde des professionnels, des questions se posent à partir de leur position, où sont-ils ? – de leur identité- qui sont-ils ?- et de leurs tâches –que font-ils ?-.d'envisager les savoirs à partir des savoir-faire. Mais aussi, ce qui se fait dans le quotidien et aussi dans les moments singuliers par les individus nous interrogent sur les pratiques de l'urbanisme parce qu'ils eux aussi ne font que traduire, interpeller, exécuter, obéir ou non, voire transgresser des idées, des théories sur la ville, des savoirs et surtout des politiques.

Penser à une institutionnalisation de l'urbanisme au lieu de la profession c'est une institutionnalisation d'un champ. La question de profession concerne un groupe professionnellement divergent et pratiquement concerné par des métiers de l'urbanisme. L'importance est d'accorder à l'institutionnalisation de l'urbanisme pour permettre de relier la mise en discipline à la mise en politique de la question de la ville. *Aujourd'hui, c'est dans les relations*

³³⁷ Viviane C. 2006. *Faire la ville, les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*. Éd. Parenthèses.

³³⁸ Choay F. 1964. *Préface* à Webber, Melvin M, *L'urbain sans lieu ni bornes*.

entre les politiques publiques, les connaissances et les métiers de l'urbanisme que le champ de l'urbanisme a pris de nouvelles formes. (Viviane C.)

Le profil hybride de l'urbaniste a donné de nouveaux critères sur la question de la compétence. La formation est reconnue pour être l'une des sources de la compétence professionnelle, si on entend par formation ce que délivre l'école mais aussi, au-delà de l'école, ce qui est constitutif du métier. Celui-ci renvoie au marché du travail. Il est classiquement défini comme reliant des offres et des demandes. D'un côté, des compétences, de l'autre, des politiques publiques. La revendication de compétences est celle de pouvoir interpréter et résoudre les "problèmes" urbains.

Constatons dans le cas d'étude, le fait urbain à travers les principaux indicateurs influents sur la fabrique de la ville et les conséquences temporo-spatial et social, nous avons observé que la ville est l'affaire de tous. Mais en contrepartie la responsabilité est partagée, hiérarchisée et imbriquée mais généralement très complexe à décrypter.

La compétence, le savoir et le savoir-faire sont la base de la maîtrise. Chacun des acteurs constate la maîtrise par rapport à son propre domaine. Effectivement, la maîtrise est transversale, elle touche les métiers de l'urbanisme dans sa complexité, à travers toutes les compétences et mêmes tous les acteurs de la ville y compris le consommateur.

Étymologiquement³³⁹, maîtriser c'est gouverner en maître et avec une autorité absolue. C'est aussi connaître parfaitement. Une panoplie de synonymes : asservir, assujettir, commander, dominer, soumettre, Contrôler, brider, calmer, contenir, contrôler, discipliner, ...

Aujourd'hui, *la maîtrise de la croissance urbaine, plus que jamais, inspire beaucoup plus des déceptions que de l'attente*³⁴⁰. C'est pourquoi, ne nous fixerons pas les objectifs à la maîtrise dans le sens de l'atténuation de l'urbanisation et l'arrêt des extensions urbaines et les évolutions spatiales. C'est aux dispositifs des métiers de l'urbanisme, en outils, mécanismes et conditions réglementaires, institutionnelles, qu'il faut penser la question de maîtrise. Maîtriser le fait urbain par les dimensions de compétence, de savoirs et de savoir-faire d'une part et d'autre part par les dimensions de gouvernance et les différents champs y influents tel que le foncier et la question de l'aménagement et l'urbanisme opérationnel, la politique de l'habitat, l'interface urbanisme et mobilité et la question des transports, la question du patrimoine et de la gestion urbaine d'une manière générale.

La question de la maîtrise de la croissance urbaine exige un savoir et des compétences et par conséquent une gestion plus qu'une simple décision ou mesure politique. Nous l'avons aperçu durant la décennie noire d'une manière conjoncturelle. Soudainement, remise en cause dès le retour

³³⁹<https://fr.wiktionary.org/w/index.php?title=maitriser&oldid=21493063> Dernière modification de cette page le 20 juillet 2016.

³⁴⁰ Pitié Jean. *Maîtrise de la ville et politiques urbaines. Sur la forme de la ville*. In : Norois, n°108, Octobre-Décembre 1980. pp. 614-622 ; doi : 10.3406/noroi.1980.3935 http://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1980_num_108_1_3935 Document généré le 12/06/2016.

de la rente pétrolière. La décrypter et voir comment elle a été menée, avec quels outils, elle a été gérée mais il reste aussi des pistes à investiguer.

Adopter la maîtrise de la croissance urbaine au sens de l'arrêt définitive d'extension urbaine me semble une approche qui fait fausse route. La maîtrise à travers les reports d'urbanisation me semble aussi approximative et imprudente et sa généralisation me semble incorrecte.

Entre peuplement et croissance d'une ville, même si spatialement sont identiques l'équation n'est pas forcément semblable. La question de la croissance urbaine en Algérie a subi plusieurs fois le fardeau de peuplement. Les événements historiques ont favorisé plusieurs fois un peuplement sans croissance. C'est pourquoi la maîtrise se joue aussi dans la croissance économique parallèlement à la croissance démographique et tout ce qu'elle engendre dans l'urbain.

Spatialement la question de la croissance économique se joue dans la campagne comme dans la ville. Par conséquent, la question de la maîtrise ne se limite pas à interdire le rural d'habiter la ville ni même de faire de l'agriculture dans la ville. Elle peut par contre doter le rural des commodités de l'urbain.

La maîtrise en urbanisme n'a été postulée que par opposition à l'extension spatiale et par conséquent de la question de la consommation des terres agricoles. Le discours le plus répondu sur la question menée d'abord par les géographes concerne principalement la relation ville-campagne.

La substance instrumentale traitant la question de la maîtrise figure dans les documents d'aménagement du territoire, aux échelles de la planification spatiale qui ne trouve pas naturellement des traductions pratiques au niveau des documents de la planification urbaine.

La volonté politique à travers la prise de décision ferme contre le mitage telle que l'instruction présidentielle n°5 du 14 août 1995 sans un dispositif alternatif a connu non seulement un échec lors de l'établissement des instruments d'urbanisme mais devant une tension foncière elle a provoqué une urbanisation illicite et cacophonique.

La question de maîtrise ne doit pas être limitée à la question foncière. Le scénario pédologique ne devait pas être une campagne conjoncturelle. Momentanément, l'Etat adopte la question de la maîtrise pendant la période du désengagement de l'urbanisation et en pleine crise économique mais elle a été vite oubliée après la rente pétrolière. De 2000 jusqu'à 2014, l'Etat a connu un mitage important, nos villes ont doublé en surface urbanisée. Sétif est passée de 2.100 ha en 2000 à 4.200 ha en 2014.

La question de la maîtrise doit être développée en Algérie. Elle doit dépasser le facteur foncier. Elle doit prendre le vrai sens de l'action. Il s'agit de négocier des scénarios, des variantes, des alternatives pour dégager l'option de maîtrise. Elle n'est pas forcément celle qui traite le scénario pédologique mais combinée avec l'ensemble des facteurs, des territoires et dans une vision durable, de développement économique, d'équilibre spatiale et de cohésion sociale.

La question de la maîtrise provoque généralement des tensions foncières et oblige une autre forme d'urbanisation, celle de reconquête urbaine. L'équation économique change de formules et de paramètres d'urbanisation, le facteur foncier développe d'autres formes urbaines, d'autres densités urbaines. Devant une situation de maîtrise, c'est un nouveau urbanisme qu'il faut développer et qu'il y a lieu de mettre en œuvre les outils y afférents, développer les compétences de savoir et de savoir-faire ainsi que la maîtrise d'œuvre et d'ouvrage urbaine qu'il faut entreprendre.

L'option de maîtrise urbaine qui suppose l'arrêt ou le freinage du cycle d'urbanisation et d'étalement provoque un urbanisme de renouvellement urbain, un urbanisme de la reconquête urbaine et de faire la ville dans la ville. C'est une opportunité d'aborder ce scénario comme une pratique de l'urbanisme de rattrapage et de remise à niveau.

Contrairement à la situation de la décennie noire, l'option de maîtrise exige un dispositif de régulation au lieu d'un comportement de laisser-faire. Elle nécessite un métier propre intégré dans un cadre bien définie et une politique claire. La maîtrise doit dépasser le caractère de décision et de mesure anti-mitige, elle doit prendre la marque de l'action. Une boîte à outils doit être mise en place en conséquence. La planification urbaine doit prendre en charge la question de la maîtrise. La reconquête urbaine doit passer du fait urbain à la planification urbaine.

Si la ville façonne l'usager, le processus est réversible. Pour que la ville arrive à façonner l'usager et l'usager façonne la ville, ce sont des compétences qui sont nécessaires. Le processus n'arrive pas encore à trouver son chemin. D'autres exigences y afférentes et qui sont capitales restent à définir ; la question de la nation, de la citoyenneté, de l'Etat de droit, de la civilisation,...

C'est dans chaque secteur de l'Etat qu'il faut intégrer un service de l'urbanisme. Aujourd'hui, on constate des pratiques de bricolage qui se fassent dans la ville et les risques sont chaotiques.

Mais, à quoi sert ces services d'Etat et ces réglementations, alors que le citoyen aperçoit quotidiennement les institutions et l'intervention étatique détruire la vie urbaine ? Qui fait la ville et à qui servent ces réglementations et cette institutionnalisation des plans d'urbanisme ?

Qui est le maître de l'avenir urbain ? La politique urbaine est-elle une affaire de lois et décrets ou plutôt celle des habitants ? La politique urbaine ne se mesure pas aux arrêtés, décrets et lois, elle est l'affaire des habitants : tel est le sens du livre de J.L. Ceppe consacré à *«la pratique de la ville dans l'aménagement du territoire»*

Entre les institutions et les structures formelles de mouvements associatifs la relation est toujours en conflit. En absence de projet de société et un système de gestion politique claire la situation actuelle ne fait qu'accentuer le divorce Etat-société auquel le pays est confronté.

Jusqu'à maintenant, le citoyen a prouvé malheureusement que sa capacité de désobéissance plus subtile et répétée que ce soit par la pression ou carrément par des pratiques illicites et ou de détournement de la loi. Sous cet angle, Lussault³⁴¹ exige une technologie qui permet notamment

³⁴¹ Lussault M. 2007. *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*. Paris, Seuil, coll. La couleur des idées.

aux institutions de renforcer leur pouvoir sur les sociétés urbaines soit « un ensemble de techniques, de prescriptions et d'idéologies ».

L'urbanisme est politique. Il est la production de l'Etat, peu importe le promoteur. A travers l'histoire, la lecture de l'urbanisme revienne toujours à l'Etat, le système de l'Etat et la gouvernance de l'Etat. « *A grande ville, grand roi* » disait Ibn Khaldoun. L'urbanisme pratiqué est celui du fait urbain à la recherche de la paix sociale. On ne peut parier sur un urbanisme en absence de l'Etat en qualité de régulateur, d'autorité et aussi d'acteur. La restauration de l'autorité de l'Etat sur un pacte d'adhésion social est plus que nécessaire. Selon Oppetit : le concept de l'Etat de droit repose sur deux piliers : le droit au droit du point de vue formel et l'Etat de droit qui suppose un ordre juridique et une hiérarchie des normes bien établies.

C'est un facteur très influent sur la fabrication de la ville. Les spécialistes Algériens sur la question estiment malheureusement que « *Chez nous la loi est bafouée par les instances qui détiennent la loi. Si on nie l'idée du contrat, on nie par conséquent l'idée du droit.... Le pouvoir politique doit recourir aux autres mécanismes du droit pour faire passer sa politique.... L'Etat ne joue pas entièrement le rôle de la souveraineté juridique* »³⁴².

« *Les textes des lois sont un chiffon de papier* » (C. El Hadi in L'Algérie et l'Etat du droit). Il exprime une réalité que beaucoup ont dénoncé « *En Algérie, le formalisme juridique a eu pour flagrants, la violation presque systématique du « droit » par ceux qui sont censés l'appliquer : fonctionnaires, généraux, ministres, ... ceux-ci ont, dans les imaginaires sociaux, force de loi* »

Cette pratique est devenue toute une culture, *le commun des algériens, regardant en haut, prend l'exemple de ses gouverneurs*. (Boukhobsa M'hamed octobre 88. Evolution ou rupture) évoque la question relative à l'information et l'absence de culture juridique de masse. La loi est un code. Le manque de la culture juridique dans une société, complique son intégration politique.

13.3.1. Arrêtons le fait urbain et engageons une politique sur la ville

C'est aux acteurs de la ville et à leur comportement quotidien d'arrêter le fait urbain et engager par conséquent la fabrique de la ville. Pour cela, il faut d'abord une volonté politique, un changement de pratiques et un savoir-faire.

Par la volonté politique, il y a lieu de donner à l'urbanisme le minimum de respect en qualité de champ nécessitant des compétences, des techniques et des valeurs. Les pratiques de l'urbanisme d'extension c'est avant tout renoncer à l'auto urbanisation et mettre en place les procédures d'urbanisme opérationnel. Mener les pratiques d'urbanisme de maîtrise c'est engager sa stratégie. Activer progressivement la décentralisation pour que l'urbanisme passe du fait à la pensée de la ville à partir du local et par le local en tenant compte de la dimension social et ses spécificités locales.

³⁴² Boudaoud H. 2012. *Démocratie algérienne : réalités et perspectives* Ed. EDILIVRE APARIS Collection Universitaire 93200 Saint-Denis.

La décélération du rythme de croissance urbaine sans pour autant arrêter l'urbanisation, réactive à un urbanisme de rattrapage dans le cadre d'un urbanisme de maîtrise. Il favorisera la reconquête urbaine à l'évolution spatiale.

Cette approche orientée à associer à l'urbanisme d'extension, un urbanisme de maîtrise nécessite de nouveaux métiers sur la ville, un changement dans les pratiques, un perfectionnement dans les savoirs et les savoirs faire et surtout une promotion d'une gouvernance locale.

Le changement dans les pratiques sera matérialisé dans une nouvelle boîte à outils de planification urbaine stratégique. C'est le projet qui précède le plan qui constitue l'alternatif préconisé.

Ce ne sera plus le fait urbain qui précède le plan, comme ça été le cas depuis l'indépendance. Ce n'est pas le projet de la construction qui précède le plan. Avant de penser au projet qui précède la construction il faut penser au projet de la planification urbaine qui précède le plan.

C'est le projet qui donne au plan sa légitimité, son respect et son statut. C'est l'idée partagée qu'il faut construire dans le projet avant l'élaboration du plan. C'est dans le projet que le plan trouve et épuise son contenu.

Une ville qui a subi une politique basée principalement sur le logement, résultante d'un fait et non pas d'une pensée. Par conséquent, le fait urbain est toujours en décalage avec la planification urbaine. Aujourd'hui, elle a besoin d'une volonté politique qui lui concède un intérêt et des considérations. C'est une politique sur la ville qu'il faut incorporer dans la refonte d'urbanisme.

Il faut dépasser les actions d'urgences, aléatoires, juxtaposées, improvisées et approximatives. Penser la ville, c'est engager une concertation avec la société à travers une nouvelle politique d'action. Un dispositif procédural qui tient compte des métiers de l'urbanisme. Cette approche aura comme objectif de réduire le décalage entre le fait et la planification et de redonner à une nouvelle planification urbaine son respect et sa légitimité dans le droit de l'urbanisme.

Pour trouver une compatibilité entre le fait et la pensée, c'est une planification de stratégie qu'il faut adopter. Elle doit être simplifiée, allégée et fluidifiée pour que le projet d'action qui précède le plan ne trouve pas la rigidité du plan.

La politique sur la ville trouve son contenu dans le local. Autour d'un album d'idées, de références et de visions partagées. Le local doit multiplier les études urbaines de son contexte quantitativement et qualitativement. Il ne faut pas se limiter au plan en qualité d'instrument opposable aux tiers. Ce dernier épuise son contenu de la richesse des études tiroirs existantes. Les collectivités locales doivent produire de la conception sur la ville à toutes les échelles : aux programmes, aux espaces et aux temps.

Les responsables locaux doivent distinguer un train en marche qu'ils ne peuvent ni l'arrêter ni lui changer de destination. Ils ont l'obligation de veiller aux respects de la réglementation, à la bonne conduite du plan d'action du gouvernement. C'est à travers la politique sur la ville qu'il faut revoir les prérogatives et les compétences qu'il faut redéfinir les champs d'action avec un renforcement

de la transversalité et l'approche ascendante au lieu de rester dans la sectorisation et l'approche descendante.

La ville est domiciliée au niveau du ministère de l'habitat et de l'urbanisme. Ce dernier était uniquement ministère de l'habitat. Au bout, il ne s'est occupé que du logement. Il a fait la ville par le logement. A l'initiative du gouvernement pendant la décennie noire, on a essayé de créer un ministre délégué à l'urbanisme. L'expérience fût intéressante, nous avons détaillé les missions et le chantier de réflexions qu'il a engagé. Malheureusement, en attente de son indépendance du ministère du logement, on s'aperçoit son élimination définitive. Le ministère de l'aménagement du territoire, attaché à ses prerogatives sectoriels, s'engage dans une stratégie de développement durable durant les années 2000, l'échelle de la ville l'interpelle. Il promulgue une loi dans ce sens. Elle (était) est riche, institutionnellement, instrumentalement et de stratégie. Il lui faut un ministère propre à elle. Après l'élimination du ministère de la ville par le nouveau gouvernement, la loi est mise en veille et elle a été longtemps sans domiciliation. En fin, la ville et l'urbanisme ne trouvent de domiciliation que le principal secteur coupable du fait urbain, le ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville.

L'agissement du secteur continue à ce jour à être sensiblement ressenti par le logement. Il persiste à agir sur la ville par les pratiques dans la démarche et l'action. Le secteur demeure administré dans l'obligation de construction d'un parc de logement.

13.3.2. La bonne gouvernance et l'Etat de droit³⁴³

Aujourd'hui sous la pression exogène devant la mondialisation et à partir d'une conjoncture endogène vulnérable, le sujet de la bonne gouvernance surgit et devient d'actualité. Déclarée comme unique approche de développement économique et social, elle est devenue un concept incontournable de gestion pour les pays en voie de développement. Apparue en Algérie durant la décennie noire sous la pression des programmes d'ajustement structurels (APS) en 1994.

Pourtant, sur le plan théorique, les effets de la bonne gouvernance apparaissent comme bénéfiques, néanmoins sur le plan pratique sa mise en œuvre demeure impossible si ce n'est-elle se résume sur quelques mesures isolées.

Dans le fond, la situation du système politico-administratif d'un côté et les comportements quotidiens du citoyen ne s'apprêtent pas encore à une politique de bonne gouvernance. Sur ce point, on reste perplexe et par conséquent pessimiste à l'égard de la réussite sur le changement de pratique sur la ville si la bonne gouvernance ne s'établisse pas.

Par gouvernance, on entend généralement l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'un pays, un groupe de pays, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise. La gouvernance met l'accent sur les formes de coordinations, de concertation, de participation et de transparence dans la décision. Elle favorise le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts.

³⁴³ Boutaleb Kouider. Démocratie, État de droit et bonne gouvernance en Afrique : le cas de l'Algérie. http://jaga.afrique-gouvernance.net/_docs/colloque-ouaga-a5-boutaleb.pdf.

*Les frontières entre secteur public et privé tendent à s'estomper et la séparation des fonctions politiques et économiques dans le processus de développement est inopérante*³⁴⁴

Cette nouvelle gouvernance se caractérise par le passage de « la tutelle au contrat, de la centralisation à la décentralisation, de l'Etat distributif à l'Etat régulateur, de la gestion de service public à la gestion selon les principes du marché, de la « guidance » publique à la coopération des acteurs publics et des acteurs privés »³⁴⁵.

C'est sous la pression des institutions internationales que le concept de gouvernance a été introduit en Algérie. Des programmes pilotes ont été engagés et suivis par la banque mondiale. Dans les pays du Nord en parle du nouveau rôle de l'Etat, la notion de bonne gouvernance est réservée aux pays du Sud. C'est ainsi que des programmes financés par des organismes internationaux ont exigé des réformes institutionnelles et des pratiques pour améliorer le service public.

Les organismes internationaux en qualité de bailleurs de fond, tiennent un discours qui remet en cause les valeurs, le modèle de société et la forme de l'Etat qui existe dans les pays du Sud. Il s'agit d'un modèle participatif, transparent, responsable et représentatif qui favorise le respect de la légalité.

En définitive, le concept de gouvernance renvoie selon ses promoteurs à trois systèmes : le système politico-administratif ; le système économique et la société civile. Les fondements conceptuels et opérationnels du « modèle de bonne gouvernance » se résumeraient finalement dans : la transparence dans la gestion des affaires publiques ; la démocratisation et la participation de la société civile et la recherche systématique de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience organisationnelle.³⁴⁶

Pour la Banque mondiale, « la gouvernance est une affaire de management ou de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politique, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces »³⁴⁷

Pour le PNUD³⁴⁸, « Parce que la bonne gouvernance peut tout simplement signifier l'application de gestion efficace, nous, au PNUD, croyons avec Amartya SEN ³⁴⁹ que la gouvernance dont il est question à cet égard (l'importance de la bonne gouvernance pour le développement humain) est une gouvernance démocratique et participative. »³⁵⁰

Aux yeux des institutions internationales, le processus de transition en Algérie est encore loin d'aboutir à la gouvernance espérée, l'Algérie a relégué par rapport à sa position durant la décennie

³⁴⁴ Belmihoub M.C. 2003. *Efficacité institutionnelle et performance des entreprises : Essai sur la nouvelle gouvernance des rapports Etat/Entreprises*. Colloque international « Importance de la transparence et intégration effective dans l'économie mondiale », Alger, 30 Juin 2003.

³⁴⁵ Merrien F-X. 1998. *De la gouvernance et des Etats providence contemporains*. RISS.

³⁴⁶ De. Alcantara. H. 1998. *Du bon usage du concept de gouvernance*. RISS, mars 1998.

³⁴⁷ Banque Mondiale. 1992. *Governance and Development*. Washington D.C.

³⁴⁸ PNUD : Programme des Nations unies pour le développement.

³⁴⁹ Amartya Kumar Sen est un économiste et philosophe indien, initiateur de l'approche par les capacités.

³⁵⁰ Nzongola N. 2003. *Gouvernance et développement*. FAFO, Oslo.

noire. *La pauvreté s'est considérablement élargie et on estime qu'elle concerne près de 40 % de la population sur la base du seuil de pauvreté établi par la Banque mondiale*³⁵¹.

En Algérie, à l'égard de nombreux pays du Sud, la problématique de la bonne gouvernance bute sur celle de la réforme de l'Etat et du pouvoir. Toutes les réformes menées depuis l'indépendance à ce jour sont vouées à l'échec. Le politique s'est toujours décrétée irresponsable, c'est l'Administration, et notamment ses représentants territoriaux, qui a subi toutes les accusations. Il est vrai qu'aux yeux du citoyen l'Administration de proximité polarise toute l'attente sociale insatisfaite et condense l'ampleur des responsabilités de l'Etat. *Et faute de pouvoir influencer sur le fonctionnement du système, ni directement, ni par le biais d'une représentation souvent contestable et contestée, elle force l'attente citoyenne à transformer ses demandes en revendications politiques assez virulentes et saccageuses*³⁵².

13.3.3. Les exigences de l'urbanisme de projet sont de dispositif

Le système de pratique d'urbanisme jusqu'à maintenant est un système de fait urbain, l'auto-urbanisation est l'unique outil de pratique. Il est conséquent d'un Etat-constructeur exclusif avec une approche centralisée et descendante menée par un système sectoriel. Le bouleversement de nos villes par le fait urbain est dû à un rythme hyperaccéléré, un cycle d'urbanisation consommateur d'espace non achevé et à la négligence de l'acteur principal qui est le citoyen.

La prise de conscience à travers le choix de changer les pratiques de l'urbanisme de plan à un urbanisme de projet est évoluée comme une doctrine internationale. Aujourd'hui, c'est une approche presque inévitable. Elle est réclamée par les nouvelles exigences contemporaines de la ville d'aujourd'hui dans un monde globalisé et globalisant.

Le sine qua non pour la réussite de cette nouvelle pratique est repéré dans l'émergence du nouveau management et pilotage. Le modèle de conduite étatique, hiérarchique, autoritaire et sectoriel doit être aboli. Le schéma linéaire classique de production de l'espace, programmation - conception - réalisation, est obsolète. C'est un nouvel urbanisme dispositif et de maîtrise qu'il faut mettre en place. C'est une *nouvelle culture du projet* où la complexification du système d'acteurs, l'émergence de nouvelles fonctions dans l'aménagement et l'appareillage du débat public constituent les aspects principaux que A. Levy³⁵³ a distingué dans cette nouvelle pratique qu'il propose d'appeler « *urbanisme transactionnel* ».

La condition réside donc dans le changement des structures dans la gouvernance urbaine et le système de production urbaine. L'urbanisme de projet se répercute sur le projet urbain : projet de ville, projet de territoire, projet stratégique, projet local... c'est une nouvelle façon dont une collectivité territoriale se saisit de son espace pour concevoir et organiser son développement dans

³⁵¹ Aït Ziane K. et Amimi H. 2003. *Quelques appréciations sur la pauvreté en Algérie*. Revue « Economie et Management », n° 2, mars 2003, Tlemcen.

³⁵² Boutaleb K. Op.cit.

³⁵³ Levy A. 2006. *Quel urbanisme face aux mutations de la société postindustrielle ?* Editions Esprit. pp.61-75.

le temps, mais en cherchant plus à s'adapter à l'économie mondialisée qu'à la remettre en question³⁵⁴.

L'urbanisme de projet n'est pas uniquement un simple changement de conception urbanistique que les bureaux d'étude abordent à travers les plans d'urbanisme. C'est aussi un nouveau système de production qui a trait au management de la complexification du système d'acteurs du système de décision et du montage d'opération.

C'est une approche de dispositif sécurisante devant la complexification du processus qu'il faut revoir. Y. Janvier³⁵⁵ définit pour cette nouvelle pratique de nouvelles organisations dans le système d'acteurs et celui de décision. Elle est organisée autour de quatre grandes fonctions qui regroupent des acteurs et dans lesquelles le citoyen est de plus en plus impliqué : la définition stratégique, le portage politique ; le pilotage technique et la réalisation. L'articulation entre les quatre fonctions constitue les points sensibles de tout le système de production urbaine et manœuvre sur la détermination de la qualité.

Un « *urbanisme concourant* » selon Ascher F., « *urbanisme transactionnel* » selon Levy A., « *urbanisme négocié* » selon Chemetoff A.,..., sont autant de qualifications pour répondre à la problématique de la gouvernance urbaine. Organiser les échanges entre acteurs, coordonner les actions, rechercher des compromis pratiques entre positions et visions adverses, arbitrer des situations de conflit, débattre avec les habitants, telles sont les tâches principales de ce nouveau urbanisme (Levy A.).

Viviane C. évoque à ce sujet l'esprit gestionnaire assimilant *la ville à une entreprise et le maire comme son manager*. Il est temps de reconduire le secteur de l'urbanisme et de la ville sur sa mission principale en le désengageant du logement particulièrement et de la construction d'une manière générale.

Faire de l'urbanisme est aussi un métier professionnel qui nécessite un développement de la question de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans la production urbaine par un portage et un pilotage du projet et une maîtrise d'œuvre à travers la production des études d'urbanisme et aussi comme partenaire qui suit le processus, de la définition des stratégies jusqu'à la réalisation.

La transaction du métier exige un management transversal. Tous les acteurs de la ville sont concernés dans le portage du projet. Cette domiciliation des compétences par secteur peut apporter une assistance sur le local au lieu du cloisonnement administratif réglementé par les prérogatives qui limitent sur le terrain chaque secteur dans les pratiques. La question de pilotage doit être renforcée pour maîtriser la coordination et mener le projet dans sa globalité et d'une manière transactionnelle.

³⁵⁴ Choay F. 2005. *L'utopie et le statut anthropologique de l'espace*. Éd. Esprit, 10 octobre 2005.

³⁵⁵ Y. Janvier. 2001. *Un système de production en mutation*, in A. Masbouni (éd), *Fabriquer la ville, Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La Documentation Française.

A titre d'exemple, la question du patrimoine telle qu'elle est domiciliée dans le secteur de la culture, est pris en charge à travers la boîte à outils avec des dispositions de dépenses budgétaires de l'Etat et par conséquent l'action est subordonnée aux capacités financières et aux priorités déterminées au lieu de monter des projets d'investissement. L'Etat se limite au fait sous prétexte de préservation et protection du patrimoine. Alors que la question du patrimoine dans le monde est devenue une question économique. Le tourisme par exemple l'approprie comme un levier de développement et d'investissement socio-économique.

La santé, l'environnement, le transport, le sport et le loisir, l'industrie, l'habitat, ... se ne sont plus considérés dans la fabrique urbaine comme des secteurs isolés par rapport à la nouvelle vision stratégique en matière de programmation urbaine. L'approche stratégique est une approche de symbiose, d'incrémental et par conséquent la transaction dans la programmation devrait avoir en face une transaction comme statut institutionnel jouant le rôle de la maîtrise d'ouvrage urbaine globale.

La programmation classique par secteur et selon la grille *Dupont* basée sur les besoins devant une maîtrise d'ouvrage classique spécialisée par secteur ne peut libérer les stratèges, les concepteurs, les programmeurs et les monteurs dans cette nouvelle vision de l'urbanisme.

De ce fait, la refonte en urbanisme qui semble tout converger vers l'urbanisme de projet à travers le projet urbain intégré ne peut se limiter uniquement aux changements des instruments d'urbanisme PDAU et POS.

D'autre part l'urbanisme de projet implique les gestionnaires de la ville, en collaboration avec les associations et une large participation des citoyens, de multiplier les études urbaines concernant la ville.

Une richesse d'étude urbaine négociée et partagée avec le citoyen constitue une construction d'idées sur la ville et qu'on peut avec faire un album de référence. Ce dernier constituera un réservoir que l'élaborateur des instruments de la gamme de la planification urbaine puise comme contenu dans le plan.

La ville doit être dotée d'un pôle de compétence à la hauteur de la complexification programmatique et l'approche stratégique. La réflexion sur le devenir de la ville doit anticiper l'élaboration des instruments d'urbanisme à travers les études urbaines. L'équipe de conception urbaine ne doit pas être isolée et par conséquent la subjectivité dans ses tâches sera limitée.

Conclusion générale

« Le fait urbain en Algérie, de l'urbanisme d'extension à l'urbanisme de maîtrise. L'urbanisme en discussion. Cas de Sétif –Algérie 1962-2014 ».

Le fait urbain est un processus complexe et sa difficulté demeure dans la complexité des causes et effets, il n'est pas une simple traduction d'un modèle d'urbanisme, il concerne tous les acteurs et faiseurs de la ville. C'est la ville réelle qu'il s'agit à décrypter depuis l'indépendance à ce jour.

Devant la difficulté du sujet, une approche analytique nous permet de comprendre le processus national du fait urbain. Ainsi, nous avons retenu des paramètres de lecture comme fil conducteur pour expliquer objectivement les faits et les causalités des faits.

En Algérie, le fait urbain se traduit principalement par **la croissance urbaine**. La relation imbriquée entre "**ville objet**" et "**ville sujet**" est d'actualité, elle constitue une entrée pertinente pour approcher la ville algérienne dans **ses modes et rythmes** de croissance urbaine et sa lecture est incontournable. Elle nous a permis de situer les points de rupture, d'analyser les stratégies qui ont animé les acteurs de la ville et les moyens de pression qui se sont exercés.

Le dysfonctionnement essentiel du fait urbain réside dans **la croissance urbaine** rapide en rupture avec la structure spatiale et l'évolution sociale. Il nous a conduit à la remise en cause des politiques menées, des modèles adoptés et des pratiques usées plus que les instruments d'urbanisme en vigueur.

La ville correspond à un **temps** de l'histoire, d'un **espace** vécu par une **population**. Aujourd'hui, si la ville est vulnérable c'est par ce que cette triade a été quelque part mystifiée. La cohérence au niveau de la dimension temporo-spatiale et citoyenne n'a guère été respectée durant la pratique du fait urbain. A travers la lecture rétrospective de la question urbaine en Algérie, la **triade** a subi, agit et réagit dans une spirale illogique, incohérente et dans la plus part des cas négativement sur la fabrique de la ville et les mutations sociales.

Selon la démarche suivie durant tout le parcours de recherches, ce n'est pas un jugement à engager que nous convoitons mais une réflexion à développer. Le jugement est une lecture subjective, il tranche et divise. Par contre, la lecture objective ouvre l'appétit à la réflexion pour que l'aventure poursuive. Certes la manœuvre entre les deux est parfois basculante.

La remise en cause du fait urbain est **institutionnelle** par rapport à une logique organisationnelle et de pratiques menées à ce jour, elle est aussi **instrumentale** face aux limites, aux insuffisances, aux carences et aux discordances par rapport à la boîte à outils disponible et enfin elle est de **dimension sociale**, le maillon faible dans tout le processus du fait urbain mais aussi un facteur de conséquence des deux dimensions précédentes.

De l'indépendance à ce jour, les politiques urbaines étaient variables et multiples mais toutes versent sur **une politique pour la paix sociale**. Par conséquent, **la planification économique et sociale s'impose au dommage de la planification spatiale et urbaine**. Ainsi depuis

l'indépendance, l'Algérie a adopté plusieurs formes d'urbanisation : **par l'industrie, par le logement, par le laisser faire, par la "maîtrise", par la relance et par conséquent menant à l'écatement même de la ville. Aujourd'hui une vision de l'Etat s'esquisse autour d'une nouvelle forme de croissance urbaine s'appuyant sur le partenariat avec le privé.**

Dans la pratique, l'espace urbain et sa périphérie sont livrés à des décisions ponctuelles d'autorités locales et/ou centrales agissant souvent sous la pression de l'urgence remettant en cause la planification urbaine qui s'avère dépassée sous l'effet d'opérations volontaristes et spontanées.

L'hypothèse de décalage de la ville pensée par rapport à la ville réalisée est confirmée. Le décalage n'est pas propre au contexte algérien mais son degré et sa récurrence est alarmante. Elle explique bien **le fait urbain au lieu de l'urbanisme**. C'est la conséquence d'une pratique mais surtout d'une politique. Probablement le décalage demeure si les conditions de pratiques et la question de la maîtrise ne sont pas prises en charge

Néanmoins, **l'approche de maîtrise** dont une prise de conscience a été révélée durant la décennie "noire", constitue une étape intéressante. Ce n'est pas un jugement, ni contredire une réalité catastrophique de tragédie, que presque tout le pays a vécu d'une manière ou d'une autre. Par ailleurs, elle reste une étape qui se détache des pratiques d'extension et d'étalement urbain.

L'urbanisme est politique, mais l'urbanisation n'est pas forcément la production d'un Etat-providence qui fait tout. Le rythme d'urbanisation ne dépend que de la rente pétrolière sinon il cède la place à l'informel qui s'avère une formule grave et les deux sont catastrophiques.

Devant la complexité des causes et des effets, la lecture du fait urbain comme objet d'étude à travers la ville de Sétif reste toujours non exhaustive et demeure incomplète mais elle nous fournit des pertinences à développer plus tard. Sur le contexte étudié, les hypothèses dégagées sont examinées et confirmées.

La question du fait urbain est décryptée d'une part comme conséquence de pratiques et politiques largement illustrées dans la deuxième partie à l'échelle nationale à travers trois axes principaux : **la politique urbaine, la planification urbaine et la question foncière**. Durant le parcours d'investigation, la décennie noire nous a interpellé chaque fois dans le processus de lecture à expliquer. Ainsi que dans la troisième partie comme confirmation à travers la singularité de **la ville de Sétif** de la ville active (1930-1960) à la ville accélérée (1960-1989) et de la ville maîtrisée (1990-1999) à la ville hyperaccélérée (2000-2014).

Le travail nous a permis de vérifier l'impact de **la gouvernance sur la fabrique urbaine** et sur la question des instruments d'urbanisme, les modalités et les stratégies qui sont derrière la fabrique urbaine, les rythmes d'urbanisation et de la croissance urbaine dans la mesure de situer les points de rupture avec la structure spatiale et l'évolution sociale.

L'empreinte sur le fait urbain explique clairement **l'instrument d'urbanisme « alibi » de gestion foncière** entre reprise et distraction des terres agricoles qui revient maintenant avec une vision territoriale intercommunale.

Entre le fait urbain et l'urbanisme, c'est **le dispositif** qui est remis en cause. Le système descendant et la politique sectorielle dans des conditions d'urgence, de précipitation et d'approximation comme pratique légitimant l'auto-urbanisation face aux limites, aux insuffisances, aux carences et aux discordances par rapport à la boîte à outils concernant la planification, la gestion et la régulation urbaine et enfin la négligence de la dimension sociale, le maillon faible dans tout le processus du fait urbain mais aussi un facteur de conséquence des dimensions précédentes.

Les rythmes d'urbanisation sont variables mais avec une cadence très rapide, l'Etat providence en s'appropriant l'exclusivité, ses engagements dépendent beaucoup plus de la rente pétrolière que d'un système économique constant et indépendant.

Entre la gouvernance de la rente pétrolière et la gestion de crise, le défi de logement a été le prétexte partagé entre une population défavorisée et dépourvue, parfois à la recherche d'une évolution continue du cadre de vie et entre un Etat contraint d'une fuite en avant dans une spirale éternelle que ses objectifs n'ont jamais été atteints et que la ville n'a jamais cessé de subir les conséquences.

En Algérie, on critique « l'auto-construction » défigurant la qualité urbaine et on ignore « **l'auto-urbanisation** » comme unique dispositif du fait urbain et tout ce qu'elle engendre comme cacophonie dans les extensions urbaines en absence d'un système de production foncière et en décalage avec les instruments de la planification urbaine. La conjugaison de la gamme d'outils d'urbanisme réglementaire avec celle de l'urbanisme opérationnel est sensée à produire du foncier à urbaniser.

L'exploitation des entretiens avec les experts, des débats engagés et des travaux scientifiques ont enrichi une banque de références autour des rapports entre fait urbain et urbanisme, entre urbanisme de plan et urbanisme de projet, entre plan et projet,...

La ville au-delà du droit de l'urbanisme est la ville par la stratégie, le projet, le système et la négociation. C'est un concept opératif, permet par l'analyse pragmatique, de révéler la contradiction entre la rigidité des règles et le manque d'opérationnalité du droit de l'urbanisme. Bon nombre d'opérations échouent par suite du seul blocage provoqué par des règles d'urbanisme bien souvent dépassées et inadaptées.

En supposant que le droit de l'urbanisme a acquis sa légitimité d'existence et d'autonomie, il ne fabrique pas réellement les faits urbains et ne garantit pas toutes les normes urbaines, la ville est aussi complexe qu'elle ne peut se simplifier à un ordre juridique de l'espace.

Pour corriger, par exemple, un dysfonctionnement urbain, la notion des échelles a changé, que ce soit au temps, au programme ou à l'espace. Ce qui compte le plus c'est l'émergence d'un processus inverse, d'une tendance cumulative de dégradation en mouvement de requalification. D'où ces nouvelles pratiques sur la ville s'imposent parce que les enjeux de la reconquête de ces territoires qui se traduisent par le concept de réinvestissement se déplacent d'une dimension d'aménagement vers une dimension sociale, et surtout de développement. Un processus de longue haleine demande la mise en place d'une politique urbaine très approfondie et des outils appropriés.

Par cette approche, on cherche aussi un niveau intermédiaire entre la planification et l'architecture et viser à représenter les qualités concrètes de l'espace. De l'urbanisme au-delà du droit de l'urbanisme, on se donne pour but de concrétiser une image du résultat recherché, susceptible d'être compris et discuté s'opposant à l'opacité de la norme et à l'abstraction du schéma urbanistique.

Le droit de l'urbanisme seul ne peut traduire cette perception plurielle, globale et complexe des rapports typo morphologiques, des relations entre modernité et patrimoine, et la combinaison entre un développement économique, un équilibre environnemental et une harmonie sociale. L'urbanisme se conduit au-delà du droit de l'urbanisme parce que normaliser les recettes urbaines et faire avec le "prêt-à-porter" est impossible.

Enfin, la prise de conscience de l'ensemble des acteurs impliqués en matière d'urbanisme tend vers la recherche de refonte de la démarche actuelle et l'instauration d'une vision globalisante du territoire et de ses composantes.

Une piste de recherche qui mérite beaucoup d'explorations et nous permet, au-delà du débat actuel, de faire appel à des chercheurs universitaires et acteurs professionnels dans la permanence et la continuité, autour des conditions et possibilités d'instauration effective d'une nouvelle démarche d'urbanisme et de planification urbaine à travers des projets pilotes.

Il n'existe pas de ville type, **la ville est singulière mais complexe**. A travers nos hypothèses, un ensemble de faits réels sont décryptés et par la suite d'autres ensembles de faits sont à postuler et par conséquent ce sont des pistes de recherches qui se sont dégagées et qui seront développées.

La confirmation des hypothèses concernant le fait urbain en Algérie nous oblige à **discuter la question urbaine (classique et contemporaine en même temps)**. **L'urbanisme est en crise**, la **prise de conscience** est avérée, discuter la question urbaine est une opportunité pour l'Etat qui cherche à bien comprendre pour mieux agir dans les prochaines réformes en urbanisme.

De la lecture du fait urbain depuis l'indépendance à ce jour, il s'avère que ce n'est pas uniquement une question d'instrumentalisation qu'il faut revoir. En postulant sur la logique de la triade comme effets sur le fait urbain, à travers l'harmonisation de la dimension temporaire, l'amélioration de l'espace produit et la synchronisation avec le vécu et les mutations sociales, **n'est pas une simple question de planification urbaine**.

La ville algérienne telle qu'elle existe maintenant n'est pas seulement le résultat de pratiques politiques, économiques et sociales mais elle se manifeste aussi dans la théorie de l'urbanisme adoptée et mal interprétée en s'appuyant sur **l'idéologie du mouvement moderne**. Par ailleurs, il y a lieu de revoir son opportunité dans une vision mondiale et universelle diversifiée et contextualisée au lieu de la rattacher géographiquement à un seul pays occidental.

La question urbaine classique réside dans le **cycle d'urbanisations inachevé**. C'est la ville en transition qui demeure. Le processus ou le phénomène concerne autant de pays en voie de développement. Le décalage, avec les pays occidentaux et les pays développés, est aussi un décalage de timing

Le contexte algérien est complètement différent. L'urbanisation et le rythme de croissance urbaine hyperaccélééré est toujours à l'ordre du jour. Le cycle d'urbanisation est loin d'être achevé. **La phase de transition du fait urbain** de la croissance urbaine est toujours en force. La logique quantitative dans la production urbaine est celle de la deuxième révolution urbaine persiste et les défis engagés n'ont jamais atteint les objectifs escomptés.

Elle concerne la question urbaine contemporaine, celle de la troisième révolution urbaine. Au lieu d'attendre l'achèvement du **cycle de l'urbanisation généralisée**, pourquoi ne pas anticiper et s'engager dans cette nouvelle révolution, celle de la politique qualitative et essayer de **rattraper** la situation et le niveau des pays du Nord. Cela fût inconsciemment le postulat de plusieurs recherches menées en Algérie.

Cela n'est pas aussi évident, du moment que **l'urbanisation généralisée** est là, pour essayer de contenir une demande qui n'est jamais satisfaite en quantité évidemment, c'est une logique de besoin. Contrairement à la troisième révolution urbaine, elle est là pour contenir une population qui n'est pas encore disponible, c'est une logique de demande qui se substitue à la logique du besoin. Elle est par conséquent une approche de qualité.

Seulement, il y a lieu de distinguer à travers **l'urbanisme de rattrapage**, la logique de la « question urbaine traditionnelle » par rapport à celle de « la question urbaine contemporaine », bien sûr avec une contextualisation sur **la ville réelle algérienne**.

Maintenant si la question d'urbanisme de rattrapage est à envisager, c'est avec des conditions du métier y afférent qu'il faut engager. Cette pratique nécessite un savoir et un savoir-faire et des conditions procédurières et de dispositifs. C'est pourquoi, il s'agit aussi d'une boîte à outils à enrichir et réadapter à ce nouvel urbanisme.

Au temps, le portage et le pilotage est de longue haleine, veuillez à ce que le processus soit incrémenté dans une vision de stratégie en matière de planification urbaine. Ce sont des disciplines qu'il faut développer.

Éviter l'opportunité foncière comme prétexte d'accaparement de poches. La ville a besoin de faire du vide. Veiller à ce que la reconquête urbaine soit des desseins à dessiner et chercher de faire avec, des opérations qui vérifient l'équation économique, la pérennité de l'action et surtout la dimension sociale. Sous aucun prétexte, patrimonial, état vétuste ou terrain vierge, ne soit pas uniquement à la charge financière de l'Etat.

Entre la ville lente et la ville à rythme hyper accélérée, la question de maîtrise exige des compétences et des capacités de mener les rythmes différentiels qui se posent en conséquence sur la qualité de la production.

Entre l'urbanisme d'extension et l'urbanisme de maîtrise ce n'est pas l'un ou l'autre mais plutôt l'un dans l'autre. C'est une question de complicité qu'il faut engager et non pas une dualité. **La dynamique urbaine réside dans l'évolution spatiale et la reconquête urbaine.**

L'urbanisme de rattrapage doit être un urbanisme de développement économique et de développement durable local. Il ne doit pas être mené par une centrale dans une vision nationale. Mais il doit être construit localement selon les spécificités, les atouts et les situations locales.

C'est **avec les citoyens et leurs élus** qu'il faut penser non pas par la simple instrumentalisation normative de la planification urbaine. Plutôt leur offrir une boîte à outils riche et complète pour bien faire la ville.

Croire qu'on peut avec les pratiques du fait urbain, faire une ville sans urbanisme est illusoire et dire que l'urbanisme est une science à part entière n'est plus consensuelle. Le produit scientifique sur la ville appartient aux différentes disciplines et notamment celles des études urbaines.

Faire de l'urbanisme parce qu'il s'agit simplement d'une civilisation à construire, d'enjeux économique et social. La maîtrise en urbanisme signifie planification et stratégie, mais devant la complexité de la ville à elle seule la maîtrise est impossible. On a vérifié à travers le cas d'étude comment les causalités dans le fait urbain sont non maîtrisables, mais piloter l'évolution de la ville avec une stratégie comme approche de maîtrise est possible. Pour cela, c'est **l'urbanisme de projet** qui dicte les règles d'urbanisme.

Aujourd'hui, cette chaîne de production a démontré ses limites. Revoir le système de production en associant à la norme réglementaire, une chaîne de production de l'urbain autour de l'urbanisme de projet nous oblige à :

- réhabiliter la chaîne de la planification urbaine.
- escompter la tendance pragmatique et de stratégie
- changer les pratiques et comportements des acteurs

La question de la planification urbaine avec ses différentes dimensions et compétences qui sont à revoir sur deux fronts. Un premier qui est palliatif sur la gamme d'outils classique pour bien maîtriser le fait urbain. Une procédure de détail touchant tous les documents d'urbanisme, la question foncière et l'interaction de l'urbanisme avec les autres questions qui sont aussi importantes que l'urbanisation telle que la mobilité.

Le deuxième front est de qualité. C'est le changement des pratiques qui sont à reconsidérer. D'abord par l'intégration de la dimension du développement durable à l'échelle de la planification urbaine et aussi à l'échelle architecturale de la construction. Ensuite, basculer la simple planification urbaine vers une planification de stratégie. C'est l'approche par le projet qui peut rendre la planification urbaine stratégique. Le projet qui précède le plan est une nouvelle stratégie que le monde développé a adopté pour s'intégrer dans la globalisation et faire face aux conséquences concurrentielles

On ne peut pas dissocier l'urbanisme de projet de la planification urbaine mais il faut basculer cette dernière vers les compétences et approches stratégiques selon les nouvelles exigences sociales et enjeux internationales.

La ville en évolution spatiale et en reconquête urbaine est une ville en pleine dynamique urbaine. On évolue spatialement et on corrige au fur et à mesure l'urbain à travers un retour par la reconquête urbaine.

Nous avons bien distingué en parallèle de l'évolution spatiale, la reconquête urbaine comme une tradition dans le fait urbain. Elle est récidive chaque fois que les conditions et les opportunités s'y prêtent. Dans tous les cas, l'opportunité foncière est le principal prétexte de l'action. A travers le cas de la ville de Sétif, nous avons constaté comment l'apport de la reconquête urbaine était derrière sa mutation urbaine. Parfois, elle compromet des principes d'organisation de la ville, elle crée des contentieux sociaux, elle défigure l'image initiale de la ville,... Mais dans la plus part des cas elle rehausse la qualité urbaine si les conditions d'amélioration urbaine sont escomptées. Intégrer dans le processus d'urbanisation, le phénomène de reconquête urbaine comme condition de rehaussement de la qualité urbaine est une opportunité de changement de pratiques dans le fait urbain.

Le retour à la reconquête urbaine contribue nettement à la mutation des entités urbaines. Cette mutation est parfois distinguée de rattrapage et de correction parfois de renouvellement urbain mais aussi des fois chaotique et de défait urbain à travers de simples densifications issues de spéculation foncière.

Ainsi, les deux formes d'urbanisation que la ville a subie. L'évolution urbaine et la reconquête spatiale ont en même temps fait la ville malheureusement en porte à faux et en en décalage avec le plan. Cette complexité dans le fait urbain que la ville a subie entre l'extension et le retour n'a pas été préméditée. On ne le trouve pas dans les plans d'urbanisme. Ce sont les conséquences de la fabrique d'un système, d'une politique et d'une pratique dont ni le temps, ni la population ni l'espace n'ont été consultés, respectés et/ou tenir compte.

Parfois, c'est un processus qu'on ne peut pas définir à priori. Accidentellement, le phénomène incrémental se provoque et au fur et à mesure le fait du passé dicte la qualité au profit de la banalité à l'avenir de l'action.

C'est pourquoi, la reconquête urbaine constitue un urbanisme de correction de rehaussement et de rattrapage. Penser au management du processus constitue une nouvelle opportunité de faire la ville. Cela nécessite un débat enrichissant les outils et les compétences d'intervention.

De ce fait les urbanistes ont théorisé le phénomène et essayent de rectifier l'approche de la planification urbaine en intégrant le projet urbain à travers une approche de stratégie pour miser sur un processus de correction ou de rehaussement.

Aujourd'hui, développer le concept de la reconquête urbaine, les outils y afférents, les savoirs sur le processus et le savoir-faire sur les procédures sont également un champ d'étude prometteur et intéressant comme piste de recherche à développer.

La planification prend généralement la forme dans le plan comme contenant, en urbanisme son contenu pose problème de valeur et d'efficience et par conséquent de respect et de légitimité. En

matière de planification urbaine, il est temps que la pratique du plan soit renforcée par une démarche de planification stratégique. Il s'agit d'une **tendance pragmatique en urbanisme**.

Planifier c'est articuler, les pratiques actuelles ne favorisent pas cette tâche d'articulation et les faiseurs de la ville n'obéissent qu'à une pratique descendante, sectorielle et d'obligation de résultat cloisonné. Clarifier ce qu'on veut comme résultat et décider comment l'obtenir comme moyen, ce sont les deux piliers de la planification urbaine traduits par une approche de stratégie.

Devant l'échec du plan en Algérie par rapport à son décalage avec la réalité, il faut exclure l'hypothèse de s'épargner de la planification urbaine. On ne peut pas gérer la ville sans une vision prospective. Elle fait partie du droit d'urbanisme. Elle nous guide sur le comment faire la ville dans le temps, sur l'espace et à l'usager.

Certes qu'il y a des insuffisances au niveau de la planification. Mais hélas, de l'étude du cas en Algérie nous avons bien vérifié que le cœur du problème se situe plutôt dans la pratique du fait urbain. Ceci dit que l'urbanisme a été relégué, mais on ne peut pas nier que la ville a été faite à un certain degré par l'urbanisme.

La question de la refonte en urbanisme doit être de fond. Concernant la planification urbaine dans ses différentes dimensions et compétences dans la pratique, elle doit être révisée sur deux fronts. C'est pourquoi, on a essayé de développer deux scénarios :

- un scénario palliatif sur la boîte à outils de la planification urbaine et de gestion
- un scénario de changement de pratiques pour un urbanisme de projet.

Les instruments d'urbanisme figurent parmi les principaux outils qui peuvent être mis en œuvre pour faire la ville. Mais figer la pratique de l'urbanisme sur un plan d'urbanisme par son instrumentalisation a prouvé ses limites de maîtrise dans le monde. Son caractère d'instrument opposable a figé sa passivité et son statut d'alibi a provoqué sa banalité dans la production urbaine.

Le plan d'urbanisme a été vidé en substance d'urbanisme en tant que savoir et savoir-faire. En Algérie, l'urbanisme lui-même est aujourd'hui limité au droit d'urbanisme tel qu'il est approché par l'administration qui tient le monopole du métier de l'urbanisme.

On ne s'est jamais inquiété de la boîte à outils, si elle est vide pour faire, comment faire, quand, pourquoi, avec qui et avec quoi, il faut faire. Une série de questions laisse les faiseurs de la ville perplexes, dans le flou et parfois dans l'incapacité de réagir quel que soit le profil de l'acteur.

Jusqu'à aujourd'hui, l'Etat a joué le rôle du constructeur, en urbanisme, il a créé à travers son propre appareillage administratif un système d'auto-urbanisation lui permettant la concrétisation des programmes avec la logique de l'urgence, de la précipitation et de l'approximation. En aucun cas, le plan en qualité d'instrument d'urbanisme de planification lui convient. Il est réduit à légitimer ses actions et réglementer l'usage des sols pour la population. Son caractère passif est par conséquent évident.

Penser outil et d'une manière transversale et multisectorielle c'est pallier le déficit, combler le vide, éliminer les contradictions, décroisonner le sectoriel et par conséquent changer les pratiques.

Penser outil c'est multiplier les études d'urbanisme et par conséquent ce sont des réflexions sur le devenir de la ville, des territoires et des entités urbaines qui seront discutés. La multiplication des études d'urbanisme concertée constitue aussi une banque pour le contenu de l'instrument d'urbanisme.

Banaliser la production des plans d'urbanisme selon un nouvel appareillage d'outils c'est restituer l'urbanisme par des aptitudes des « études » qui dépassent la simple mission « d'élaborer » un plan d'urbanisme en qualité d'instrument.

Il est temps de passer à l'outillage et limiter l'instrumentalisation des documents d'urbanisme au droit de l'urbanisme. Ce sont des outils dont la ville a besoin pour bien articuler la planification urbaine à plusieurs échelles (d'espaces, de temps et d'usages).

Pour bien aborder l'urbanisme de projet et donner du contenu aux instruments d'urbanisme lors de leur élaboration et articuler la planification urbaine dans ses dimensions complexes, il faut banaliser les études par différents types de documents d'urbanisme dans la planification urbaine (documents d'orientations, documents de détails et documents d'utilisation des sols).

La simple mise en œuvre des mesures palliatives énoncées, ne risque-t-elle pas de différer les changements qualitatifs escomptés ? La question de fond ne concerne-t-elle pas une problématique de pratique que seule l'instauration d'un urbanisme de stratégie peut prendre en compte ?

Pour atteindre les objectifs assignés à cet urbanisme de projet, il est impératif de créer de nouveaux procédés de coordination entre les différents acteurs. L'émergence de cette problématique va donner naissance à de nouveaux métiers de la ville, elle remet en cause beaucoup de pratiques professionnelles dénoncées actuellement.

La planification urbaine en Algérie est une activité de moindre importance comparée aux grandes opérations d'aménagement qui sont réalisées, le plan d'urbanisme, en tant qu'outil d'organisation morphologique, n'a jamais été considéré comme un moyen privilégié de l'action publique.

La question des pratiques, de l'inachevé et des décalages avec la pensée nous interpelle à discuter la ville et l'urbanisme d'une autre manière. Ce n'est pas mon objectif de postuler pour l'arrêt définitif des extensions urbaines mais il faut que l'Etat donne à la reconquête urbaine les mêmes priorités, considérations, préoccupations, intérêts et importances que l'urbanisme d'évolution spatiale. Cette condition nous la repérons dans la prise de conscience du politique dans le cadre des réformes préconisées.

La relation entre l'urbanisme normatif et l'urbanisme de projet, ce n'est pas une question de substitution, mais un souci de complémentarité, de faisabilité et surtout de maîtrise du processus de la fabrique de la ville en Algérie. Donc il faut ajouter à la gamme d'outils de planification et à la gamme d'outils réglementaire une nouvelle pratique basée sur l'urbanisme de projet.

C'est un chantier de longue haleine. Ce n'est pas avec une promulgation d'une loi substituant les instruments d'urbanisme par d'autres que les objectifs de changement de pratiques seront assurés. C'est un modèle de dispositifs qu'il faut cerner au lieu d'un modèle de plan.

Pour cela, la volonté politique pour le changement des pratiques est prépondérante. Le perfectionnement et la formation des compétences des métiers de l'urbanisme est nécessaire. Par l'urbanisme de projet, c'est d'une gouvernance urbaine qu'il s'agit.

La gouvernance urbaine est entendue comme l'ensemble des acteurs et des dispositifs institutionnels en charge de la production et de la gestion urbaine ainsi que l'encadrement des usagers.

La ville n'est pas un fait du hasard. Passer du fait urbain à la fabrication de la ville pour la préserver des conséquences de son développement parfois catastrophique, il faut la maîtriser. Pour cela, il faut un retour à l'urbanisme comme champ, technique et discipline.

Constatons dans le cas d'étude, le fait urbain à travers les principaux indicateurs influents sur la fabrique de la ville et les conséquences temporo-spatiale et social, nous avons observé que la ville est l'affaire de tous. Mais en contrepartie la responsabilité est partagée, hiérarchisée et imbriquée mais généralement très complexe à décrypter.

La compétence, le savoir et le savoir-faire sont la base de la maîtrise. Chacun des acteurs constate la maîtrise par rapport à son propre domaine. Effectivement, la maîtrise est transversale, elle touche les métiers de l'urbanisme dans sa complexité, à travers toutes les compétences et mêmes tous les acteurs de la ville y compris le consommateur.

Adopter la maîtrise de la croissance urbaine au sens de l'arrêt définitif d'extension urbaine me semble une approche qui fait fausse route. La maîtrise à travers les reports d'urbanisation me semble aussi approximative et imprudente et sa généralisation me semble incorrecte.

Aujourd'hui, sur la maîtrise de la croissance urbaine, nous ne fixerons pas les objectifs à la maîtrise dans le sens de l'atténuation de l'urbanisation et l'arrêt des extensions urbaines et les évolutions spatiales. C'est aux dispositifs des métiers de l'urbanisme, en outils, mécanismes et conditions réglementaires, institutionnelles, qu'il faut penser la question de maîtrise.

Maîtriser le fait urbain par les dimensions de compétence, de savoirs et de savoir-faire d'une part et d'autre part par les dimensions de gouvernance et les différents champs y influents tel que le foncier et la question de l'aménagement et l'urbanisme opérationnel, la politique de l'habitat, l'interface urbanisme et mobilité et la question des transports, la question du patrimoine et de la gestion urbaine d'une manière générale.

La question de la maîtrise de la croissance urbaine est un champ d'urbanisme plus complexe que le fait urbain d'extension urbaine et par conséquent c'est une gestion plus qu'une simple décision ou mesure politique. Nous l'avons aperçu durant la décennie noire d'une manière conjoncturelle.

Soudainement, remise en cause dès le retour de la rente pétrolière. La décrypter et voir comment elle a été menée, avec quels outils elle a été gérée dégage des pistes à développer.

La question de la croissance urbaine en Algérie a subi plusieurs fois le fardeau de peuplement. Les événements historiques ont favorisé plusieurs fois un peuplement sans croissance. C'est pourquoi la maîtrise se joue aussi dans la croissance économique parallèlement à la croissance démographique et tout ce qu'elle engendre dans l'urbain. La maîtrise en urbanisme n'a été postulée que par opposition à l'extension spatiale et par conséquent de la question de la consommation des terres agricoles.

La substance instrumentale traitant la question de la maîtrise figure dans les documents d'aménagement du territoire, aux échelles de la planification spatiale qui ne trouve pas naturellement des traductions pratiques au niveau des documents de la planification urbaine. La ville de Sétif est passée de 2.100 ha en 2000 à 4.200 ha en 2014.

La maîtrise urbaine est un sujet qui doit être davantage développée en Algérie. Elle doit dépasser le facteur du foncier. Elle doit prendre le vrai sens de l'action. Il s'agit de négocier des scénarios, des variantes, des alternatives pour dégager l'option de maîtrise. Elle n'est pas forcément celle qui traite le scénario pédologique mais combinée avec l'ensemble des facteurs, des territoires et dans une vision durable, de développement économique, d'équilibre spatiale et de cohésion sociale.

Contrairement à la situation de la décennie noire, l'option de maîtrise exige un dispositif de régulation au lieu d'un comportement de laisser-faire. Elle nécessite un métier propre et intégré dans un cadre bien définie et une politique claire. La maîtrise doit dépasser le caractère de décision et de mesure anti-mitige, elle doit prendre la marque de l'action. Une boîte à outils doit être mise en place en conséquence. La planification urbaine doit prendre en charge la question de la maîtrise. La reconquête urbaine doit passer du fait urbain à la planification urbaine stratégique.

L'urbanisme est aussi la production de l'Etat, peu importe le promoteur. Ce n'est pas l'Etat maçon, mais le stratège. A travers l'histoire, la lecture de l'urbanisme revient toujours à l'Etat, le système de l'Etat et la gouvernance de l'Etat. On ne peut parier sur un urbanisme en absence de l'Etat en qualité de régulateur, d'autorité et aussi d'acteur. La restauration de l'autorité de l'Etat sur un pacte d'adhésion social est plus que nécessaire.

L'urbanisme est politique, mais l'urbanisation n'est pas forcément la production d'un Etat-providence qui fait tout. Le rythme d'urbanisation qui ne dépend que de la rente pétrolière sinon il cède la place à l'informel est une formule grave et les deux sont catastrophiques.

C'est une volonté politique pour un changement de pratiques et un savoir-faire pour la fabrique de la ville et un comportement quotidien qu'il faut pour qu'on arrête le fait urbain. A cela nous proposons de :

- Renoncer à l'auto urbanisation et mettre en place les procédures d'urbanisme opérationnel dans les pratiques de l'urbanisme d'extension.

- Activer progressivement la décentralisation et la déconcentration pour que l'urbanisme passe du fait à la pensée de la ville à partir du local et par le local en tenant compte de la dimension sociale et ses spécificités locales.
- Décélérer la croissance urbaine sans pour autant arrêter l'urbanisation.
- Activer la dimension économique dans la production urbaine dont l'Etat jouera le rôle de régulateur à travers la mise en place de la boîte à outils appropriée.
- Dépasse le débat latent entre urbanisation et préservation des terres agricoles et engager une réflexion durable sur la ville et sa vocation.
- Réactiver un urbanisme de rattrapage dans le cadre d'un urbanisme de maîtrise en favorisant la reconquête urbaine à l'évolution spatiale.
- Renverser le processus de la fabrique de la ville pour qu'il soit beaucoup plus ascendant que descendant et les collectivités locales deviendront les managers de la fabrique de la ville.
- Tenir compte de la dimension sociale. La ville doit être faite par et pour le citoyen. Son implication dans le processus est capitale.
- Promouvoir progressivement une véritable gouvernance locale
- Dépasser le tabou spéculatif entre public et privé en clarifiant les règles des jeux dont le souci principal de la ville demeurera l'utilité publique.
- Désengager l'Etat de la production du logement, c'est lui confier la mission de stratège et de régulateur.
- L'Etat tire la ville par le haut à travers les nouvelles programmations d'équipement de qualité et d'enjeux internationales

Cette approche orientée à associer à l'urbanisme d'extension, un urbanisme de maîtrise nécessite donc des nouveaux métiers sur la ville, un changement dans les pratiques, un perfectionnement dans les savoirs et les savoirs faire et surtout une promotion d'une gouvernance locale.

C'est par le projet que le plan trouve et épuise son contenu et par conséquent il contribue à sa légitimité, son respect et son statut.

C'est une politique sur la ville qu'il faut incorporer dans la refonte d'urbanisme. Une ville qui a subi une politique basée principalement sur le logement, résultant d'un fait et non pas d'une pensée. Par conséquent, le fait urbain est toujours en décalage avec la planification urbaine. Aujourd'hui, elle a besoin d'une volonté politique qui lui concède un intérêt et des considérations.

Cette nouvelle politique est d'action qui s'engage dans la concertation avec la société à travers un dispositif procédural qui tient compte des métiers de l'urbanisme. Cette approche aura comme objectif de réduire le décalage entre le fait et la planification et de redonner à une nouvelle planification urbaine son respect et sa légitimité dans le droit de l'urbanisme.

La politique sur la ville trouve son contenu dans le local. Autour d'un album d'idées, de références et de visions partagées. Le local doit multiplier les études urbaines de son contexte quantitativement et qualitativement. Il ne faut pas se limiter au plan en qualité d'instrument opposable aux tiers. Ce

dernier épuise son contenu de la richesse des études tiroirs existantes. Les collectivités locales doivent produire de la conception sur la ville à toutes les échelles : aux programmes, aux espaces et aux temps.

Aujourd'hui, sous la pression exogène devant la mondialisation et à partir d'une conjoncture endogène vulnérable, le sujet de la bonne gouvernance surgit et devient d'actualité. Déclarée comme unique approche de développement économique et sociale, elle est devenue un concept incontournable de gestion pour les pays en voie de développement. Apparue en Algérie durant la décennie noire sous la pression des programmes d'ajustement structurels en 1994.

Dans le fond, la situation du système politico-administratif d'un côté et les comportements quotidiens du citoyen ne s'approprient pas encore à une politique de bonne gouvernance. Sur ce point, on reste perplexe et par conséquent pessimiste à l'égard de la réussite sur le changement de pratiques sur la ville si la bonne gouvernance ne s'établisse pas.

Par gouvernance, on entend généralement l'action de piloter, de diriger et de gouverner les affaires d'un pays, un groupe de pays, une région, une collectivité territoriale ou une entreprise. La gouvernance met l'accent sur les formes de coordinations, de concertation, de participation et de transparence dans la décision. Elle favorise le partenariat des acteurs et la convergence des intérêts. Aujourd'hui, les frontières entre secteur public et privé tendent à s'estomper et la séparation des fonctions politiques et économiques dans le processus de développement reste à désirer.

Le système de pratique d'urbanisme jusqu'à maintenant est un système de fait urbain, l'auto-urbanisation est l'unique outil de pratique. Il est conséquent d'un Etat-constructeur exclusif avec une approche centralisée et descendante menée par un système sectoriel. Le bouleversement de nos villes par le fait urbain est dû à un rythme hyperaccéléré, un cycle d'urbanisation consommateur d'espace non achevé et à la négligence de l'acteur principal qui est le citoyen.

La prise de conscience à travers le choix de changer les pratiques de l'urbanisme de plan à un urbanisme de projet est évoluée comme une doctrine internationale. Aujourd'hui, c'est une approche presque inévitable. Elle est réclamée par les nouvelles exigences contemporaines de la ville d'aujourd'hui dans un monde globalisé et globalisant.

L'urbanisme de projet n'est pas uniquement un simple changement de conception urbanistique que les bureaux d'études abordent à travers les plans d'urbanisme. C'est aussi un nouveau système de production qui a trait au management de la complexification du système d'acteurs, du système de décisions et du montage d'opérations.

C'est une approche de dispositif sécurisante devant la complexification du processus qu'il faut revoir. Elle est organisée autour de quatre grandes fonctions qui regroupent des acteurs et dans lesquelles le citoyen est de plus en plus impliqué :

- la définition stratégique,
- le portage politique ;
- le pilotage technique

- la réalisation.

L'articulation entre les quatre fonctions constitue les points sensibles de tout le système de production urbaine et manœuvre sur la détermination de la qualité.

Faire de l'urbanisme est aussi un métier professionnel qui nécessite un développement de la question de la maîtrise d'ouvrage urbaine dans la production urbaine et une maîtrise d'œuvre à travers la production des études d'urbanisme et aussi comme partenaire qui suit le processus, de la définition des stratégies jusqu'à la réalisation.

La transaction du métier exige un management transversal. Tous les acteurs de la ville sont concernés dans le portage du projet. Cette domiciliation des compétences par secteur peut apporter une assistance sur le local au lieu du cloisonnement administratif réglementé par des prérogatives qui limitent sur le terrain chaque secteur dans les pratiques. La question de pilotage doit être renforcée pour maîtriser la coordination et mener le projet dans sa globalité et d'une manière transactionnelle.

Une richesse d'étude urbaine négociée et partagée avec le citoyen constitue une construction d'idées sur la ville et qu'on peut faire avec un album de référence. Ce dernier constituera un réservoir que l'élaborateur des instruments de la gamme de la planification urbaine puise comme contenu dans le plan.

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE

Introduction générale

<i>Chapitre 1 : Position et appuis sur le sujet de recherche</i>	09
Introduction	
1.5. Le fait urbain comme objet d'étude	09
1.6. Hypothèses	11
1.7. Démarche	12
1.8. Structure de la thèse	14
<i>Chapitre 2 : Aperçu théorique</i>	18
Introduction	18
2.8. Penser la ville	20
2.9. Urbanisme	22
2.10. Urbanisme et études urbaines	25
2.11. Croissance urbaine	26
2.12. Expansion et émiettement urbaine	27
2.13. Le fait urbain	28
2.14. La fabrique de la ville	30

DEUXIEME PARTIE

Le fait urbain dans le contexte national

Introduction	33
Chapitre 3 : Politique urbaine en Algérie	37
Introduction	37
3.4. Le contexte colonial	39
3.4.1. Le fait militaire et le Plan d'alignement 1830-1919	40
3.4.2. Naissance de l'urbanisme et la loi Cornudet 1919-1948	41
3.4.3. le Mouvement moderne et les nouveaux instruments d'urbanisme	42
3.5. Politique urbaine en Algérie : de l'indépendance à la crise (1962-1989)	42
3.5.1. La question urbaine différée : Le standby entre 1962-1969	43
3.5.2. Politique de planification et crise de logement : 1970-1979	46
3.5.3. La politique du laisser-faire 1980-1989	51
3.6. Politique urbaine entre la crise et la relance économique (1990-2014)	57
3.6.1. La décennie de crise	57
3.6.1.1. La crise politique en Algérie	57
3.6.1.2. La crise sur le plan économique	59
3.6.1.3. La crise sociale 1990-1999.	60

3.6.1.4.	La politique urbaine de la crise 1990-1999	62
3.6.2.	La période de la relance économique	64
3.6.2.1.	Le retour aux pratiques de l'Etat fait tout	65
3.6.2.2.	La notion du projet urbain commence à surgir	68
3.6.2.3.	Réajustement dans le droit de l'urbanisme	68
3.6.2.4.	Maillons faibles de la chaîne de la question urbaine	69
3.6.2.4.1.	La question du patrimoine culturel	69
3.6.2.4.2.	Intervention sur le tissu urbain existant	70
3.6.2.5.	L'impact des programmes de relance économiques	70
Chapitre 4 :	Planification urbaine en Algérie	72
	Introduction	72
4.6.	Le plan et les territoires	74
4.7.	Le droit de l'urbanisme	74
4.8.	Les instruments hérités de l'époque coloniale : 1958-1974	75
4.8.1.	Avant l'indépendance	76
4.8.2.	Après l'indépendance : D'abord un héritage colonial	76
4.9.	De l'héritage colonial à l'outil alibi : 1962-1989	77
4.9.1.	D'abord c'est un héritage colonial	77
4.9.2.	Un outil « alibi »	78
4.9.3.	Contenant et contenu	79
4.9.4.	La lenteur dans la confection des PUD	80
4.9.5.	L'option simplifiée : Le Plan d'Urbanisme Provisoire (PUP)	80
4.9.6.	Limites et critiques	81
4.10.	Deuxième génération des instruments d'urbanisme : PDAU/POS	83
4.10.1.	La transition	84
4.10.2.	Le PDAU, des ambitions dans l'affiche	84
4.10.3.	Document d'urbanisme réglementaire	85
4.10.4.	Le PDAU en décalage	85
4.10.5.	Le POS, un plan d'urbanisme de détail	86
4.10.6.	Les dysfonctionnements du POS	86
4.10.7.	Limites des nouveaux instruments d'urbanisme PDAU/POS	87
4.10.8.	La synthèse consacrée à l'évaluation de l'instrumentation PDAU et POS	89
4.10.9.	La prise de conscience pour une refonte	89
Chapitre 5 :	La question foncière en Algérie	91
	Introduction	91
5.6.	Interaction urbanisme foncier	92

5.7. Le cadastre et la maîtrise foncière	93
5.8. Instruments d'urbanisme et action foncière	94
5.9. Evolution historique de la question foncière en Algérie	96
5.9.1. La période coloniale	96
5.9.2. La période postindépendance	97
5.9.2.1. Première étape 1962-1989	97
5.9.2.2. Deuxième étape 1990-2014	100
5.10. Conclusion	110
Chapitre 6 : Décryptage sur la décennie noire	113
Introduction	113
6.8. Conjoncture et prémisses des reformes	115
6.8.1. Un ancrage constitutionnel	115
6.8.2. Réformes dans une conjoncture de crise	115
6.8.3. Un chantier de réformes	116
6.9. Les réformes engagées	117
6.10. Eléments de réflexion sur la gestion de maitrise	118
6.10.1. La question de la maîtrise	118
6.10.2. La question de maîtrise à travers l'aménagement du territoire	119
6.10.3. Réorganisation de l'armature urbaine et du centre à promouvoir	120
6.10.4. Le dossier sur les Zones d'Expansion Economique ZEE	121
6.10.5. La question de la maîtrise à travers la loi 90/29	122
6.10.6. La question de la maîtrise à travers la loi 90/25	123
6.10.7. « Maîtrise de croissance urbaine » comme dossier de recommandation	124
6.10.8. Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU)	125
6.10.9. Première génération des PDAU	125
6.10.10. Restructuration des Agences Foncières	126
6.10.11. L'arrêt définitif du mitage des terres agricoles	127
6.10.12. L'ordre des architectes selon la loi 94/07 du 18 mai 1994	127
6.10.13. Plan Local de l'Habitat (PLH)	127
6.10.14. Les prémisses d'une approche par le projet	128
6.10.15. La requalification des grands ensembles : un cas d'école	128
6.11. La politique urbaine à travers la relance de la promotion foncière	129
6.12. Réflexion sur les dossiers importants de l'urbanisme	131
6.12.1. Le Cadastre	132
6.12.2. les instruments d'urbanisme	132
6.12.3. Norme technique en matière d'Urbanisme et de construction	133
6.12.4. Contrôle de l'urbanisme	134
6.12.5. Conseil National des Architectes et comités locaux (CNA) (CLA)	134
6.12.6. Comité National du cadre bâti (CNCB)	134
6.12.7. Permis de construire	135

6.12.8. Développement du Marché foncier	135
6.12.9. Actualisation de la réglementation	136
6.12.10. Tissus urbains-vieux quartiers-Ksour	136
6.12.11. Aléas, risques et périmètre de protection	137
6.12.12. Croissance des grandes villes	138
6.12.13. Equipements des ZHUN	139
6.12.14. Répartition du programme d'Habitat	140
6.12.15. Habitat précaire	140
6.12.16. Construction	140
6.12.17. Espaces intermédiaires	141
6.12.18. Communication	141
6.13. Retour à la ville constatée pendant la décennie	142
6.13.1. La rénovation en ville comme outil spéculatif	142
6.13.2. Vente aux enchères des terrains du domaine privé de l'Etat	142
6.13.3. Densification et rentabilisation des poches vides	143
6.13.4. Affectation des terrains à la DUCH	145
6.13.5. La convoitise comme fait urbain durant la décennie noire en Algérie	145
6.13.6. Comité de crise de wilaya	148
6.13.7. Suspension de la promotion immobilière	149
6.13.8. La question du Patrimoine culturel	149
6.14. La concertation et la dimension sociale	150
6.14.1. Le Conseil National Economique et Social (CNES)	150
6.14.2. Le médiateur de la république	151
6.14.3. Le Comité d'architecture, d'urbanisme et d'environnement bâti	151
6.14.4. Amélioration du cadre bâti	152
Conclusion	153

TROISIEME PARTIE

Lecture et décryptage du fait urbain à travers le cas d'étude

Introduction : Identification du cas d'étude	155
Identification de la ville	157
La ville dispose d'un discours	159
Sétif et la question de la métropolisation régionale	160
Sétif comme ville intermédiaire	160
La wilaya pilote	162
 Chapitre 7 : Lecture rétrospective du fait urbain de la ville héritée	 164
7.3. L'urbanisation lente (1830-1930) : la ville ex-nihilo	164
7.3.1. Sétif du campement militaire au projet de ville moderne	164

7.3.2. Sétif sur la ville en ruine	164
7.3.3. Processus de (re)création de la ville	165
7.3.4. Le dessin du projet de la ville	166
7.3.5. La fabrication évolutive	168
7.3.6. La gestion de la ville	169
7.3.7. Ville ex-nihilo : l'urbanisation lente :(1830-1930)	171
7.3.8. Conclusion	172
7.4. L'urbanisation active (1930-1960) : La ville en tâche d'huile	172
7.4.1. Sétif du projet de ville au peuplement ségrégué	172
7.4.2. Les facteurs d'activation	173
7.4.3. Les conséquences d'un peuplement de la ville	173
7.4.4. De la ville lente à la ville active	173
7.4.5. La « fièvre des lotissements »	174
7.4.6. La ville au-delà des remparts	175
7.4.7. L'urbanisme d'extension en rupture avec la ville classique	177
7.4.8. La ville en tâche d'huile	178
7.4.9. La ville ruralisée	179
7.4.10. Exemple du village des nègres entre Bel Air et Bon marché	180
7.4.11. La ville face à la guerre	180
7.4.12. Le rythme d'urbanisation	182
7.4.13. Conclusion	183
Chapitre 8 : De la ville active à la ville accélérée (1960-1989)	184
Introduction	184
8.5. Le stand-by (1960-1969)	183
8.5.1. Statut Administratif	185
8.5.2. Forme urbaine	185
8.5.3. Le droit à la ville et les prémisses d'une crise de logement	186
8.5.4. La question urbaine : un Stand-by	188
8.5.5. L'image façonnant la ville de Sétif : PUD 1962	189
8.5.6. Le pré-plan ou le Plan Triennal 1967-1969	190
8.5.7. Conclusion	191
8.6. La ville par le logement conséquence d'une industrialisation (1970-1979)	192
8.6.1. Impact d'une planification concentrée	192
8.6.2. Une batterie d'équipements de centralité et de quartiers	193
8.6.3. La ville par le logement 1970-1979	194
8.6.4. La ZHUN de Sétif	197
8.6.5. La question foncière : les réserves foncières communales	199
8.6.6. La question du choix de terrain	200
8.6.7. Le Plan d'Urbanisme Provisoire (PUP 1977)	201

8.6.8. Structuration et fermeture de la ville (1970-1979)	202
8.6.9. Les premiers boulevards de la ville	202
8.6.10. Structuration et ouverture d'une ville fermée	203
8.6.11. Conclusion	204
8.7. La ville par le laisser-faire conséquence d'une crise de logement (1980-1989)	205
8.7.1. Structuration et ouverture d'une Ville "fermée"	206
8.7.2. Mutation morphologique d'un axe de dessert à un boulevard urbain	206
8.7.3. Le fait urbain à travers la ZHUN de Sétif	207
8.7.4. Le premier acte du fait urbain	208
8.7.5. Le deuxième acte sur la ZHUN de Sétif	208
8.7.6. Le troisième acte du fait urbain	209
8.7.7. Le quatrième acte	210
8.7.8. Le dernier acte de la décennie	210
8.7.9. Le Plan d'Urbanisme directeur (PUD 82)	210
8.7.10. Le laisser-faire par l'auto-construction : 1980-1989	211
8.7.11. Rénovation et résorption de l'habitat insalubre	214
8.7.12. Restructuration et embellissement urbaine	215
8.7.12.1. La restructuration	216
8.7.12.2. L'embellissement	216
8.7.12.3. Les entrées de ville	216
8.7.12.4. Un projet urbain de requalification urbaine du boulevard 20 août	217
8.7.12.5. Un wali qualifié de jardinier	217
8.7.12.6. Renouvellement urbain du parc d'attraction	218
8.7.12.7. La promotion immobilière	219
8.8. En conclusion la ville s'est-elle modernisée ?	221
Chapitre 9 : De la ville maitrisée à la ville hyperaccélérée (1990-2014)	223
Introduction	223
9.4. La ville par la maitrise 1990-1999	223
9.4.1. La question de la maîtrise	223
9.4.2. Le secteur qui a dévié la crise	224
9.4.3. Les instruments d'urbanisme en vigueur	224
9.4.4. Conséquences d'une approche de maîtrise spatiale	225
9.4.5. La ville dans la ville	226
9.5. La ville hyperaccélérée 2000-2014	228
9.5.1. La remise en cause de l'approche de maîtrise	229
9.5.2. Les extensions spatiales	231
9.5.3. La première phase : projets structurants	231
9.5.4. L'urbanisation Est et Nord-est avec les modèles LSP / LPA et AADL	232
9.5.4.1. POS Hidhab 2	232

9.5.4.2. POS Gaoua	235
9.5.4.3. POS Hidhab Est	236
9.5.4.4. POS Hidhab Nord	236
9.5.5. Les projets structurants	237
9.5.5.1. Pôle universitaire 2 Hidhab	237
9.5.5.2. Pôle culturel	238
9.5.6. L'urbanisation Ouest : Plateau Chouf Lekdad- El Bez	239
9.5.7. L'urbanisation Sud : l'extension de la Zone Industrielle	241
9.5.8. L'urbanisation Sud-ouest : la conurbation de la ville avec Abid Ali.	242
9.5.9. L'urbanisation Sud-ouest : la conurbation avec Ain Sfiha.	243
9.5.10. La ville privée en parallèle	245
9.5.11. L'urbanisation éclatée et ségrégée : les pôles urbains	247
9.5.12. L'infrastructure de voiries primaires	247
9.5.13. La reconquête urbaine	250
9.5.13.1. La rénovation du quartier d'Omar Deggou ex-Andréolli	250
9.5.13.2. La rénovation du quartier cité Diar Nekhla	250
9.5.13.3. Mutation d'une friche foncière en une cité administrative	251
9.5.13.4. La poursuite du processus incrémental autour de l'intramuros	252
9.5.13.5. Les localisations éparpillées	253
9.5.13.6. Le déblocage des friches en contentieux	253
9.5.13.7. La reconquête urbaine informelle	253
9.5.14. Les projets structurants	254
9.5.15. Interface urbanisme et gestion foncière	256
9.5.16. L'étalement par les extensions centripètes et l'émiettement centrifuges	259
9.5.17. L'habitat rural	260
9.5.18. Les chantiers de réflexions (Projet de la Colombe)	260
9.6. Conclusion	262
Chapitre 10 : Décryptage sur le cas d'étude durant la décennie noire	264
Introduction	264
10.4. la question de la maîtrise à travers les documents de planification urbaine	264
10.4.1. Genèse de la question de la maîtrise	264
10.4.2. Le Plan d'Aménagement de wilaya	267
10.4.3. Le scénario de maîtrise adopté	269
10.4.4. Le rapport de maîtrise des grandes villes	272
10.4.5. Le PDAU de Sétif approuvé	275
10.4.6. Les conséquences de l'approche de maîtrise	277
10.5. Instances de gestion et services déconcentrés	278
10.5.1. Comité ad hoc de wilaya novembre	279
10.5.2. Comité de crise de wilaya	279

10.5.3. Le comité Technique de wilaya CTW	280
10.5.4. Restructuration des Agences Foncières	282
10.5.5. La Confédération Algérienne du Patronat (CAP)	282
10.5.6. Le Conseil Local de l'Ordre des Architectes	283
10.5.7. Le Comité Local d'architecture, d'urbanisme et d'environnement bâti	284
10.5.8. L'Agence d'Amélioration et du développement du Logement (AADL)	285
10.5.9. L'ANAT de Sétif	285
10.6. Le fait urbain à travers la question de la maîtrise	286
10.6.1. Le Plan Directeur d'Aménagement d'Urbanisme de la commune de Sétif	286
10.6.2. La répartition spatiale de la population	287
10.6.3. Achèvement du programme en cours	288
10.6.4. Le programme du logement social	288
10.6.5. La carte de poches vides	288
10.6.6. Programme d'urgence d'habitat	289
10.6.7. Lotissements sociaux logements évolutifs et personnalisés	290
10.6.8. Stratégie paysagère	290
10.6.9. La ville dans la ville	291
10.6.10. La vente aux enchères à Sétif	292
10.6.11. La convoitise	294
10.6.12. L'arrêt de l'extension de la ville	299
10.6.13. Travaux d'embellissement 1995-1996	299
10.6.14. Patrimoine immobilier de l'intramuros en pleine mutation	300
Chapitre 11 : Instruments d'urbanisme sur le cas d'étude	301
Introduction	301
11.7. Le plan d'urbanisme	301
11.8. Le plan hérité de l'époque coloniale	302
11.8.1. La ville active en absence d'un plan 1930-1960	302
11.8.2. La ville repensée en 1959	304
11.8.3. Sétif dessein de la ville : 1960	304
11.8.4. Sétif d'une ville fermée à une ville ouverte	305
11.8.5. Structuration et fermeture de la ville (1958-1968)	306
11.8.6. Le Plan Calsat, Plan d'urbanisme Directeur 1959 (PUD 59)	306
11.8.7. Le Plan Dautrevaux : Plan d'urbanisme Directeur 1962 (PUD62)	308
11.8.8. Selon le rapport descriptif du PUD Dautrevaux	308
11.8.9. Plans entre Calsat et Dautrevaux	311
11.8.10. La zone non aedificandi	312
11.8.11. Genèse et impact de l'infrastructure sur la forme de la ville	313
11.9. La ville entre le PUD 62 et le PUD 82	315
11.9.1. Le Plan d'Urbanisme en vigueur : 1962-1982	315

11.9.2. Le plan hérité de l'époque coloniale	315
11.9.3. Le PUP de la commune de Sétif : le plan alibi 1977	316
11.9.4. Les anciens PUD de l'époque coloniale	318
11.9.5. La zone Industrielle de Sétif	318
11.9.6. La ZHUN de Sétif de TESCO	321
11.9.7. Plan d'urbanisme de détail PUD de Fabien Villi	323
11.10. Deuxième génération des instruments d'urbanisme Le PDAU	325
11.11. Entre le PDAU 97 et celui du 2012	330
11.12. Dynamique urbaine entre évolution spatiale et reconquête urbaine	334
11.12.1. L'évolution spatiale	334
11.12.2. La reconquête urbaine	335
Conclusion	338

QUATRIEME PARTIE

Mouillage à travers la discussion sur l'urbanisme en Algérie pour une refonte de pratique

Introduction	344
Chapitre 12 : synthèse de l'entretien avec les experts	346
12.5. Axe 1. Urbanisme et phénomène d'urbanisation	346
12.6. Axe 2. Instruments et cadre juridique	356
12.7. Axe 3. Les acteurs et leurs comportements	370
12.8. En épilogue de l'entretien	380
Chapitre 13 : Urbanisme en crise, urbanisme de crise (En guise de conclusion)	383
Section I	
13.1. Urbanisme et phénomène d'urbanisation	383
13.1.1. Cadrage de discussion	383
13.1.2. Postulats d'importation des concepts occidentaux	384
13.1.3. Au temps, à l'espace et à la population	385
13.1.4. « L'auto-urbanisation » en Algérie	387
13.1.5. De l'urbanisme en crise à l'urbanisme de crise	388
13.1.6. Quelques éléments du débat autour de la ville en Algérie	394
13.1.7. Synthèse sur les assises sur l'urbanisme en Algérie	397
13.1.8. Pourquoi faire de l'urbanisme ?	402
13.1.9. Evolution spatiale et reconquête urbaine	403
Section II	
13.2. Instruments et tendance pragmatique en Urbanisme	405
13.2.1. La question de la planification urbaine	406

13.2.2.	Un palliatif pour un urbanisme mieux adapte	409
13.2.2.1.	Harmonisation de la réglementation	410
13.2.2.2.	Amélioration de la boîte à outils classique de planification et de gestion urbaine	410
13.2.2.3.	L'urbanisme prospectif, de planification et de stratégie	411
13.2.2.4.	L'urbanisme réglementaire	412
13.2.2.5.	Urbanisme opérationnel et Maîtrise foncière	412
13.2.2.6.	Urbanisme de gestion	413
13.2.2.7.	Mesures d'accompagnement	414
13.2.3.	De l'instrumentalisation à l'outillage	414
13.2.4.	Pour une refonte de fond : du plan au projet	416
Section III		
13.3.	Sur les acteurs et leurs comportements	424
13.3.1.	Arrêtons le fait urbain et engageons une politique sur la ville	428
13.3.2.	La bonne gouvernance et l'Etat de droit	430
13.3.3.	Les exigences de l'urbanisme de projet sont de dispositifs	432
Conclusion générale		435
Table des matières		449
Bibliographie générale		459
Abréviations		470
Tables d'illustrations		472
Annexe		474

Bibliographie

- Aloui A. 1993. *Régime foncier et le cadastre en Algérie*. 87 p.
- Aloui A. 2004. *Propriété et Régime foncier en Algérie*. 67 p.
- Ansary P., Schoonbrodt R. 1989. *Penser la ville : choix de textes philosophiques*. Éd. Archives d'Architecture Moderne, Bruxelles.
- Ascher F. 1995. *Métropolis, ou l'avenir des villes*. Éd. Odile Jacob, Paris.
- Ascher F. 1998. *La république contre la ville essai sur l'avenir de la France urbaine*. Éd. de L'aube, Paris.
- Ascher F. 2000. *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs, Essai sur la société contemporaine*. Éd. de L'aube, Paris.
- Ascher F. 2001. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Éd. de l'AUBE, Paris.
- Ascher F. 2008. *Les nouveaux compromis de l'urbain*. Éd. de l'AUBE, Paris, 142 p.
- Auge M. 1992. *Non lieux, introduction à une anthropologie de la sur-modernité*. Éd. du Seuil, Paris.
- Bachofen Ch., Tabouret R., Woehl B. 1989. *Pour un Projet Urbain*, Recueil de textes Editions REMU/DAU, EA Strasbourg.
- Baduel P. .R. (dir.) 2009. *La ville et l'urbain dans le monde arabe et en Europe. Acteurs, Organisations et Territoires*. Ed. Institut de recherche sur le Maghreb contemporain. 341 p.
- Baduel P-R. (sous la direction de) 2011. *La nouvelle scène urbaine (Maghreb, France, USA)*. Éd. Karthala, 245 p.
- Bailly A. et al. 1999. *Villes et croissance théorie, modèles, et perspectives*. Éd. Anthropos, Paris.
- Balzani B., et al. (Sous la direction de) 2002. *Question urbaine et politique de la ville*. Éd Le Harmattan, Paris.
- Bastie J., Dezert B. 1991. *La ville*. Éd. Masson, Paris.
- Belguidoum S. 1995. *Recompositions sociales et nouvelles formes urbaines : la réappropriation du champ urbain à Sétif (Algérie). Les quartiers de la ségrégation, Tiers-monde ou Quart-monde ?*, Karthala, pp.293-307, 1995, Collection "Hommes et Sociétés", 2-86537-622-2. <halshs-01205591>
- Belguidoum S. 2008. *La ville en question - analyse des dynamiques urbaines en Algérie*. Penser la ville - approches comparatives, Khenchela, Algérie. pp.1, 2009. <halshs-00380510>
- Belguidoum S. Mouaziz N. 2010. *L'urbain informel et les paradoxes de la ville algérienne : politiques urbaines et légitimité sociale*. | In « Espaces et sociétés » 2010/3 n° 143 | pages 101 à 116.
- Bergel J-L. Bendjelid A (sous la direction de). 1986. *Planification et organisation de l'espace en Algérie*. Éd OPU, Alger.
- Benabbas S. 2011. *Pour quel urbanisme en vue de cerner la problématique de la ville en Algérie*. Actes des assises nationales de l'urbanisme, Alger 19-20 juin 2011.
- Benakezouh C. 1990. *Le droit des réserves foncières*. Éd OPU.
- Bendjelid A. (dir.) 2010. *Villes d'Algérie formation, vie urbaine et aménagement*, Éd. CRASC

- Bendjelid A. Hafiane A. 2010. *De la fragmentation physique actuelle et passée à la tentative de défragmentation spatiale dans les grandes villes d'Algérie*. Consulté en 2016 <https://www.crasc.dz/ouvrages/pdfs/2010-vil-alg-fr-bendjelid-hafiane.pdf>
- Berezowska-Azzag E. 2012. *Projet urbain guide méthodologique, comprendre la démarche du projet urbain*. Éd. Synergie.
- Bidou-Zachariasen C., et al. 2003. *Retours en ville*. Éd. Descartes & Cie, Paris.
- Bomy P. 1980. *Comprendre l'urbanisme*. Éd. Moniteur.
- Bonello Y-H. 1998. *La Ville*. Éd. PUF, Que sais-je ?, Paris, 2^e éd.
- Bourdeau-Lepage L. Huriot J-M. 2009 *L'idée de région et le fait urbain*, Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2009/2 (avril), p. 267-287. DOI 10.3917/reru.092.0267
- Brevan C. (sous la direction de) 2002. *Marchés de définition, une démarche de projet urbain*. Éd de la DIV, Paris.
- Bouchemal S. 2006. *La production de l'urbain en Algérie : entre planification et pratiques*. Laboratoire RNAMS, centre universitaire Larbi Ben M'hidi, Algérie GREGUM-UMR ESO CNRS, université du Maine.
- Boudjenouia A., FEURY A., Tacherift A. 2008. *L'agriculture périurbaine à Sétif : quel avenir face à la croissance urbaine ?* In Biotechnol. Agron. Soc. Environ. 2008 12(1), pages 23-30.
- Boumaza N. et al. 2003. *Métiers de la ville. Des métiers pour une gestion urbaine renouvelée*. Éd. le Harmattan. INAU, Rabat. 213 p.
- Boumaza N. et al. 2006. *Villes réelles, villes projetées, villes maghrébines en fabrication*. Éd. Maisonneuve & Larose. 691 p.
- Brahiti A. 2008. *La problématique du foncier en Algérie état des lieux et perspectives*. Séminaire régional sur la problématique du foncier dans le développement socio-économique local. Biskra. 33 p.
- Burgel G. et Hammache S. (sous la direction de) 2003. *Villes algériennes*. (Revue "Ville en parallèle N°36-37) Éd. Université de Paris X - Nanterre Laboratoire de Géographie
- Camborieux A. 1978. *Sétif et sa région : essai de monographie historique, géographique et économique*. Imprim. Gabelle, Carcassonne.
- Cattacin S. et Földhazi Agi (Sous la direction de) 2011. *A nouveau la ville ? Un débat sur le retour de l'urbain*, Sociograph n°12/2011, Université de Genève, faculté des sciences Economiques et Sociale, département de Sociologie, 111p.
- Castel J-C. 2007. *De l'étalement urbain à l'émiettement urbain. Deux tiers des maisons construites en diffus*. In les annales de la recherche urbaine N°102, 0180-930-X, 2007, pp89 PUCA.
- Castel J-C. 2010. *Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation*. In les annales de la recherche urbaine N°102, 0180-930-X, 2010, pp89, PUCA.
- Castells M. 1981. *La question urbaine*. Éd. Maspero, Paris.
- Castex J., Depaule J-C, Panerai Ph. 1977. *Lecture urbaines, de l'ilot à la barre*. Éd. Dunod, Paris.
- Castex J., Panerai Ph. Céleste P. 1980. *Lecture d'une ville*. Éd. du Moniteur, Paris.

- Cattacin Sandro et Földhàzi Agi (Sous la direction de) 2011. A nouveau la ville ? Un débat sur le retour de l'urbain. Sociograph - Sociological Research. Study No 12 of the Department of sociology. Geneva : University of Geneva.
- Certu. 2000. *La forme des villes. Caractériser l'étalement urbain et réfléchir à de nouvelles modalités d'action*. Séminaire de prospective urbaine organisé par le CERTU, Edition CERTU.
- Certu. 2000. *La concertation en aménagement. Éléments méthodologiques*. Éd. CERTU.
- Certu. 2004. *Cergy-Pontoise à : inventer une ville*, Actes du colloque du 5 septembre 2002, Institut Polytechnique Saint-Louis de Cergy-Pontoise) Éd. CERTU.
- Certu. 2006. *Alimenter un diagnostic de territoire communal. 19 grilles thématiques*, Éd. CERTU.
- Chalas Y. 2000. *L'invention de la ville*. Éd. Anthropos, Paris.
- Chaline C. 1980. *La dynamique urbaine*. Éd. PUF, Paris.
- Chaline C. 1989. *Les villes du monde arabe*. Éd. Masson, Paris.
- Chaline C. 1996. *Les politiques de la ville*. Éd. PUF, Paris.
- Chaline C. 2001. *Régénération urbaine*. Éd. PUF Que sais-je, Paris.
- Chaline C. 2001, *L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens*. Rapport de la commission méditerranéenne du développement durable, Barcelone. 46 p.
- Chanson-Jabeur Ch. (coordonné par) 2002. *Quelle crise en Algérie ?* Cahiers du GREMAMO N°17, SEDET, Paris 7», Éd. Le Harmattan, 159 p.
- Charmes E. 2001. *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF. Paris.
- Chapuisat J. 1996. *Le droit de l'urbanisme*. Éd. PUF Que sais-je, Paris.
- Choay F. 1965. *L'urbanisme, Utopies et Réalités*. Éd. Seuil, Paris.
- Choay F. Roncayolo M. 1985. *La ville d'aujourd'hui, tome 5, histoire de la France urbaine*. Éd. Seuil, Paris.
- Chorfi Kh. Younesi K. 2009. *Le foncier urbain entre opportunité et maîtrise. Cas de Sétif (Algérie)*. Penser la ville – approches comparatives, Oct. 2008, Khenchela, Algérie. pp.247, 2009. <halshs-00382600>
- Chorfi Kh. 2007. *Sétif, de la ville étalée à la ville dense. Quelques éléments de réflexion à partir du cas Sétifiens (Algérie)*. In Souiah S-A (coordonné par) 2007. *Villes intermédiaires dans le monde arabe*. GREMAMO n°19. Éd. L'Harmattan.
- Chouquer G. 2012. *Dictionnaire des questions foncières pendant la colonisation de l'Algérie au XIXe siècle*. CNRS et France International Expertise foncière, <http://www.formesdufoncier.org/pdfs/GlossaireAlgerie.pdf>
- Collectif. 2001. *La ville d'aujourd'hui. Mutations urbaines. Décentralisation et crise du citoyen*. Éd. du Seuil, Paris.
- Côte M. 1981. *Mutation rurales en Algérie, le cas des hautes plaines de l'est*. Éd. OPU, Alger.
- Côte M. 1993 *L'ALGERIE ou l'espace retourné*. Éd. Media-Plus, Algérie, 1993.104 p.
- Côte M. 2009. *Les territoires de la ville, l'approche du chercheur*. In « Penser la ville – approches comparatives », Khenchela, Algérie. pp.61, 2009. <halshs-00380545> HAL Id : halshs-

- COHEN Y. et BAUDOUIN R. 1995. *Les chantiers de la paix sociale (1900-1940)*. Éd. ENS.
- Clément P. 1985. *Forme et tissu urbain*. Éd. Institut Français d'Architecture, Paris, Collectif Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes : "*l'aménagement urbain face à la crise de la ville*". Éd. de l'AUBE collection l'AUBE territoire.
- Daghini G. 1999. *Le devenir des villes*. Éd. Faces.
- De Courson J. 1999. *La prospective des territoires. Concepts, méthodes, résultats*. Éd. CERTU.
- Delfante Ch., Pelletier J. 2000. *Villes et urbanisme dans le monde*. Éd. Armand Colin/HER, Paris.
- Deryckes P., Huriot J. M., Pumain D. 1996. *Penser la ville théorie et modèles*. Éd. Anthropos, Paris.
- Divorne F. (sous la direction de) 1986. *Ville-forme symbolique pouvoir projet*. Éd. Mardaga, Paris, 1986.
- Djedouani S. (coordination) 2003. *Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation*. Éd. Le Harmattan, 298 p.
- Djermoune N. 2014. *Dysfonctionnement et défaillance des instruments d'urbanisme en Algérie*. Le Carnet de l'IRMC, 24 février 2014. [En ligne] <http://irmc.hypotheses.org/1421>.
- Donzelot J. (sous l'animation de) 2001. *La nouvelle question urbaine*, Actes du Séminaire (1999/2000), Collection recherche N°126. Éd. PUCA, Paris.
- Donzelot J. 2004. *La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification*", Esprit n°303.
- Dorier-Apprill E. 2001. *Vocabulaire de la ville*. Éd. du temps, Paris.
- Dubois-Taine G. et Chalas Y. (sous la direction de) 1997. *La ville émergente*. Éd. de L'AUBE.
- Dureau F. 2004. *Croissance et dynamiques urbaines dans les pays du Sud*. In : La situation dans les pays du Sud : synthèse et ensemble des contributions de chercheurs des institutions de recherches partenaires. Nogent-sur-Marne (FRA) ; New York : CEPED ; ONU, 203-225. Session de la Commission de la Population et du Développement de l'ONU : Population et Développement : Le Caire + 10, 37. New York (USA), 2004/03/22-24.
- France Guérin P. 1993. *Deux siècles de croissance urbaine : la population des villes françaises de 1831 à 1990*. Éd. Anthropos.
- Frey J-P. 1999. *Généalogie du mot « Urbanisme »*, in : Urbanisme, n° 304, janvier-février 1999, pp.63-71.
- Frey J-P. 1999. *Quand architectes et architectes-urbanistes parlent de la ville : deux définitions différentes de l'urbanisme ?*, in : Boudon P., Langages singuliers et partagés de l'urbain, Paris, Le Harmattan, pp. 45-73.
- Frey J-P. 2000. *La ville des architectes et des urbanistes*, in « *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*. In Thierry PAQUOT, Michel LUSSAULT et Sophie BODY-GENDROT, (sous la direction de), éditions la Découverte, 442 pages.
- Gallety J-C. (sous la coordination) 2013. *Renouveler les approches des phénomènes urbains* Éd. CERTU.

- Gaudin J-P. 1985. *L'avenir en plan, technique et politique dans la prévision urbaine 1900-1930*. Éd. Champ Vallon.
- Gaudin J-P. 1991. *Desseins de ville "art urbain" et urbanisme*. Éd. le Harmattan, Paris.
- Gaudin J-P. 1993. *Les nouvelles politiques urbaines*. Éd. Puf, coll. Que sais-je ?, Paris, 127 p.
- Genestier Ph. (sous la direction de) 1996. *Vers un nouvel urbanisme*. Éd. la Documentation Française.
- Guerroudj T. 1993. *Guide des PDAU et POS en Algérie*. Ministère de l'Habitat, Alger.
- Guerroudj T. 2011. *Pourquoi faire de l'urbanisme ?* Éd. Confluences, 235 pages.
- Guerroudj T. (sous la direction de) 2017. *Recueil thématique des lois règlements d'urbanisme*, Ministère de l'Habitat, Éd. Les alternatives Urbaines. Alger.
- Giovannoni G. 1998. *L'urbanisme face aux villes anciennes*. Éd. du Seuil, 349 p.
- Gorrha G. C. (sous la direction de) 1994. *Penser la ville de demain*, éd. le Harmattan, Paris, 266 p.
- Grafmeyer Y., Authier J-Y .2009. *Sociologie urbaine*. Éd. Armand Colin, Paris coll. 128 p.
- Hafiane A. 1989. *Les défis de l'urbanisme*. Éd. OPU Alger 348 p.
- Hafiane A. 2011. *Eléments de lecture d'une politique de la ville en Algérie*. In «la nouvelle scène urbaine (Maghreb, France, USA) », édition Karthala, pages 235-245
- Hadjiedj A. Chaline C. Maury J. (dir.) Djedouani S. (coord.) 2003. *Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation*. Paris, Éd. Le Harmattan.
- Hamidou R. 1989. *Le logement : un défi*, Éd. OPU, 409 p.
- Hatzfeld H. Hatzfeld M. et Ringart N. 1998. *Quand la marge est créatrice : Les interstices urbains initiateurs d'emploi*. Éd. L'AUBE, Paris, 154 p.
- Harouel J. F. 1993. *L'embellissement des villes*. Éd. Picard, Collections Villes et Sociétés, Paris, 336 p.
- Huet M. 1999. *Droit de l'urbain de l'urbanisme a l'urbaniste*. Éd. Economica, 483 p.
- Huriot J. M. Bourdeau-Lepage L. 2009. *L'idée de région et le fait urbain*. Revue d'économie régionale et urbaine, Armand Colin, 2009, pp.267 - 288. <hal-00454435>
- Icheboudene L. 2009. *Réflexion sur la gouvernance urbaine à Alger. Prérogatives institutionnelles et monopoles politiques*. Insaniyat n° s 44-45, avril - septembre 2009, pp. 97-113.
- Ingallina P. 2001. *Le projet urbain*. Éd. PUF QUE SAIS-JE?, Paris, 127 p.
- Isaac J. 1998. *La ville sans qualités, la tour d'aigues*. Éd. L'Aube.
- Kayser B. (Sous la direction de) 1971. *L'analyse interdisciplinaire de la croissance urbaine*, ACTE colloques nationaux Toulouse. Éd. CNRS Paris, 387 p.
- Lacaze J-P. 1988. *Aménager sa ville : les choix du maire en matière d'urbanisme*. Éd. du Moniteur, Paris.
- Lacaze J-P. 1988. *Les méthodes de l'urbanisme*. Éd. PUF, Paris, 128 p.
- Laisney F., Malverti X. (sous la direction de) 1990. *Formes urbaines et règlement*. Éd. IPRAUS, Ecole d'Architecture de Paris Belleville.
- Lakhdar Hamina Y-L. Abbas L. 2015. *Evolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie*. Cinq Continents 5 (11) : 104-129.

- Laugier R. 2005. *Les formations d'urbaniste dans cinq pays européens : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni*, Ministère de l'Équipement, des Transports Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer.
- Lavedan P. 1926. *Qu'est-ce que l'urbanisme*. Éd. H Laurens, Paris, 269 p
- Lefebvre H. 1968. *Le droit à la ville suivi de : Espace et politique*. Éd. Anthropos, Paris.
- Lévy J., Lussault M. (dir.) 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Éd. Belin, 1034 p.
- Lützelshwab C. 2006. *La Compagnie genevoise des Colonies suisses de Sétif (1853-1956). Un cas de colonisation privée en Algérie*. Peter Lang, Berne.
- Madani M. 2009. *25 ans de sociologie urbaine en Algérie*. In *Penser la ville - approches comparatives*, Oct. 2008, Khenchela, Algérie. pp.44.
- Malverti X. Picard A. (sous la direction de) 1995. *La fabrication des villes*. Éd. GEVR, 269 p.
- Malverti X. Picard A. (sous la direction de) 1995. *Les traces de ville et le savoir des ingénieurs du génie*. Éd. Ecole d'Architecture de Grenoble.
- Malverti X. 1994. *Les officiers du Génie et le dessin de villes en Algérie (1830-1870)* In revue du monde musulman et de la Méditerranée, N°73-74, 1994, pp 229-244
- Mangin D. 2004. *Infrastructures et formes de la ville contemporaine. La ville franchisée*. Éd. CERTU, 398 p.
- Marchal H, Stébé J-M. 2008. *La ville, territoires, logiques, défis*. Éd. Ellipses, Paris 264 p.
- Marchal H. Stébé J-M. 2014. *Les grandes questions sur la ville et l'urbain*. Éd. PUF,
- Masbouni A. (sous la direction de) 2002. *Penser la ville par le paysage*. Éd. de la Villette et DGUHC. Atelier du Projet Urbain, Paris.
- Masbouni A. (sous la direction de) 2003. *Penser la ville par la lumière*. Éd. de la Villette et DGUHC. Atelier du Projet Urbain, Paris.
- Masbouni A. (sous la direction de) 2003. *Penser la ville par l'art*. Éd. de la Villette et DGUHC. Atelier du Projet Urbain, Paris.
- May N. et al. (Sous la direction de) 1998. *La ville éclatée*. Éd. de L'Aube, Paris.
- Merlin P. 1994. *La croissance urbaine*. Éd. PUF Que sais-je, Paris, juillet 1994.
- Merlin P. & Choay F. 2009. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Éd. PUF 2^{ème} édition, Paris.
- Millet D-N. 1986. *Tensions urbaines et architecturales à Sétif*. Publication universitaire, Institut d'Architecture de Sétif.
- Ministère de l'habitat et de l'urbanisme. 2011. *projet de glossaire de l'urbanisme*. Éd. direction de l'Urbanisme.
- Mongin O. 1995. *Vers la troisième ville*. Éd. Hachette, Paris.
- Mongin O. 2005. *La condition urbaine*. Éd. Seuil, Paris.
- Mutin G. 1997. *Le contexte économique et social de la crise algérienne. La crise algérienne : enjeux et évolution*, Éd. Mario Melle, 17 p, 1997. <halshs-00361566>
- Naveze-Bouchanine F. (dir.) 2012. *Effets sociaux des politiques urbaines : l'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales Algérie, Maroc, Liban, Mauritanie.*, Éd. Karthala, Paris.

- Nait Saada, M. 2011. *Evolution de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme*. Actes des assises nationales de l'urbanisme, Alger 19-20 juin 2011
- Oblet T. 2005. *Gouverner la ville*. Éd PUF. Paris.
- Paquot T., Lussault M. et Body-Gendrot S. (dir.) 2000. *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*. Éd. La Découverte & Syros, coll. « Textes à l'appui » série « l'état des savoirs », Paris, 440 p.
- Paquot T. 2009. *Pour un urbanisme chronotopique*. In Urbanisme n°365. Pp. 64-68.
- Paquot T. 2010. (Sous la direction de) *Faiseurs de ville*. Éd. collection Archigraphy Poche.
- Perraudin B. (Sous la direction de) 2005. *L'Europe des urbanismes, cultures et pratiques du projet*. Éd CERTU. 9^e université d'été du CFDU, 25, 26 et 27 août 2004 Toulouse.
- Picard A. 1994. *Architecture et urbanisme en Algérie. D'une rive à l'autre (1830-1962)* In : Revue du monde musulman et de la Méditerranée, N°73-74, 1994. pp. 121-136. Consulté en ligne <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/>
- Piron O. 2002. *Renouvellement urbain, analyse systématique*. Éd PUCA Collection "Recherche" N°141, Paris.
- Pumain D. Saint-Julien Th. 2010. *Analyse spatiale, les interactions*. Éd. Armond Colin.
- Portzamparc Ch. 1996. *La ville, âge III*. Éd. du pavillon de l'arsenal, collection Minida, Paris.
- Prenant A. 1953. *Facteurs du peuplement d'une ville de l'Algérie intérieure : Sétif*. In Annales de Géographie, t. 62, n°334, 1953 pp434-451.
- Prenant A. 1980. *La mutation en cours des modes de croissance urbaine en Algérie*. Éd. Hérodote, Paris.
- Prenant A. 2010. *Traits généraux de l'évolution des structures urbaines dans l'histoire algérienne (19^{ème}- 20^{ème} siècles)* <https://www.crasc.dz/ouvrages/pdfs/2010-vil-alg-fr-prenant.pdf>.
- Pumain D. Paquot T. et Kleinschmager R. 2006. *Dictionnaire la ville et l'urbain*. Éd. Anthropos-Economica, 320 pages.
- Rahmani Ch. 1982. *La croissance urbaine en Algérie : cout de l'urbanisation et politique foncière*, édition OPU, 1982, 318p.
- Remy J, Voyer I. 1992. *La ville : vers une nouvelle définition ?* Éd. L'Harmattan. Paris, 174 p.
- Riboulet P. 1998. *Onze leçons sur la composition urbaine*. Éd. Presses ENPC, Paris.
- Rocca E. 1903. *Historique de la Ville de Sétif*. Éd. imprimerie. Artistique Emile Rocca, Sétif.
- Rosenberg S. (sous la direction de) 1999. *Guide de la politique de la ville*. Tomes I : "histoire et organisation" et Tome II : "urbanisme et transports", Éd. ASH.
- Roncayolo M. 1996. *Les grammaires d'une ville*. Éd. de l'EHSS.
- Roncayolo M. 1996. *Forme de ville*. Éd. Recueil d'articles et d'écrits divers Nantes, diffusion VRD.
- Safar Zitoun M. 2009. *Les politiques d'habitat et d'aménagement urbain en Algérie ou l'urbanisation de la rente pétrolière*. Réunion régionale Beyrouth, 2009 organisé conjointement UNESCO et association arabe de sociologie
- Safar Zitoun M. 2012. *Le logement en Algérie : programmes, enjeux et tensions*. In «Confluences Méditerranée», 2012/2, Éd. Le Harmattan <https://www.cairn.info /revue-confluences-mediterranee-2012-2-page-133.htm>

- Saidouni M. 2000. *Éléments d'introduction à l'urbanisme, histoire, méthodologie, réglementation*. Éd. Casbah. Alger.
- Scherrer F. 2010. *Le contrepoint des études urbaines et de l'urbanisme : ou comment se détacher de l'évidence de leur utilité sociale*. Tracés, hors-série n° 10, 2010, p. 187-195. [En ligne], #10 | 2010, mis en ligne le 30 novembre 2012, consulté le 04 février 2017. URL : <http://traces.revues.org/4805> ; DOI : 10.4000/traces.480
- Semmoud B. 2002. *Planification ou bricolage ? Quelques aspects de la planification urbaine en Algérie*. Les Cahiers d'URBAMA, université de Tours, 1998, pp 62-72. Office national des statistiques : Évolution des agglomérations 1987-1998, Collection statistiques n 104, Alger, novembre 2002.
- Semmoud B. Ali Aït A. 2009 *Évolutions politiques et planification, production et gestion urbaines en Algérie*. Pp 135-146. In. *Ville et l'urbain dans le Monde arabe et en Europe* Pierre Robert Baduel – éd collection des recherches sur le Maghreb contemporain, Tunis.
- Sidi Boumedine R., TAÏEB M. 1994. *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
- Sidi Boumedine, Rachid (Sous la direction de) 2013. *L'urbanisme en Algérie. Echech des instruments ou instruments de l'échech ?*, Ed. Les Alternatives Urbaines, 2013, 228 p.
- Signoles P., G El Kadi, R. Sidi Boumediene (sous la dir) 1999. *L'urbain dans le monde arabe, politiques, instruments et acteurs*. Éd. CNRS.
- Sitte C. 1996. *L'art de bâtir les villes, l'urbanisme selon ses fondements artistiques*, Préface de F. Choay. Éd. du Seuil, Paris.
- Souami T. 2005. *Le foncier : Un enjeu pour techniciens, aussi. L'illustration de la décennie 1990 en Algérie*. Autrepart 2005/2 (n°34), p. 51-64. DOI 10.3917/autr.034.0051
- Souami T., Verdeil E. (sous la direction de) 2006. *Concevoir et gérer les villes, milieux d'urbanisme du sud de la méditerranée* », Éd. Economica, 229 p.
- Souiah S-A (coordonné par) 2007. *Villes intermédiaires dans le monde arabe*. GREMAMO n°19. Éd. L'Harmattan.
- Souiah S-A et Chanson-Jabeur Ch. (coordonné par) 2015. *Villes et métropoles algériennes*. GREMAMO n°22, Éd. L'Harmattan.
- Spector Th., Theys J. et Menard F. 2001. *Villes du XX^e siècle quelles villes voulons-nous ? Quelles villes aurons-nous*. Tome II" *Formes urbaines, mobilité villes durables et gouvernance*», Éd Collections du CERTU. Actes du colloque de La Rochelle, N°32.
- Stébé J-M, Marchal H. (sous la dir.) 2009. *Traite sur la ville*. Éd. PUF. Paris.
- Stébé J-M, Marchal H. 2011. *La Sociologie Urbaine*. Éd. PUF, Que sais-je ? Paris.
- Viviane C. 2006. *Faire la ville, Les métiers de l'urbanisme au XX^e siècle*. Éd. Parenthèses.
- Van Damme S. 2005. *Les sciences humaines à l'épreuve de la ville : les enjeux d'une archéologie des savoirs urbains (XVII^e-XX^e siècles)* Revue d'Histoire des Sciences Humaines, 2005/1 no 12, p. 3-3. DOI : 10.3917/rhsh.012.0003
- Weiller D. 2000. *La cité des mots. Pour agir et vivre ensemble dans la ville*. Éd. PUCA. Atelier de Sociologie.

- Wirth L. 1938. *Le phénomène urbain comme mode de vie*. In Joseph et Grafmeyer Y. L'école de Chicago, Paris. Éd. Flammarion. 1979. Pp 255-273.
- Zaki Lamia (sous la direction de) 2011. *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*. Éd. Karthala et IRMC.

Thèses soutenues :

- Arama Yasmina, 2007. *Périurbanisation, métropolisation et mondialisation des villes l'exemple de Constantine*, Thèse de Doctorat d'État Option Urbanisme Sous la Direction de Côte Marc, Professeur Université Aix Marseille 1- France.
- Ballout Jean-Marie. *Territorialisation par "ville nouvelle" au Maghreb. Regard croisé sur les projets d'Ali Mendjeli (Constantine) et de Tamansourt (Marrakech)*. Histoire. Université Paul Valéry - Montpellier III, 2014. Français. <NNT : 2014MON30006>. <tel-00994394>
- Benidir Fatiha. 2007. *Urbanisme et planification urbaine. Le cas de Constantine*. Présentée et soutenue publiquement Département d'Architecture et d'Urbanisme. Université de Constantine.
- Benyahia Lamia. 2015. *Les dysfonctionnements dans le développement urbain, entre les outils d'aménagement et les enjeux socio-économiques (cas de la ville de Batna)* Présentée et soutenue publiquement au département des sciences de la terre et de l'univers. Université hadj Lakhdar Batna, Algérie, en 2015, Sous la direction de Pr. Dridi Hadda.
- Kasdallah Najet. 2013. *Dynamiques d'urbanisation des villes intermédiaires au Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie) : Effet chef-lieu et perspectives de développement*. Présentée et soutenue publiquement à Cergy-Pontoise, le 18 décembre 2013, Sous la direction de Pr. Sid-Ahmed Souiah, Université Cergy-Pontoise.
- Madani Said. 2012. *Mutations urbaines récentes des villes intermédiaires en Algérie : Cas de Sétif*. Présentée et soutenue publiquement à Institut d'Architecture et des Science de la Terre de Sétif, Algérie. Université Sétif 1.en 2012. Sous la direction de Pr. Tacherift Abdelmalek.
- Rahmoun Naima, 2013. *La planification urbaine à travers les PDAU-POS et la problématique de la croissance et de l'interaction ville/villages en Algérie. Référence empirique à la wilaya de Tizi-Ouzou*. Présentée et soutenue publiquement à Université de Tizi-Ouzou, le septembre 2013, Sous la direction de Pr. Mohamed Dahmani, Université Tizi-Ouzou.
- Samai-Bouadjadja Assia. 2016. *Historiographie de l'architecture moderne à Sétif (Algérie), (1930-1962), Action de modernisation et pluralité d'expressions*. Présentée et soutenue publiquement à Institut d'Architecture et des Science de la Terre de Sétif. Université Sétif 1. Algérie, en 2016, Sous la direction de Pr. Mazouz Said.
- Talahite, Fatiha. 2010. *Réformes et transformations économiques en Algérie*. Université Paris 13- Nord, UFR de Sciences économiques et de gestion, Rapport en vue de l'obtention du diplôme d'habilitation à diriger des recherches.
- Toussaint Jean-Yves. 1993. *Architecte-urbaniste en Algérie un fragment de la crise algérienne*. Présentée et soutenue publiquement à l'Université de Paris X — Nanterre Sociologie

urbaine le 12 novembre 1993. Sous la direction de Henri Raymond Professeur de l'Université de Paris X -Nanterre.

Rapports

- Rapport commission de wilaya N°3. 1996. *Réorganisation de l'armature Urbaine et définition de centres à promouvoir*" du regroupement 08/10/06/1996. Document archive wilaya de Sétif.
- Ministère de l'Habitat, Direction de l'architecture et de l'urbanisme. 1999. *Synthèse des travaux du regroupement avec les bureaux d'études consacré à l'évaluation de l'instrumentation PDAU et POS*, ISGP, Bordj EL Kifène, le 16/10/1999.
- Rapport Ministère de l'Habitat. 1999. *Evaluation des disponibilités foncières dégagées par les PDAU approuvés*, Ministère de l'Habitat, Direction de l'Architecture et de l'Habitat, 01 février 1999.
- Rapport du Conseil National Economique et Social CNES. Mai 2003. *L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : Inquiétudes actuelles et futures*, 22^{ème} Session Plénière,
- Rapport du Conseil National Economique et Social CNES 2004. *La configuration du foncier en Algérie : Une contrainte au développement économique*, 24^{ème} session plénière, Publication du Conseil National Economique et Social, novembre 2004
- Rapport atelier 4, 2006, *Gestion des villes et amélioration urbaine*. Réunion Gouvernement Walis, palais des Nations -Club des Pins- 25 juin 2006
- Rapport Nations Unies, Assemblée générale. 2011 *sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard* Rapport présenté par Raquel Rolnik 2011.
- Rapport Fédération Internationale de ligue des droits de l'homme (Fidh) 2010. *La «mal-vie» rapport sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels en Algérie*. Mai 2010 N°541f <http://im224.imageshack.us/i/0acompauvretenm7.jpg/>.
- Office National des Statistiques ALGER – Septembre 2011. *Armature urbaine* Série S : Statistiques Sociales V° Recensement Général de la Population et de l'Habitat– 2008 –, Collections Statistiques N° 163/2011.
- Bacqué, Marie-Hélène ; Gauthier, Mario, (2011), *Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S. R. Arnstein*, Participations 2011/1 (N° 1), p. 36-66. DOI 10.3917/parti.001.0036.
- Rapport du Conseil National Economique et Social CNES (CNES) 2015. *Rapport de Conjoncture, Economique & Sociale*. 1er Semestre 2015

Documents d'urbanisme de la ville de Sétif :

Le Plan d'Urbanisme Directeur de Calsat (PUD59) Archives de la wilaya

Le Plan d'Urbanisme Directeur de Dautrevaux (PUD 62) Archives de la DUAC de Sétif.

Le Plan d'Urbanisme Provisoire (PUP77) Archives de la DUAC de Sétif approuvé en date du 12/04/1977. Archives de l'APC de Sétif.

Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD 82) de la commune de Sétif est approuvé par Arrêté du ministre de l'habitat n°43 du 25 février 1982 Archives de la DUAC de Sétif.

Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD 87) de la commune de Sétif est approuvé par Arrêté du ministre de l'habitat n°87/336/DRAG du 26 avril 1987 Archives de la wilaya.

Etude préliminaire de la zone industrielle de Sétif 1970 Archives de la wilaya.

Etude de la ZHUN de Sétif 1977 de TESCO, Archive de la DUAC de Sétif

Le Plan Directeur d'Aménagement d'Urbanisme de la commune de Sétif, (PDAU 1997) source de la DUAC de Sétif. Approuvé par Arrêté du Ministre de l'Habitat N°703/97 en date du 28/03/1997.

Le Plan Directeur d'Aménagement d'Urbanisme Intercommunale, (PDAU 2012) source de la DUAC de Sétif.

Le PAW de la wilaya de Sétif 1999 ANAT Sétif

Le PAW de la wilaya de Sétif 2011 ANAT Sétif

Abréviations

AADL	Agence d'Amélioration et de Développement du Logement
APC	Assemblée Populaire Communale
APW	Assemblée Populaire de Wilaya
ANAT	Agence nationale de l'aménagement du territoire
ANIREF	Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière
APN	Assemblée Populaire Nationale
AFGRU	Agence Foncière de gestion et de Régulation Urbaine
APSI	Agence de Promotion, de Soutien et de Suivi des Investissements
CAP	Confédération Algérienne des Patronats
CTC	Contrôle Technique de Constructions
CIM	Comité Inter Ministérielle
CALPI	Comité d'assistance locale et de promotion de l'investissement
CALPIREF	Comité d'assistance locale et de promotion de l'investissement et de Régulation du Foncier
LSP	Logement Social Participatif
LPA	Logement Public Aidé
LPP	Logement Promotion Publique
MGHU	Mutuelle Générale d'Habitat et de l'Urbanisme
OPGI	Office de Promotion et de Gestion Immobilière
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PAW	Plan d'Aménagement de Wilaya
PAEE	Plan d'Aménagement, d'embellissement et d'Extension
PUD	Plan d'Urbanisme Directeur
PUD	Plan d'Urbanisme de Détail
PUP	Plan d'Urbanisme Provisoire
PDAU	Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
PMU	Plan de Modernisation urbaine
PCD	Plans Communal de Développement
PPSMVSS	Plan Permanent de Sauvegarde et de Mise en Valeur du Secteur Sauvegardé
PPMVSA	Plan de Protection et de Mise en Valeur des Sites Archéologiques
SS	Secteur Sauvegardé
PSRE	Programme de Solidarité et de Relance Economique
PAN	Plan d'Aménagement Numéro
PLH	Plan Local d'Habitat
RFC	Réserves foncières communales
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RGAUC	Règles Générales d'Aménagement, d'urbanisme et de Construction
RN	Route Nationale

SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
SNTR	Société Nationale de Transports routiers
SU	Secteur Urbanisé
SAU	Secteur A Urbaniser
SUF	Secteur d'Urbanisation Future
SNU	Secteur Non Urbanisable
SCI	Société Civile Immobilière
ZHUN	Zone d'Habitat Urbaine Nouvelle
ZI	Zone Industrielle
ZEA	Zone d'Activité et d'Entrepôt
ZAC	Zone d'Activité et de Commerce
ZNA	Zone Non Aedificandi
ZEE	Zone d'expansion Economique

Tables d'illustrations

Figure	Identification	Page
Fig.1	Photo google sur la médiane de la RN5	157
Fig.2	Situation de la wilaya de Sétif	158
Fig.3	Armat(ure urbaine de la Région Haut Plateaux Est SRAT ANAT	159
Fig.4	La ville de Sétif sur la médiane de la RN5	162
Fig.5	Enceinte et vestige romaine et byzantine	165
Fig.6	Le campement militaire sur les ruines de la citadelle	166
Fig.7	Carte de la compagnie genevoise	167
Fig.8	Photo : Mosquée Atik	168
Fig. 9	Plan de village dessiné en 1843	170
Fig. 10	Plan de la ville dessiné en 1847	170
Fig.11	Plan de la ville rectifié n° 1848	170
Fig.12	La ville de Sétif 1903	171
Fig. 13	La ville de Sétif 1930	175
Fig. 14	Photo aérienne sur la ville de Sétif avant l'indépendance	179
Fig.15	La ville de Sétif en 1961 source PUD 1962 de Dautrevaux	182
Fig. 16	Ville de Sétif en 1980 d'après une photo aérienne INC	197
Fig. 17	Plan de la ZHUN de Sétif BET TESCO	199
Fig. 18	Plan d'Urbanisme Provisoire PUP 1977	201
Fig.19	Plan de la ville de Sétif 1988. Carte INC 1988	204
Fig.20	PUD 87 avec les extensions post PUD 82 Urba Sétif	213
Fig.21	Le parc d'attraction, l'Intramuros et environnement immédiat photo Google	219
Fig. 22	Photo aérienne du versant sud-ouest de la ville de Sétif	222
Fig. 23	Plan de la ville de Sétif en 1999	227
Fig.24	Plan d'aménagement Hidhab 2 Urba Sétif	234
Fig. 25	Plan global des 4 POS Gaoua (URBA Sétif)	235
Fig. 26	Plan d'aménagement Hidhab Nord Urba Sétif	237
Fig. 27	Plan d'aménagement Hidhab Est Urba Sétif	237
Fig. 28	Photo Google sur l'Université Sétif 2 Hidhab + 14.000 lits	238
Fig. 29	Plan d'aménagement du plateau Chouf Lekdad –El Bez	240
Fig. 30	Plan d'Extension de la zone Industrielle de Sétif	242
Fig. 31	PAN Abid Ali BET Urba Sétif	244
Fig. 32	PAN Sfiha vers Abid Ali BET Abed A	246
Fig.33	PAN Sfiha vers Zone Industrielle BET Kara A	246
Fig. 34	la carte de maîtrise de la croissance urbaine (URBA Sétif 1995)	266
Fig. 35	Carte de l'armature urbaine du chef-lieu de wilaya (ANAT 1996)	269
Fig. 36	Placard du journal de la mise en vente aux enchères	293
Fig. 37	Etat des lieux de la ville de Sétif en 1960 PUD Dautrevaux	304
Fig. 38	Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) de Calsat 1959 selon PUD Dautrevaux	307
Fig. 39	Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) Dautrevaux 1962	311
Fig. 40	Proposition de Calsat sur la ZNA	313

Fig. 41	Proposition de Dautrevaux sur la ZNA	313
Fig. 42	Plan d'Urbanisme Provisoire PUP 1977	317
Fig. 43	Carte choix des sites pour la zone industrielle de Sétif BET EWI et SGI	320
Fig. 44	Etude de la ZHUN de Sétif TESCO 1979	321
Fig. 45	Plan d'Urbanisme Directeur de Sétif (PUD 1982) Urba Sétif	323
Fig. 46	Plan d'Urbanisme de Détail (PUD) zone 8 de Sétif Architecte F. Villi.	324
Fig. 47	Plan Directeur d'Urbanisme Directeur de Sétif PDAU approuvé en 1997	329
Fig. 48	PDAU Intercommunal approuvé en 2012 groupement de communes	331
Fig. 49	PDAU Intercommunal approuvé en 2012 commune de Sétif	333

ANNEXES

Annexe 1 : Modèle d'entretien avec les experts :

Axe 01 : Urbanisme et phénomène d'urbanisation

▪ En Algérie, la question urbaine constitue le maillon faible des politiques d'aménagement du territoire. Cet état de fait est-il dû aux problèmes :

- de législation OUI : ☐ NON : ☐
- de laxisme OUI : ☐ NON : ☐
- d'incompétence OUI : ☐ NON : ☐
- autres :

▪ Le rythme d'urbanisation accéléré pose un grand problème de maîtrise. Les conséquences de ce cycle d'urbanisation peuvent être catastrophiques. Comment peut-on réduire l'écart et anticiper dès maintenant pour limiter les dégâts ?

.....
.....
.....
.....

▪ La période de la décennie noire constitua les prémisses d'une bonne gouvernance urbaine ? que pensez-vous d'une telle affirmation ? argumentez votre réponse.

.....
.....
.....
.....

▪ Comment prendre en charge la dimension foncière dans l'urbanisme opérationnel qui demeure un domaine sensible ?

.....
.....
.....
.....

Axe : 02 : Instruments et cadre juridique

- Les procédures et les modes d'action sont des réponses partielles et conjoncturelles, souvent en décalage et en contradiction par rapport aux objectifs tracés. Pour vous cela est dû à quoi ?

.....
.....
.....

- A votre avis, le décalage constaté entre le plan d'urbanisme et la réalité depuis l'indépendance à ce jour, est dû à quoi ?

- Les insuffisances qui caractérisent la loi d'urbanisme dont la réforme est nécessaire et urgente ?

.....
.....
.....

- Des Instruments (PDAU et POS) dépassés qui ont besoin d'être remplacés par d'autres ?

.....
.....
.....

- Une nouvelle vision de l'urbanisme pour remédier à l'approche sectorielle dans la fabrique de la ville ?

.....
.....
.....

- D'autres conditions de réforme qu'il faut prendre en charge ?

.....
.....
.....
.....

Axe 03 : Les acteurs et leurs comportements

- Les architectes ont-ils les compétences nécessaires pour les études d'urbanisme ? N'a-t-on pas besoin de véritables urbanistes qui font défaut en Algérie ?

.....
.....
.....

- le Ministère de l'Habitat exerce-t-il (oui, non, bien, très bien,..) la mission de la ville ? comment ? et pourquoi ? Faut-il un Ministère chargé exclusivement de la ville ?

.....
.....
.....

- Faut-il opter carrément pour une décentralisation et une déconcentration de la gouvernance urbaine vers les collectivités locales ?

.....
.....
.....

- L'urbanisme participatif est en retard de pratique en Algérie. Ceci est-il dû :

- à la faiblesse du cadre associatif ?
- à l'absence de civisme ?
- ou simplement au manque de considération de la part des autorités à l'égard du citoyen ?

- AUTRES SUGGESTIONS ET PROPOSITIONS :

.....
.....
.....
.....
.....
.....

MERCI POUR VOTRE AIMABLE COLLABORATION

Key words: Urban growth, urban governance, urban fact, urban control, space, time, population, Setif, Algeria.

Summary: In Algeria, the issue of urban growth holds its relevance and requests for reflection on how to consider the “subject city”. This reflection feeds on the chaotic and disturbing development of the “object city” induced by an urbanization policy that has favored spreading by a juxtaposition of programs and irrational land consumption, causing urban dysfunctions.

The break points, at the level of urban growth experienced by Algeria, can be read through different modalities and rhythms. Algeria has adopted several forms of urban growth: through industry, housing, laissez-faire, control and revival. Today, the state relies on employers for a new form of urban growth.

Decrypt the rapid growth in rupture with the pre-existing spatial structure and social evolution leads us to question the practices of the urban fact in Algeria and consequently to discuss the urbanism in its institutional, instrumental and social dimensions compared to the organizational logic.

Urbanism is in crisis, the redesign requires a crisis strategy. First, a palliative on the range of tools of the classic urban planning. Then, a change of practice by the introduction of the urbanism of project associating with the urbanism of plan by bringing a device of portage and control in its complexity of actorial, sectoral and social dimension. To finally, review urban governance in the face of new contemporary demands.

الكلمات المفتاحية: النمو الحضري، التخطيط الحضري، التحكم، الفعل الحضري، التسيير، المجال، الزمن والسكان، سطيف، الجزائر

ملخص: مسألة النمو الحضري في الجزائر مهمة وفي محلها وتتطلب منا التفكير في كيفية اعتبار "المدينة كموضوع". ويتم تغذية هذا التأمل من خلال النمو العشوائي المثير للقلق "للمدينة الحالية"، والناجمة عن سياسة التعمير التي تفضل التوسع العمراني بالانتشار عن طريق تراكم البرامج والمشاريع وباستخدام الغير عقلاني للأراضي، مما تسبب في اختلالات حضرية.

يمكن قراءة نقاط الانشقاق على مستوى النمو الحضري الذي تمر به المدن الجزائرية من خلال مختلف الطرائق والإيقاعات. حيث اعتمدت الجزائر على عدة أشكال من التوسع الحضري: بالصناعة، بالإسكان، بدعه يفعل، بالتحكم، وبالانتعاش الاقتصادي. الآن تعتمد الدولة على أرباب العمل للحصول على شكل جديد من النمو الحضري.

إن فك تشفير النمو السريع الغير مطابق مع البنية الموجودة والتطور الاجتماعي يقودنا إلى التشكيك في ممارسات الفعل الحضري في الجزائر، وبالتالي مناقشة العمران في أبعاده المؤسسية، الآلية والاجتماعية مقايسة بالمنطق التنظيمي.

العمران في أزمة، الإصلاح يتطلب استراتيجية أزمة. ابتداء من عملية التكميل لكل ما ينقص من آليات وأدوات التخطيط الحضري الكلاسيكية ثم تغيير في الممارسة من خلال إدخال العمران بالمشروع كشريك للعمران بالمخطط مع ربطه بما يتطلب من قيادة وتحكم في غضن التعقيد الموجود في البعد القطاعي والاجتماعي وفي نهاية المطاف يجب إعادة النظر في التسيير الحضري مواكبة ومواجهة مع المطالب المعاصرة الجديدة.