

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

**Conseil National
Economique et Social**

**المجلس الوطني
الاقتصادي والاجتماعي**

**Commission de l'Aménagement
du Territoire et de l'Environnement**

**لجنة التهيئة
العمرانية و البيئة**

Avant-projet de rapport sur

**«La ville
ou le devenir urbain du pays»**

Remerciements

Le Conseil National Economique et Social tient à adresser ses vifs remerciements à :

- **Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Urbanisme,**
- **Monsieur le Délégué à l'Aménagement du Territoire auprès du Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire,**
- **Messieurs le Wali et le Président d'APC de Blida,**

pour avoir répondu favorablement à l'invitation aux séances de travail, organisées par la Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, et dirigées par Monsieur le Président du CNES, les 20 et 21 Octobre 1998.

Le CNES remercie également : Madame Goual (Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Environnement), Mr Taïb. (DAT/MEAT), Mr Sidi Boumédiene. (A.UAlger), Mr Babaci. (Gouvernorat d'Alger), Mr Mebtouche (Fédération de la Casbah), Mr Radhi (Cadastre), Mr Ouagfel (EPAU) et Mr Mahrour (EPAU), pour leur disponibilité et leurs interventions ainsi que les consultants pour leur contribution à la préparation de ce dossier.

Le CNES remercie enfin les secteurs et organismes sollicités pour la documentation qu'ils ont bien voulu mettre à sa disposition et qui a rendu possible l'élaboration de ce rapport.

SOMMAIRE

N°	Intitulé	Page
	AVERTISSEMENT	
	INTRODUCTION.....	6
	A PROPOS DE LA VILLE : DE QUELQUES ELEMENTS DE CADRAGE.....	10
I	ETAT DES LIEUX ET CONSEQUENCES DU PHENOMENE URBAIN.....	17
L1	Processus historique de la formation des villes.....	17
1.1.1	L'époque précoloniale	17
1.1.2	L'époque coloniale	17
1.1.3	La dynamique urbaine post-indépendante	19
1.1.4	L'armature urbaine : vue d'ensemble	23
1.2	Les conséquences du phénomène urbain.....	26
1.2.1	Une tendance lourde à la littoralisation	26
1.2.2	Une urbanisation incontrôlée.....	27
1.2.3	La Ville : un espace éclaté	29
1.2.4	La dégradation des ressources naturelles.....	29
1.2.4.1	La dégradation continue des ressources en sols	29
1.2.4.2	La dégradation des ressources en eau	30
1.2.4.3	La dégradation des zones littorales et des écosystèmes.....	31
1.2.4.4	Les espaces verts et boisés.....	31
1.2.5	Des services publics défaillants	32
1.2.6	Des conséquences sur le citoyen.....	32
II	LES FACTEURS DECLENCHANTS ET LEURS IMPACTS.....	35
2.1	Le contexte du développement.....	35
2.2	Le poids des institutions.....	35
2.2.1	L'inadéquation des dispositifs institutionnels	35
2.2.2	Des conceptions inadaptées d'administration locale	36
2.2.2.1	Une surcharge de missions non hiérarchisées.....	36
2.2.2.2	Une option de décentralisation proclamée et contrariée	38
2.2.2.3	Des administrations communales subissant des contraintes d'organisation et de fonctionnement.....	39
2.3	Des pratique dérogatoires et informelles.....	41
2.4	Une instrumentation juridique insuffisamment appliquée.....	42
2.4.1	En matière d'urbanisme	42
2.4.2	En matière d'urbanisme d'Aménagement du Territoire.....	44
2.5	Les procédures de gestion	45
2.5.1	Un cadre et des mécanismes de planification et de gestion inadéquats.....	45
2.5.1.1	Une planification déphasée des réalités de la ville	45
2.5.1.2	Des décalages dans les niveaux pertinents de gestion de la ville	46
2.5.2	Les cadres institutionnel, fonctionnel et foncier.....	48
2.5.2.1	Le cadre institutionnel	48
2.5.2.2	Le cadre fonctionnel	49
2.5.2.3	La politique foncière	50
2.6	Un sous-encadrement chronique.....	51

III	ENJEUX ET DEVENIR URBAIN	52
3.1	L 'enjeu des grands équilibres spatiaux.....	52
3.1.1.	de la démographie.....	52
3.1.2	du territoire.....	53
3.1.3	du foncier.....	55
3.2	L'enjeu du statut de la ville.....	56
3.3	L'enjeu financier.....	58
3.4	L'enjeu économique et la mondialisation	59
3.5	L'enjeu participatif	60
3.6	L'enjeu socio-culturel et patrimonial.....	61
3.7	L 'enjeu environnemental.....	62
3.8	L'enjeu d'une bonne gouvernance	62
	CONCLUSION.....	64
	PRINCIPALES SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	68
	ANNEXES.....	69
	PROCES-VERBAL D'ADOPTION	73

Avertissements

Si la question de la ville a pu paraître comme n'étant pas au centre des réflexions menées à ce jour par la Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, c'est qu'elle a été devancée par des préoccupations plus immédiates liées à l'urgence de certains dossiers.

Le traitement spécifique de la problématique de la ville ne réduit aucunement son caractère fondamental dans l'organisation du territoire.

Il met, au contraire, en exergue sa prégnance et son acuité à travers des thèmes ardemment discutés, comme l'habitat et le logement, qui ont relégué au second plan son examen comme objet premier et facteur déterminant de l'aménagement de l'espace national et d'équilibre de la société.

Cette approche se justifiait aussi par une nécessité de clarification, à la fois des thèmes diversifiés et des termes de référence nombreux de la problématique, reproduisant parfois les mêmes constats et les mêmes observations, le plus souvent sous une argumentation rhétorique.

C'est ce corpus d'analyse que la Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (ATE) a voulu, dans le cadre d'une auto-saisine, reconsidérer, sans a-priori, pour tenter d'en situer la nature et la portée pour l'avenir du pays.

L'étude d'un tel sujet par la Commission n'a atténué en rien les appréhensions qu'impliquaient la considérable extension et la maîtrise d'un champ aussi complexe, dès lors que sa problématique s'avérait dès le départ si peu définie et si peu rigoureusement délimitée.

Aussi, la Commission s'est-elle assurée le concours d'une consultation extérieure et a organisé ses travaux de manière à recueillir le plus d'avis et de conclusions auprès de l'ensemble des acteurs concernés par le sujet, que ce soit sous la forme d'auditions et de contributions, tant de la part des responsables et des gestionnaire de la ville, que de la communauté scientifique, technique et culturelle.

Cette approche a été en outre confortée par une série d'autres recherches et par l'exploitation d'une documentation diversifiée.

La Commission tient à souligner qu'elle ne pouvait prétendre à l'exhaustivité, et qu'il eût été périlleux, pour elle, de vouloir enfermer, dans ce modeste rapport, la problématique de la ville dans son globalité.

Introduction :

La ville algérienne ! Voilà assurément l'exemple typique de dossier à entrées multiples, que chacun peut aborder selon sa propre perception, son échelle de valeurs, ses attaches sentimentales ou ses inimités en raison de difficultés ou de contentieux surgis à la faveur de relations avec telle ou telle institution prestataire de services.

C'est dire la difficulté de trouver un fil d'Ariane ou un dénominateur commun pour conduire objectivement une analyse sur la ville et tenter de l'appréhender selon des aspects jugés essentiels, même si la hiérarchisation de ces derniers peut s'avérer arbitraire

Il faut signaler cependant que le terrain a été quelque peu balisé

En effet, le Conseil National Economique et Social (CNES) a déjà examiné la question de la ville sous divers angles, lors de ses différentes sessions, et notamment :

- la 3^{ème} session, dans son « Rapport sur l'Aménagement du Territoire et l'Environnement » et dans son avis sur le dossier « Projet de Stratégie Nationale de l'Habitat »,
- la 4^{ème} session, dans ses avis sur les dossiers « Demain l'Algérie » et « Villes Nouvelles » ainsi que dans son rapport sur « l'Habitat et le cadre de vie »,
- la 6^{ème} session, dans son « étude sur la Politique Nationale en matière de Population » et dans son avis sur la « Stratégie Nationale de l'Habitat pour la période 1996-2000,
- la 9^{ème} session, dans son rapport sur « l'Environnement en Algérie : enjeu du développement ».

Si le CNES est revenu à plusieurs reprises, sous des formes variées, sur des questions aussi sensibles qui gravitent autour du tissu urbain, c'est en raison même de l'importance du problème et des enjeux qui s'y rattachent, sachant qu'au-delà du développement durable se profile la survie même de la Nation.

Il est conscient qu'il ne saurait rester à mi-chemin en se contentant d'observations éparses. L'auto-saisine du dossier de la ville algérienne a pour simple objectif de braquer le faisceau lumineux sur une situation urbaine des plus complexes, en tentant d'éviter cependant un double écueil :

- focaliser l'attention uniquement sur les fonctions jugées classiques que doit assumer la ville pour le bien-être de ses habitants, d'une part,
- restreindre l'étude au seul processus de spatialisation par le biais de la question foncière ou véhiculer l'ambiguïté qui subsiste dans les esprits à propos du triptyque Ville – Habitat – Logement, d'autre part.

La ville ? Le terme est devenu tellement familier qu'il peut induire en erreur en faisant croire à une relative facilité du thème alors qu'il est immensément complexe.

Le concept qui souffre d'une multitude d'interprétations est à manier avec précaution tant il est apte à conduire vers de fausses pistes ou démonstrations s'il est pris dans un sens restrictif ou si l'entrée privilégiée recèle quelque confusion.

Ville champignon, ville portuaire, ville industrielle, ville administrative, ville économique, traduisent-elles par exemple des modes de croissance ? Etablissent-elles des typologies fonctionnelles ou renvoient-elles à des formes urbaines et à des structures spatiales caractéristiques d'une forme de culture donnée ?

Les grands ensembles qui répondent à une architecture supposée moderne s'affuble du nom de **Cité** – cités Aïn – Naâdja, Garidi, Badjarah, les 200 logements par exemple, et deviennent très vite des lieux qui se singularisent par un mode de vie particulier et qui rendent compte des métamorphoses morphologiques de l'espace urbain.

La **banlieue** pensée le plus souvent comme périphérie, comme rejetée des centralités urbaines identitaires, semble perdre ses droits à se constituer en « vraie ville ». le mot même de cité, dévalué actuellement dans son emploi composé par exemple le néologisme « cité dortoir » qui marquait plutôt la décomposition de la cité – ne renvoie plus à des sujets, ses sujets propres ; les citoyens exerçant leur souveraineté démocratique dans un espace totalement humanisé – mais à des « usagers d'équipements » juxtaposés au gré des décisions sectorielles dont la cohérence technocratique reste illisible dans la vie quotidienne »¹.

Sans doute est – il malaisé de vouloir justifier une telle auto- saisine ?

Qu'en est – il au juste ? Se satisfaire une fois de plus, s'agissant de la ville, de la préconisation d'une démarche nouvelle adaptée, de la nécessité d'une prise de conscience mobilisatrice ?

Le CNES, s'il souscrit à l'analyse pertinente des faits, s'il opte pour l'impératif d'une bonne théorie, ne peut se laisser emprisonner par l'effet mystificateur ou incantatoire d'une réflexion trop intellectualisée ou trop éloignée du réel.

Il demeure vigilant pour éviter de reconduire les mêmes schémas sous des développements qui heurteraient de front le principe cardinal de la concrétisation et du résultat tangible.

Le scénario du « ressaisissement » est naturellement à privilégier, face à celui de « du laisser- faire » mais à la condition, bien évidemment de mettre en branle une dynamique qui prévient la perte de temps et consacre la constance dans l'effort de renouveau et de redressement.

Tout en corroborant les écrits visés plus haut, il s'agit de pousser l'investigation plus loin et d'approfondir la réflexion et l'analyse quant à la vaste problématique de la ville.

Quelle est donc cette problématique ? Est – elle synthétisable ?

¹Cf « La fondation ou refondation de la Cité et interfaces culturelles » p 75, in Revue Architecture et Anthropologie – Cahier du réseau, édition de la Villette, 1er semestre 1996.

Disons que ces points, loin de satisfaire l'esprit en quête de connaissance et de meilleure compréhension du concept, méritent d'autres développements.

L'opportunité de cette auto-saisine justifie l'effort à accomplir pour tenter de mieux cerner les tenants et aboutissants des situations multi-sectorielles qui existent et coexistent au sein de nos agglomérations.

Au surplus, cette dernière possède son importance par le fait même que la ville reste à définir et qu'il convient de lui donner ou de lui restituer les dimensions qui sont les siennes et qui l'inscrivent dans le processus du développement global du pays; ce qui contraint à évacuer la perception stricto sensu pour embrasser tout à la fois les aspects politiques, économiques, sociaux, culturels, identitaires, sociologiques, voire psychologiques.

Il ne s'agira nullement de se livrer à une analyse pertinente de l'ensemble de ces volets, chacun d'entre eux renvoyant à des développements importants et complexes.

Il demeure cependant que pour la Commission ATE, l'objectif est d'ouvrir un dossier susceptible de jeter les bases d'un approfondissement futur éventuel.

Se saisir d'un tel dossier, 36 ans après l'indépendance, n'est –ce pas tenter d'intervenir sur un territoire déjà fortement aménagé et sur un tissu urbain qui a subi de nombreuses atteintes et transformations ?

L'état des lieux, sans fard ni complaisance est donc une nécessité impérieuse pour pouvoir circonscrire avec le maximum de précision les dysfonctionnements et opérer les corrections indispensables encore possibles.

Plusieurs interrogations s'interpénètrent quant il s'agit d'évoquer la croissance urbaine et ses conséquences : les effets induits sont-ils contrôlables ? Le processus va-t-il encore s'accroître et est-il réversible ? Quelles sont les situations sur lesquelles il convient d'agir en priorité et de façon positive ? Les enjeux encourus sont-ils facilement évaluables ? Quels paramètres privilégier pour stopper le processus de dégradation urbaine, faire recouvrer à la ville son image de marque et lui redorer son blason ?

En tout état de cause, la ville possède ses propres vibrations et les mouvements qui la traversent retentissent avec des intensités différentes sur l'état d'esprit de ses habitants, quand ils n'exercent pas cumulativement une action amplificatrice des phénomènes, contrariant, par la même, la volonté affirmée de les éradiquer.

La Cité, naguère rayonnante, séduisante, symbole de modernité, de progrès et de civilisation a perdu son cachet pour incarner de nos jours la malvue, l'inconfort, l'insécurité et toutes sortes de nuisances.

Ce raccourci frappant peut laisser à lui seul perplexe et interrogateur

Par quel maléfice ont pu se concentrer dans des espaces urbains parfois réduits autant de maux sociaux qui défraient la chronique du monde contemporain et qui défient les organisations mises en place, censées, pourtant les organiser et les contrôler ?

Faut-il se contenter de la seule réponse qui consiste à dire que tout réside dans la croissance démesurée, voire hallucinante des villes ? Cause sans doute première mais révélatrice de phénomènes plus profonds, d'évolutions mentales et comportementales plus complexes.

La société actuelle a imprimé un mode de vie où le confort et toute une série de commodités liées à l'électricité, l'eau courante, le tout à l'égout, à l'asphalte ou au téléphone s'imposent désormais partout : villes et campagnes s'inclinent devant un standard de vie qui se généralise et s'uniformise, effaçant certes certaines contradictions mais révélant par ailleurs des disparités criardes.

En tout état de cause, après quelques éléments de cadrage sur la ville, les développements qui vont suivre traiteront tour à tour :

- de l'état des lieux et des conséquences du phénomène d'urbanisation,
- des facteurs déclenchants et des impacts,
- des enjeux et du devenir urbain du pays.

A PROPOS DE LA VILLE : DE QUELQUES ELEMENTS DE CADRAGE .

Un bref rappel de quelques constats, propositions et recommandations contenus, dans les travaux adoptés lors des sessions plénières du Conseil National Economique et Social mentionnées en introduction n'est pas sans intérêt.

Les rapports visés comportent de nombreuses indications qui se rattachent directement ou indirectement à la ville ou à l'espace urbain. A ce titre, ils méritent qu'on s'y attarde un instant .

La lecture des extraits qui vont suivre, en dehors de leur caractère diagnostic révèle, à l'évidence, que les différents thèmes convergent pour souligner que l'enjeu d'un développement durable, cohérent et harmonieux, dont la ville symbolise l'épicentre, est primordial.

➤ **III^{ème} session (25 - 27 AVRIL 1995) :**

1. Rapport sur l'Aménagement du Territoire et l'Environnement.

- Dans la première partie « le constat », de nombreuses anomalies sont signalées sous forme énumérative, : « attrait artificiel de populations, urbanisation incontrôlée, urbanisme absent ou marginal, habitat inadapté, utilisation abusive et spéculative des réserves foncières communales, surcharge des équipements et utilités collectifs, spéculation et rentes immobilières, localisations industrielles inappropriées, concurrence sur les utilités (eaux), pollution, incidences négatives sur le cadre de vie, utilisation abusive des matériaux et des terrains. »
Par ailleurs, il est mis en exergue « une pression préoccupante sur une armature urbaine relativement appropriée et à pôles multiples d'attraction. Résultat de l'exode rural et de la croissance naturelle des villes, l'augmentation incontrôlée de la population urbaine risque de prolonger et d'amplifier dangereusement les menaces sur les ressources naturelles et de manière générale sur le cadre de vie. »
- Dans la deuxième partie , « Préoccupations et Enjeux », quelques points peuvent être relevés :
 - « les meilleurs terres font l'objet de convoitises de l'urbanisation ; on recense plusieurs milliers d'hectares de bonnes terres agricoles cédées au profit de l'urbanisation dans les plaines les plus riches : Mitidja, Annaba, Oran, Béjaïa, Skikda et plaines et vallées de l'intérieur. »
 - « certaines actions tendent à rééquilibrer les armatures urbaine et rurale, ou à atténuer la complication des problèmes urbains dans les grandes villes et « le gaspillage des terres agricoles, vont devoir relever d'une volonté des pouvoirs publics ».
« les distorsions « urbain - rural, ville – campagne » sont à atténuer par l'entremise de mesures en faveur des zones à promouvoir et des zones d'expansion économiques...
De même, les bidonvilles et les zones d'habitat précaire dans les villes et en banlieue, sont à insérer dans un programme d'urgence judicieusement intégré aux plans d'aménagement et aux schémas établis pour le moyen et le long termes ».

- Dans la troisième partie, « Eléments d'une Politique de l'A.T.E », il convient de noter que :
 - « pour les zones intérieures telliennes et les aires métropolitaines, trois logiques sont à prendre en considération : les logiques d'équilibre et d'échange pour les zones intérieures du Tell et une logique de décompression et de renforcement des équipements sociaux pour les aires métropolitaines, ou en plus clair, **une stratégie de la ville** ».
 - « l'objectif d'une occupation rationnelle et optimale du territoire par un réseau urbain repose sur un maillage organisé et hiérarchisé, à travers :
 - * une politique hardie de décompression et de déconcentration des sites urbains saturés physiquement, économiquement et socialement,
 - * la promotion des villes de liaison et d'échange par les fonctions, des activités et des services intermédiaires (une politique audacieuse des villes nouvelles s'appuie sur cette catégorie avec comme espaces préférentiels, les Hauts Plateaux et le Sud),
 - * la survie des petites villes et des villages en milieu rural, en les érigeant comme zones de soutien et d'appui au développement intercommunal et interwilaya ».

2. Rapport relatif au projet de stratégie nationale de l'Habitat.

- Plusieurs idées ont été avancées gravitant autour du thème de la ville :

- « la dégradation des espaces urbains et de la qualité du cadre bâti dans lequel vit le citoyen soulève une question complexe à travers des relations entre trois politiques : la politique de l'habitat, la politique de la ville et la politique du logement. »
- « la ville étant régie par une cohérence pluri - fonctionnelle, ne peut et souvent ne doit pas constituer la réponse immédiate à la demande en logements ; cela confirme le constat qualitatif actuel, à savoir que la production de logements ne crée pas la ville lorsque cette même production perturbe cette cohérence en entraînant des dysfonctionnements et en détériorant les conditions de vie des citoyens. »
- « la répartition urbaine à travers le territoire national est le résultat d'un processus historique de formation des systèmes de villes algériennes cohérents dans l'ensemble et relativement équilibrés ... Après l'indépendance, la réappropriation de tout le territoire national a donné naissance à une dynamique peu maîtrisée qui a abouti à la création des villes nouvelles sans qu'il soit mis en œuvre, dans une démarche intégrée, les moyens et les procédures caractéristiques de la création des villes ... Le résultat est que nos agglomérations urbaines, de par leurs nombreux dysfonctionnements, offrent un cadre bâti dans un espace urbain, en plein désordre que ni les instruments d'ordre juridique, réglementaire et technique, et ni les actions de construction et d'aménagement n'ont pu éliminer. C'est ainsi que les territoires des agglomérations urbaines, dénommées ceintures ou périphéries prennent une configuration spatiale anarchique. »

- Sur le plan sociologique :

- « l'évolution rapide de nos villes illustre parfaitement l'importance que représente la strate rurale venue loger en milieu urbain et caractérise l'accroissement de la population totale comme étant un accroissement de la population des agglomérations. »
- « Les villages socialistes agricoles perçus comme étant une réhabilitation de l'habitat rural aggloméré, n'ont pas drainé les populations concernées parce que souvent inadaptés au caractère sociologique de ces populations et des modes économiques ruraux. »
- « Tous ces bouleversements de l'espace national et du paysage humain ont concouru à un délestage des valeurs socio-culturelles et de convivialité sociale pour laisser place à un individualisme forcené et au développement de comportements axés plus sur les intérêts matériels que sur les intérêts communautaires. »
- Cette analyse a besoin d'être corrigée rapidement par :
 - « - un recentrage cohérent des opérations urbaines dans une vision intégrée, »
 - une logique urbaine à déployer à travers une prise en charge globale de la question de la gestion de la ville. »
- « Légitimement la question que tout citoyen serait en droit de se poser pourrait tenir un peu de mots : Pourquoi nos villes et nos communes connaissent à ce point un état de « non gestion » ? N'est - il pas temps, voire opportun, de s'interroger sur ce qui caractérise l'organisation et la gestion de nos villes et nos communes ? »
- « La situation missions larges d'un côté et blocage puissants de l'autre confine les villes à un certain immobilisme (laisser - aller), la fragmentation des milieux urbains sous la forme de déstructuration et de désintégration des tissus et la détérioration des conditions de vie, sous la forme de disparité dans l'équipement et le confort, de pénurie, d'exclusion et de fléaux sociaux, sont inscrites au passif des pouvoirs publics et des élus qui n'ont pas su et surtout qui n'ont pas pu développer et gérer la ville, la vie communautaire et l'espace urbain. »
- « L'objectif est de développer une culture urbaine commune qui favoriserait une cohabitation réussie entre les différents groupes sociaux et la réduction significative de l'isolement et / ou de l'exclusion. »
- « Une réflexion doit être rapidement engagée pour définir le statut des grandes villes (métropoles) où autour d'un noyau central s'articulerait la gestion des agglomérations périphériques. »
- « L'amélioration de la production architecturales présuppose l'amélioration de la qualité des tissus urbains et partant du cadre de vie des populations ; la profession d'architecte serait valorisée par la création d'un Conseil de l'Ordre. »
- « Ces préoccupations traduisent en fait le malaise de la ville algérienne dont la croissance peu maîtrisée s'oppose à une absence de conception et de gestion appropriées. A cet effet, l'opportunité de création d'une structure gouvernementale chargée de la ville paraît une évidence ou même une sortie de crise potentielle. »

➤ **IV^{ème} Session (14 -16 OCTOBRE 1995) :**

1. Dans son analyse sur le dossier «**Avis sur le rapport Demain l'Algérie**», le CNES a signalé entre autres que :

- « le volet urbanisation, abordé avec beaucoup d'acuité, est présenté comme l'une des principales causes qui ont conduit au peu de réussite des actions d'aménagement du territoire ; ses effets d'entraînement sur le mode d'organisation et de regroupement des populations urbaines et rurales ont conduit à la création et à la multiplication des petites villes et des villes moyennes atteignant le nombre de 450 ; d'où l'émergence des problèmes liés à leur maîtrise et à leur gestion qui ont entraîné des déséquilibres, des croissances excessives et des distorsions importantes des aires métropolitaines, ainsi qu'à des disparités annonciatrices d'une dislocation du territoire et de fractures sociales inquiétantes. »
- Dans le même rapport et concernant « l'habitat et le cadre de vie », le CNES n'a pas manqué de souligner « le développement de phénomène sociaux urbains (constructions illicites, délinquance, malvie ...) dûs principalement à une concentration urbaine désordonnée et irréfléchie et à une réglementation urbaine obsolète ». Il est mentionné par ailleurs, quant à la dimension spatiale, que « la ville n'est guère replacée dans son contexte régional : les études d'urbanisme dont la destination a été orientée vers les schémas d'occupation des sols disponibles ou à transférer, n'ont pas intégré correctement les dimensions économique et sociale de la ville, elles n'ont que très rarement, pour ne pas dire jamais, pris en charge la vérification de la faisabilité des plans et les aspirations des citoyens. »

Il est bien spécifié par le CNES que « le volet urbanisation est à inscrire dans la logique de la réhabilitation de l'autorité de l'Etat en matière d'urbanisation ; c'est pourquoi, la Commission réitère sa recommandation d'élaboration d'une stratégie nationale de l'habitat et insiste sur la résolution des problèmes à court terme, à savoir :

- * la redéfinition et la revalorisation de l'acte de bâtir,
- * l'occupation et la consommation harmonieuse des sols,
- * la mise en œuvre d'une politique d'urbanisation réfléchie et la mise en place d'instruments d'urbanisme fiables,
- * la maîtrise de la croissance des villes par l'exploitation et la gestion optimales du foncier urbain, bâti et non bâti,
- * la mise en place de chambres spécialisées au niveau des juridictions. »

2. Dans son avis sur le dossier « **Villes Nouvelles** », le CNES a formulé un certain nombre d'appréciations liées notamment à :

- « l'inexistence de l'implication du citoyen qui constitue l'acteur par excellence de toute politique d'aménagement du territoire,
- la création des conditions d'habitat qui ne suffit pas pour que des populations acceptent d'être déplacées, même si les niveaux de services offerts sont supérieurs à ceux des pôles attractifs,
- au processus d'urbanisation qui est de longue haleine, les villes nouvelles nécessitant une perspective temporelle de l'ordre de 20 ans pour aboutir à un renversement de la tendance actuelle des flux migratoires. »

3. **Le rapport sur le logement social** traite dans son chapitre IV du « rôle de l'Etat et de la politique de la ville » et préconise différentes actions, au nombre de neuf, destinées prioritairement à lutter contre la marginalisation et l'exclusion.

➤ VI^{ème} Session (24-25 AOUT 1996) :

1. Etude sur la Politique Nationale en matière d'Habitat

Le CNES a déjà fait état de constatations graves concernant les disparités spatiales :

- « depuis la reconquête de sa souveraineté grâce à un intense effort d'investissement, l'Algérie a connu une mutation très significative, mais qui ne s'est pas faite sans heurts : l'état du territoire en porte actuellement des traces. En effet, le développement vécu présente des distorsions graves et des exclusions multiples, du moment qu'il n'a pas été conforté par une politique territoriale à sa mesure ».
- « l'Algérie se trouve, aujourd'hui, face à la difficile et complexe adéquation entre une population en croissance rapide et sa répartition spatiale, d'une part, et la valorisation et la protection de ses ressources naturelles et l'emploi judicieux de ses ressources financières, d'autre part ».
- « Durant l'occupation, le processus d'urbanisation mis en œuvre a concouru à la formation d'un système de villes dont la cohérence et la typologie ont été remarquables et s'individualisaient dans une démarche évolutive. »
- « Dès l'indépendance, les impératifs du développement et les tendances au repeuplement des différentes régions du pays ont généré des dynamiques et des pressions socio-économiques qui n'ont pu être intégrées dans une démarche et une forme d'anarchie dans la configuration spatiale des villes et de leurs périphéries. »
- « la crise des villes » et notamment celle des quartiers marginaux ou populeux est une conséquence des effets combinés des couples « chômage / exclusion » et « modes d'appropriation / hiérarchisation » des espaces urbains habités ».
- « la qualité du paysage urbain et l'architecture des compositions urbaines doivent intégrer dans leur conception des éléments identitaires qui caractérisent les villes et les villages à l'effet de permettre l'intégration socio – culturelle des populations ».
- l'identification des contraintes majeures, que sont la population et les ressources en eau et terre, a permis de prendre la mesure des enjeux à long terme. Il va falloir remodeler le territoire par une redistribution des activités et des infrastructures entre les régions, une réorganisation du réseau urbain et une élévation des niveaux de vie des régions les plus défavorisées ».
- « une politique de la ville dans le cadre d'une politique de population se pose avec acuité. »

2. Avis sur la Stratégie Nationale de l'Habitat pour la période 1996-2000.

Il est signalé dans le document de synthèse que : « l'explosion urbaine a produit des formes d'occupation de l'espace et de construction qui altèrent l'image de la ville et l'équilibre social. Outre la prolifération de l'habitat précaire, les règles d'urbanisme et de construction sont transgressées, portant préjudice au cadre de vie et aux droits des tiers ... La dégradation du bâti et de la qualité architecturale est partout visible ».

➤ IX^{ème} Session (28-29 OCTOBRE 1997) :

Rapport sur « l'Environnement en Algérie : Enjeux du développement », il est souligné que les déséquilibres numériques liés à la répartition spatiale de la population « sont doublés de deux autres enjeux de taille, en matière d'environnement : l'urbanisation et la littoralisation, dans un laisser-faire surprenant à travers les objectifs stratégiques; le gigantisme prévisible d'Alger ne pourrait alors être obtenu qu'à travers une reprise de l'exode rural ou semi-rural et la densification urbaine ne pourrait résulter que de celle des villes du littoral, avec son lot de consommation de terres agricoles, la bidonvilisation et le développement de fléaux et de maux sociaux.

L'expansion urbaine pose déjà de graves problèmes : fragmentation des agglomérations, paupérisation des quartiers, difficultés et pénibilités de tous ordres. »

On se rend compte que ces différentes approches, pour pertinentes qu'elles soient n'ont abordé la ville que sous des aspects secondaires et fragmentaires, alors que pour le Conseil National Economique et Social, il s'agit d'un thème central devant faire l'objet d'un développement particulier, en raison de l'importance des multiples fonctions dont la ville est investie.

En effet, la ville est en soi une entité économique et socio-culturelle de même qu'elle est le lieu d'un système de valeurs et de rapports sociaux spécifiques et peut être considérée comme la projection de la société sur l'espace.

Elle est un groupement de populations et d'activités économiques concentrés sur un espace restreint, pouvant être assimilée à une entreprise complexe produisant de la richesse.

Elle s'inscrit, en outre, dans un réseau urbain hiérarchisée où s'entretiennent des relations économiques, culturelles et sociales.

Si la ville est effectivement à la base du développement économique et social et de la création de richesses, ses mutations ont été trop rapides pour pouvoir être contrôlées. Elle se trouve aujourd'hui confrontée à une série de problèmes tels que la dégradation du cadre de vie et des équipements, la défaillance des services publics, l'exclusion sociale et la violence urbaine, faisant accréditer l'idée d'une véritable « crise urbaine ».

Le phénomène urbain est un phénomène mondial; il concerne aussi bien les pays développés que les pays en voie de développement.

Le rapport entre population rurale et population urbaine s'est totalement et rapidement inversé en moins de 50 ans.

Si la population mondiale a été multipliée par quatre au cours de notre siècle, celle des villes l'a été par douze et donc, pratiquement, un habitant sur deux vit actuellement en ville.

En juin 1996, la population mondiale a atteint 5,6 milliards de personnes.

Les taux d'accroissement de la population ont diminué et continuent à le faire, mais le nombre d'habitants augmente chaque année de plus de 86 millions d'individus et cette tendance va persister jusqu'en 2015. La ville accueille, pour sa part, l'essentiel du croit démographique.

Le taux d'urbanisation est élevé en Europe (90% en Grande Bretagne, 78% en Espagne), en Amérique Latine (88% en Argentine, 75% au Mexique), au Proche Orient (75% en Irak). Il est disparate en Asie et en Afrique : 78% au Japon mais 21% au Cambodge et au Viêt Nam et 54% aux Philippines, il est de 50% au Gabon mais de 28% au Kenya.

Ce phénomène est encore beaucoup plus important pour l'Afrique ; en un demi-siècle, sa population a été multipliée par 12,7; celle des villes de plus de 100 000 habitants a été multipliée par 47 contre 7,5 pour la population mondiale des grandes villes. Ce rythme d'urbanisation brutale de l'Afrique dans lequel s'inscrit l'Algérie est accentué par l'accession de ces pays à l'indépendance.

Cette croissance est liée aux pressions de l'environnement rural, non à la création d'emplois ; comme dans beaucoup de pays du Tiers Monde, l'urbanisation a été « démographique » avant d'être « économique », le chômage y a pris une ampleur très grande.

Certaines études prospectives font état que dans vingt ans on comptera 540 villes « millionnaires » qui accueilleront 40% de la population mondiale. Parmi les 27 mégacités de plus de 10 millions d'habitants, 23 d'entre elles seront situées dans les pays en voie de développement.

A cet égard, l'Algérie demeure encore un des rares pays à ne pas avoir une forte polarisation de la population sur une seule ville : Alger, avec moins de 9 % de la population totale recensée au RGPH de 1998, ne figure pas parmi les 100 plus grandes villes du monde.

I- ETAT DES LIEUX ET CONSEQUENCES DU PHENOMENE D'URBANISATION :

I.1. Processus historique de la formation des villes :

A l'échelle du Maghreb, l'Algérie est le pays qui a subi, et qui continue à subir le plus de rythmes de mutations dans ses espaces.

L'évolution de l'urbanisation a connu plusieurs étapes.

1.1.1 L'époque précoloniale :

Jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, la ville traditionnelle, sous forme de Médinas pour le Nord ou Ksours pour le Sud, a subi peu de changements sinon un agrandissement progressif avec quelques modifications de détails apportées à certains monuments officiels sans altération du cadre originel.

Elle constituait avant tout le fief des citadins considérés comme l'élite de la société.

En dehors des constructions résidentielles, la ville possédait des souks parfaitement agencés pour répondre aux besoins d'une économie traditionnelle ainsi que des ensembles culturels et d'enseignement (mosquées, médersas, zaouias et mausolées), et présentait ainsi un type de civilisation urbaine.

1.1.2 L'époque coloniale :

La colonisation a introduit dès la fin du 19^{ème} siècle des modes de vie différents et des méthodes marqués par la révolution industrielle en Europe, c'est ainsi qu'il est fait état déjà d'une longue tradition urbaine marquée par un taux d'urbanisation de près de 14% atteint déjà en 1886.

Cette urbanisation était surtout adaptée à l'économie coloniale.

Entre 1848 et 1928, 631 périmètres de colonisation ont été créés dont 475 villages édifiés pour abriter les nouveaux colons. Initialement semblables par leur mode de création ex-nihilo et leur plan en damier, ces villages se sont peu à peu différenciés ; ils ont été investis progressivement par les populations locales ; la plupart sont devenus des centres actifs au sein de leur espace.

La génération des villages de colonisation constitue l'élément majeur du réseau des centres actuels.

La distribution spatiale de ces établissements humains dessine un réseau dense, essentiellement au niveau de la partie nord du pays: fortes densités dans la Mitidja, dans les plaines oranaises, dans la partie Nord des hautes plaines constantinoises.

L'exode rural, phénomène à la base de la formation des villes, est assez récent; la conquête coloniale avait provoqué dans certaines cités anciennes, un exode urbain double (le départ de la campagne vers la ville et vers l'étranger). Les villes coloniales ne se sont algérianisées que progressivement ; ce n'est qu'en 1910 que la population algérienne des villes a dépassé celle des Européens.

A partir des années 1930, l'appauvrissement généralisé provoqué par la crise agricole et la montée démographique a amorcé un exode important vers les villes : à Alger et à Constantine, notamment, l'apparition des premiers bidonvilles remonte à cette date.

Le contrôle de la population algérienne s'est traduit par la politique du « cantonnement », repris en grand, sous forme de villages de regroupement, durant la guerre de libération.

Le paysage urbain s'est inscrit dans la même logique. Le pouvoir colonial s'est d'abord appuyé sur les villes existantes : la ville européenne prend possession de la médina, elle s'accroît à elle, la ceinture, capte ses principales activités, pour finir par la phagocytiser.

Cet urbanisme « européen », de style militaire au départ, fait place ensuite à des préoccupations économiques et spéculatives. Il est fondé sur le principe d'accessibilité, sur le souci d'assurer une transparence à sa nouvelle puissance : larges avenues, vastes places, bâtiments monumentaux, constructions en front de mer.

La distinction entre les populations urbaine et rurale apparaît pour la première fois au recensement de 1926. La population urbaine comprenait alors uniquement celle d'un certain nombre de communes dites « de plein exercice ».

Aux recensements de 1936, 1948 et 1954, elle intéressait 46 communes de « plein exercice », réparties autour de trois principales villes : Alger (17 communes), Oran (16 communes) et Constantine(13 communes).

L'évolution de la population urbaine durant l'époque coloniale figure dans le tableau ci-après :

ANNEE	Population urbaine	Population rurale	Population totale	% Population urbaine
1886	523.431	3.228.606	3.752.037	13.9
1926	1.100.143	4.344.218	5.444.361	20.2
1936	1.431.513	5.078.125	6.509.638	22.0
1954	2.157.938	6.456.766	8.614.704	25.0

1.1.3 La dynamique urbaine post-indépendante :

A l'indépendance, le départ massif des Européens a attiré vers les villes une très forte engendrant un accroissement remarquable du taux d'urbanisation; qui s'est élevé à près de 32% en 1966, taux qui n'aurait dû être atteint qu'en 1986 selon la tendance antérieure.

Cette situation a eu pour conséquences, surtout dans le cas des grands centres, des dégradations des habitations classiques.

Les programmes de développement engagés essentiellement dans les zones urbaines ont donné un second souffle à l'exode rural, accentué par l'arrêt de l'émigration vers la France à partir de 1973.

Pendant la période intercensitaire 1966-1977, le solde migratoire a été de 2,6% par an : 1,7 million de ruraux sont partis en ville, soit une moyenne de 170 000 personnes par an.

Cette tendance n'a pu être infléchie malgré la politique de création des villages agricoles censés atténuer ces mouvements migratoires par la fixation de la population dans ces centres.

En vingt ans (1966-1987), la population habitant les grandes villes s'est multipliée par 2,69.

Un rythme pareil de croissance urbaine s'explique non seulement par l'exode, mais aussi par le croît naturel de l'ordre de 3 % par an.

Le tableau et le graphique qui suivent illustrent, d'une part, l'évolution de la population urbaine entre 1966 et 1997, et d'autre part, l'évolution du taux d'urbanisation de 1886 à 1998.

ANNEE	Population urbaine	Population rurale	Population totale	% Population urbaine
1966	3.778.482	8.243.518	12.022.000	31,4
1977	6.686.785	10.261.215	16.948.000	40,0
1987	11.444.249	11.594.693	23.038.942	49,6
1991	13.112.000	12.829.000	25.939.000	50,5
1997	15.800.000	14.481.000	30.281.000	52,2

La migration s'est faite, soit par étapes, avec des relais dans de petits centres facilitant l'adaptation, soit directement du milieu rural vers la grande ville.

Les premières migrations ont abouti dans les centres anciens pour s'orienter ensuite vers les marges des villes formant des périphéries urbaines faites de bidonvilles, d'habitat auto-construit et de cités de recasement.

Ces périphéries sont elles-mêmes aujourd'hui dépassées par les implantations réalisées par les pouvoirs publics pour faire face aux besoins du développement : équipements de tous types (lycées, hôpitaux, zones d'activités et industrielles, grands ensembles...), nécessitant beaucoup d'espace et ne trouvant pas place dans les vieux centres.

Ce processus d'urbanisation a pris de vitesse les aménagements internes : les voiries et réseaux divers à posteriori, les vieux centres étriés ne suffisant plus aux besoins des agglomérations.

A cet égard, les programmes d'habitation sont en décalage par rapport au développement des secteurs secondaire et tertiaire; il en résulte un déficit grave du parc de logements, des taux énormes d'occupation par pièce, le maintien ou l'apparition de nouveaux bidonvilles.

Cette évolution se traduit par une uniformisation du modèle urbain marqué par de grands ensembles stéréotypés, masquant les vieux centres et banalisant la ville.

Si l'urbanisation coloniale avait concerné avant tout la frange tellienne, l'urbanisation actuelle a gagné à l'identique pratiquement tout le pays.

Le résultat a été que les agglomérations urbaines, de par leurs nombreux dysfonctionnements, offrent un cadre bâti dans un espace urbain en plein désordre que ni les instruments juridiques, réglementaires et techniques, ni les mesures d'aménagement n'ont pu contenir.

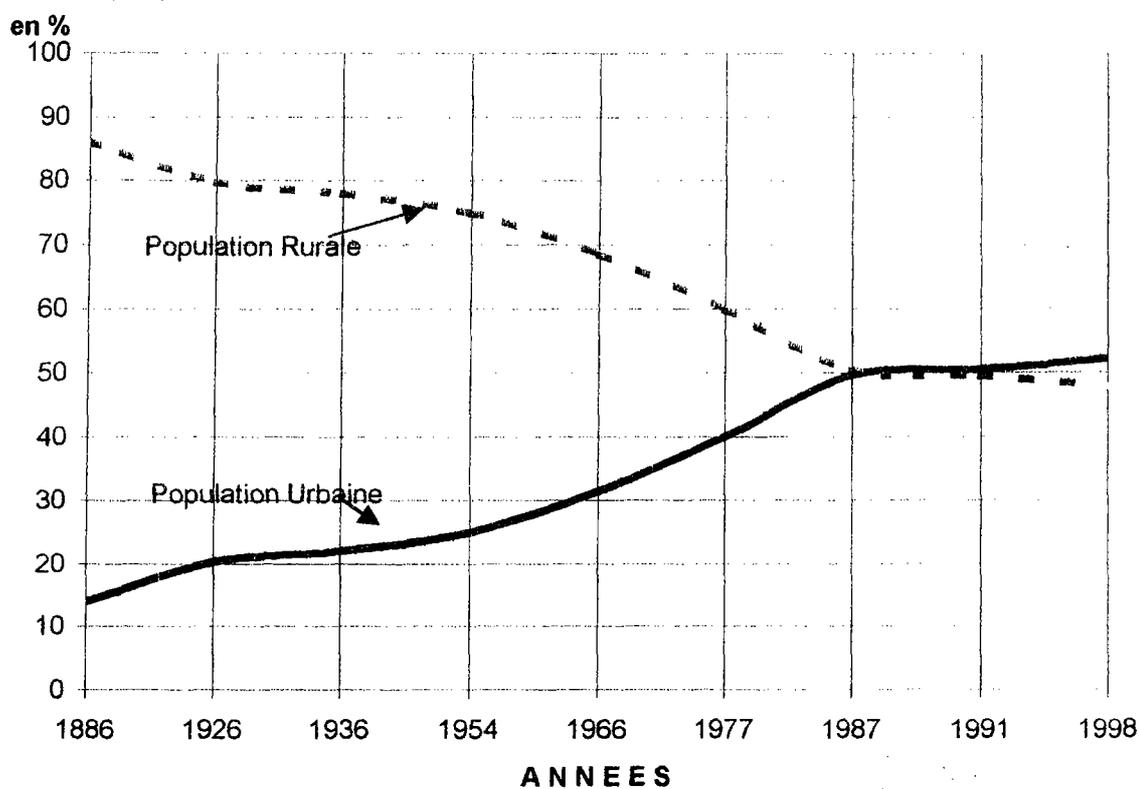
Les réorganisations territoriales se sont succédé depuis l'indépendance avec à chaque fois la promotion de nouveaux chefs-lieux sans prise en compte de la diffusion réelle des activités urbaines productives.

Le principal facteur de différenciation est fonction du rang dans la hiérarchie administrative du pays; il détermine le volume et la nature des équipements programmés par chaque plan.

Les différents découpages qui avaient pour objectif le rapprochement de l'administration du citoyen et l'équilibre régional, étaient également censés atténuer les mouvements migratoires inter-régionaux, et stimuler les migrations locales.

EVOLUTION DU TAUX D'URBANISATION PAR STRATE (URBAIN ET RURAL)

Taux d'urbanisation



Dès les années 1970, de nouveaux modes d'urbanisation caractérisent quasiment toutes les villes algériennes :

- il s'agit des **programmes planifiés des ZHUN** (Zone d'Habitat Urbaine Nouvelle), adoptés pour trois principaux avantages : modernité, caractère socialiste (habitat collectif) et rapidité de mise en œuvre, ils ont été jusqu'à présent la forme dominante de l'Etat en milieu urbain.

De nombreuses villes ont vu ainsi leur superficie se multiplier par 5 en moins de 30 ans. Cette rupture avec les centres anciens a été accentuée par une architecture répétitive monotone mettant en évidence l'existence de deux formes urbaines qui coexistent non complémentaires, celle des anciens tissus et celle des nouvelles urbanisations.

Plus de 100 agglomérations vont être concernées par l'implantation de plus de 250 ZHUN qui ont une superficie totale de 23 000 hectares avec une capacité d'accueil de plus de 650000 logements.

Chaque ZHUN couvre en moyenne 90 hectares pour une capacité de 2600 logements, soit une densité moyenne d'environ 30 logements à l'hectare.

Les plus grandes ZHUN présentaient des superficies de plus de 400 hectares situées dans les agglomérations d'Alger, Blida, Sétif, pour une densité moyenne de 25 logements à l'hectare. Certaines ZHUN ont même présenté des densités de l'ordre de 15 logements à l'hectare.

- **La politique du lotissement**, menée depuis 1974, c'est-à-dire notamment à la faveur des réserves foncières communales, a également contribué à façonner le paysage urbain et généré des extensions démesurées.
- La morphologie de la ville subit également l'influence de **la politique du logement**, notamment à travers ses différentes formes : social, évolutif, promotionnel ou logement entrant dans le cadre du programme « PLH » (Plan Local d'Habitat).

Ainsi, les centres urbains existants, en dégradation accélérée, n'ont bénéficié pratiquement d'aucune action de rénovation ou structuration compte tenu de la vétusté du parc et de la politique des loyers menés à ce jour. Ils connaissent une situation de dégradation et certaines habitations, menaçant ruine, mettent même en danger la vie des citoyens.

Le tissu ancien, homogène et densément peuplé s'est trouvé progressivement dépassé, incapable de reconstituer un noyau central de polarisation et de rayonnement des valeurs urbaines propres ; ce qui a permis la création de villes composites.

En outre, l'absence d'une conception réaliste de l'habitat rural adapté aux spécificités des régions, des communautés et des espaces, a laissé place aux autres modes décidés en hâte pour résoudre des problèmes urgents.

- Aux **programmes d'habitat rural** initiés par les Pouvoirs Publics se sont juxtaposés les constructions privées épousant des formes et des consistances inappropriées, d'où les défigurations et surtout les excès constatés in-situ.

En l'absence d'une politique de soutien et surtout d'encadrement des auto-constructeurs et des promoteurs, il s'est développé un habitat précaire dans des espaces de production agricole.

Cette explosion des tissus urbains s'est révélée préjudiciable au bon fonctionnement des agglomérations et à l'agriculture, les extensions se faisaient généralement aux dépens des meilleures terres agricoles ainsi qu'il sera explicité ultérieurement.

1.1.4 L'armature urbaine : vue d'ensemble :

Au plan de l'armature urbaine, le maillage relativement dense du réseau urbain dans le Nord, devient plus lâche dans les régions des Hauts-Plateaux où les distances et la faiblesse des densités de population ne contribuent pas à une hiérarchisation des villes.

On note cependant l'émergence de pôles régionaux ainsi qu'une croissance accélérée de tous les centres urbains et plus spécialement ceux de 50.000 à 100.000 habitants.

Le Sud du pays pour sa part, a un réseau tout à fait particulier lié aux conditions physiques et naturelles. Les villes s'organisent en effet en fonction de la disponibilité de la ressource en eau et des axes de communication.

Pour 1.187 agglomérations recensées en 1966, seules 95 étaient classées urbaines et relevaient en majorité de la zone tellienne (80 au total).

Les quatre grandes villes (Alger, Oran, Constantine et Annaba) tranchaient nettement du point de vue de leur taille, sur les strates qui concernaient les villes suivantes. Annaba, la moins peuplée (162.000 habitants) était ainsi deux fois plus peuplée que les trois villes qui constituaient la strate suivante, soit Blida, Sétif et Sidi Bel Abbès (regroupant toutes les trois 88.000 habitants).

Cette structure de l'armature urbaine caractérisait l'organisation de l'économie d'exploitation coloniale et notamment les déséquilibres régionaux.

Au recensement de 1977, on note le renforcement de l'armature urbaine nationale qui passe à 209 villes. Ce fait traduit les effets de l'industrialisation engagée et le développement induit par les activités urbaines.

La structure constatée alors pour cette armature urbaine soulignait toutefois la persistance des déséquilibres hérités avec le maintien de la prééminence des quatre grandes villes et surtout, le renforcement de l'urbanisation différentielle au profit de la zone tellienne. Cette dernière gagne en effet 62 villes par rapport à 1966, contre, pour la même période 34 villes supplémentaires pour les Hauts Plateaux et 18 villes pour le Sud. Avec 142 villes en 1977, la dite zone accapare 70% de l'armature urbaine nationale.

En 1987, on constate un renforcement encore plus net de l'armature urbaine générale qui passe à 447 villes. L'évolution de la structure globale de cette armature depuis 1977, traduit surtout le renforcement des petites villes, comme l'illustre le tableau ci-après :

Evolution de l'armature urbaine par strates de tailles entre 1977 et 1987

Agglomérations Année	Population (en milliers)						Total
	Moins de 5	5-10	10-20	20-50	50-100	Plus de 100	
1977	32	47	70	38	16	8	209
	61,1%			25,7%		3,8%	100
1987	49	185	92	79	26	16	447
	72,7%		23,4%		3,5%	100	

Source « Demain l'Algérie » - MEAT- 1995

Entre 1977 et 1987, les petites villes (moins de 20.000 habitants) ont enregistré un gain de 177 agglomérations supplémentaires, celles de 5 à 10.000 habitants, 138 unités supplémentaires, les villes moyennes (20 à 100.000 habitants) n'ont enregistré que 51 unités complémentaires et les villes de plus de 100.000 habitants sont passées de 8 à 16 agglomérations.

La carte ci-après fournit à ce propos une vue d'ensemble.

Ce « déficit » en villes grandes et moyennes ne prend toute sa signification qu'au niveau de la distribution régionale de ces agglomérations, lorsque l'on constate que les quatre grandes villes dominent toujours largement la hiérarchie urbaine nationale et que sur les 12 autres villes se situant dans la strate de 100 à 200.000 habitants, 7 d'entre elles, relèvent également de la zone tellienne contre trois unités (Batna, Tébessa et Sétif) pour les Hauts Plateaux, et deux unités pour le Sud (Biskra et Béchar).

Evolution de l'urbanisation par agglomération entre 1966 et 1987

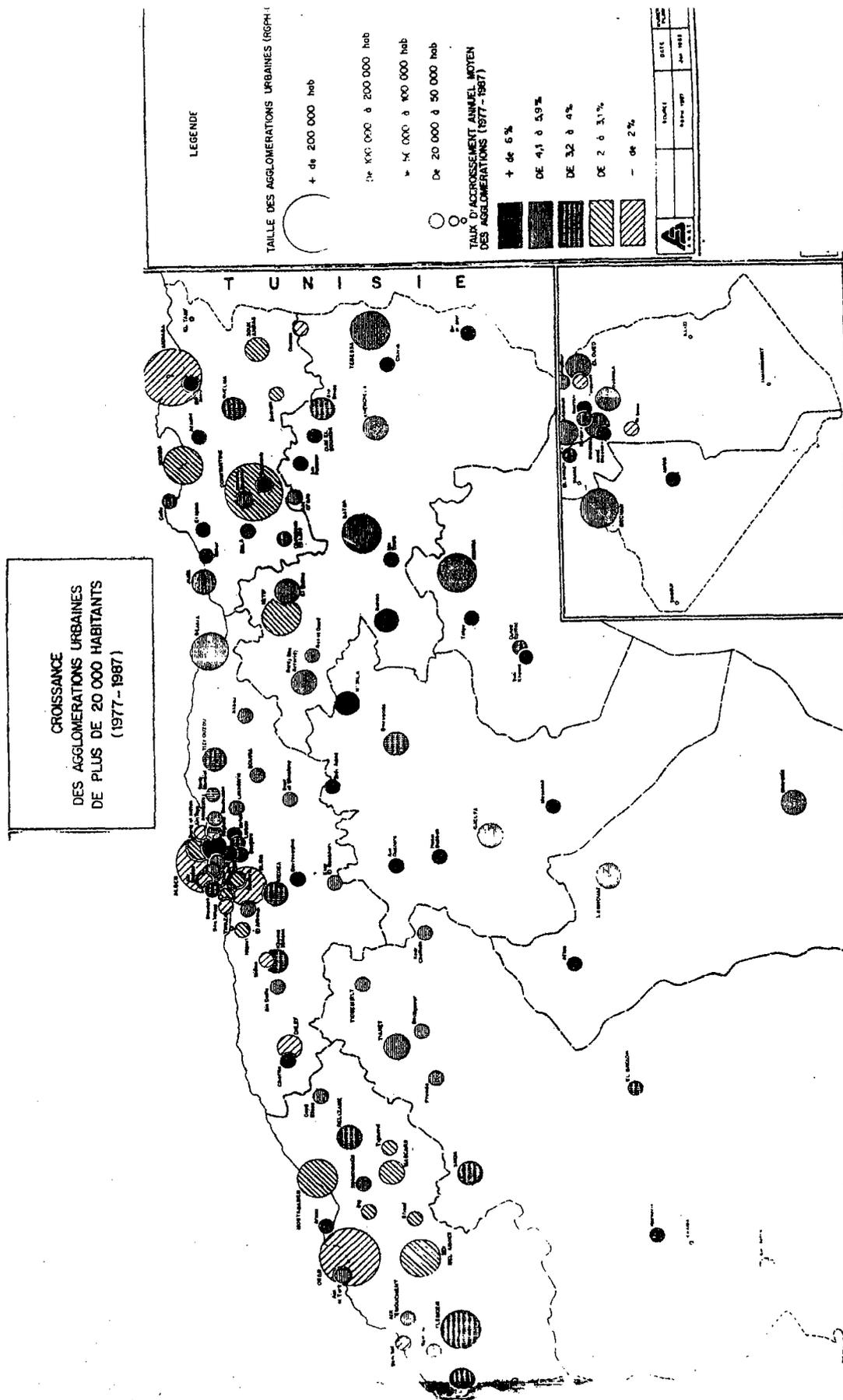
Groupe d'agglomération	1966		1977		1987		TX. d'accroi. moy / an		% dans la Pop. Urbaine	
	nb	Pop.	nb	Pop	nb	Pop	66/77	77/87	1977	1987
+de 100.000 hab.	4	1.676.462	8	2.935.461	16	4.541.990	5.22	4.39	53.09	39.45
50 à 100.000	10	651.361	16	1.585.270	26	1.851.464	8.98	1.56	23.7	16.17
20 à 50.000	27	862.103	38	1.203.559	79	2.284.234	3.07	6.61	17.9	19.95
- de 20.000	54	624.556	149	962.495	326	2.793.561	4.01	11.24	14.4	24.41
TOTAL	95	3.778.482	211	6.686.785	447	11.444.249	5.40	5.46	100%	100%

(d'après ONS)

La ville algérienne qui représente en quelque sorte la projection des contrastes et des conflits de la société d'aujourd'hui se distingue par :

- un espace urbain global désarticulé formant une mosaïque socio-spatiale presque sans unité; la ville actuelle apparaît comme éclatée ;
- et un espace bâti familial le plus souvent désapproprié et non « reconnu » par ses habitants.

Elle met en relief les logiques et les stratégies qui se sont succédé dans ses diverses transformations, dans ses fonctions économiques, dans sa morphologie spatiale, dans son profil sociologique et dans son mode de fonctionnement.



1.2 Les conséquences du phénomène d'urbanisation :

Les transformations enregistrées dans les espaces urbains ont des effets multiples qui peuvent être appréhendés et regroupés sous la forme de tendances préjudiciables.

1.2.1 Une tendance lourde à la littoralisation :

La forte croissance urbaine et la multiplication des agglomérations ont généré de grands déséquilibres spatiaux essentiellement sur l'espace littoral.

Il faut signaler que le littoral a toujours constitué un débouché naturel pour les mouvements des personnes et des biens provenant de l'intérieur du pays.

Le Nord de l'Algérie, comprenant les plaines littorales, les bassins intérieurs insérés entre deux chaînes telliennes internes (Dahra-Zaccar - Atlas Blidéen) et externes (Béni Chougrène - Ouarsenis - Titteri et les Bibans), offre toutes les conditions de localisation d'activités et d'établissements humains: conditions naturelles et climatiques les plus favorables, bon maillage infrastructurel, réseaux de villes, équipements de formation, bon encadrement etc.

C'est dans cette vaste région de plus de 18 millions d'habitants (plus de 62 % de la population nationale comme l'atteste le tableau ci-contre) que se trouvent les terres agricoles les plus riches, les ressources en eau les plus importantes, le potentiel littoral et le potentiel forestier.

La disponibilité d'infrastructures de transports (routières, ferroviaires, portuaires, aéroportuaires et d'énergie), a favorisé l'implantation et le développement d'activités productives, mais aussi leur forte concentration. L'espace littoral abrite ainsi 91 % des industries sidérurgiques, mécaniques, métallurgiques et électroniques (ISMME), 90 % des industries des matériaux de construction, 85 % des industries chimiques, 65 % des industries du cuir, et 56 % des industries textiles.

L'espace littoral algérien dispose de grandes potentialités : eau, sol (37 % du potentiel national), forestières (32 % de la superficie du littoral), halieutiques, minières et touristiques, et enfin espaces d'intérêt écologique (parcs nationaux d'El Kala, de Taza, de Gouraya, de Chréa, de Babor, et de la Macta).

Ces ressources sont menacées par une démographie intolérable et une urbanisation anarchique cause de dégradation sérieuses de l'environnement (pollution, érosion, détérioration de la qualité de vie, d'une manière générale).

En dehors des grandes agglomérations littorales, le reste des régions en butte aux problèmes de désenclavement et de sous-développement chronique, constituent les bassins de main-d'œuvre des grands pôles urbains et industriels.

1.2.2. Une urbanisation incontrôlée :

Le rythme accéléré de la croissance urbaine durant les dernières décennies a fortement marqué la configuration et le fonctionnement des réseaux urbains régionaux et de l'armature urbaine nationale (cf Annexes – carte illustrant les attractions urbaines).

Le contraste est grand entre les villes importantes du pays, qui concentrent activités, main-d'œuvre, infrastructures et équipements structurants, d'une part, et leurs arrières-pays, qui restent dévitalisés et pauvres, d'autre part.

Ce contraste s'est amplifié, ces dernières années, sous la double contrainte de l'insécurité et de la paupérisation généralisée des campagnes.

Le Sud du pays a un réseau tout à fait particulier en relation étroite avec ses conditions physiques et naturelles. Les villes s'organisent en effet en fonction de la disponibilité de la ressource en eau et des axes de communications, alors que l'essentiel de la population s'agglomère au Nord de la région. Tous les centres urbains ont connu de fortes croissances entre 1977 - 1987 et plus spécialement les plus petits d'entre eux (moins de 10.000 habitants).

En définitive, la politique de lutte contre les disparités régionales initiée dans le cadre des différents plans de développement n'a pu juguler le phénomène et encore moins le restreindre.

Le traitement de la gestion de nos villes et des problèmes qui s'y rattachent est indissociable de la politique de l'aménagement du territoire. Car c'est précisément et uniquement à la faveur de cette politique, que l'on peut dégager les axes et les moyens qui permettront de canaliser, ordonner et coordonner l'urbanisation effrénée que subit le pays et l'anarchie qui caractérise cette urbanisation, au niveau de chaque ville.

Cette politique de l'aménagement du territoire ne se contente cependant pas, de la seule maîtrise de cette urbanisation, pour notamment l'orienter selon la logique économique territoriale évoquée précédemment, elle implique également, le retour à des villes à l'échelle de l'homme tant dans les formes efficaces de leur gestion que dans la qualité des cadres de vie qu'elles doivent offrir, pour tous les espaces et pour tous les citoyens.

La question de la ville, vu son envergure et ses diverses facettes dans le cadre de l'aménagement et du développement du territoire, ne peut donc pas relever comme jusque là, de l'initiative et de l'action sectorielles. Elle implique comme exigence prioritaire, dans le cadre des objectifs du développement, une politique nationale et intégrée de la ville.

EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DE LA POPULATION ALGERIENNE PAR REGIONS POUR LES QUATRES RECENSEMENTS (1966 – 1977 – 1987 – 1998)

	1966	1977	1987	1998
NATIONAL	12022,0	16948,0	23038,9	29276,7
Nord Ouest	2166,5	5927,1	7702,6	9342,2
Nord Centre	4054,4	2712,6	3651,3	4572,7
Nord Est	1949,9			
S. Total Nord	8170,8	11545,4	15340,3	18719,4
H.P Ouest	696,4	918,7	1306,3	1662,7
H.P Centre	643,0	897,7	1311,6	2003,7
H.P Est	1668,4			
S. Total H.P	3007,8	2310,9	3238,8	4276,5
Sud Ouest	195,6	4127,3	5856,7	7942,9
Sud Est	647,8	271,4	419,4	574,4
S. Total Sud	843,4	1003,9	1422,5	2040,0
		1275,3	1841,9	2614,4

Population en milliers

1.2.3 La ville : un espace éclaté :

Les villes algériennes se présentent aujourd'hui comme une mosaïque socio-spatiale sans harmonie. S'y côtoient les noyaux traditionnels (méquinas, ksours, quand ils existent), le noyau colonial, les lotissements en bordure de quartiers anciens, les grands ensembles construits par l'Algérie indépendante et enfin l'habitat spontané, auto-construit et les bidonvilles.

La lecture de nos paysages urbains révèle les modes d'appropriation spatiale par différentes catégories sociales dont « le fil directeur est le mode d'appropriation foncière ».

On assiste à une dégradation avancée du cadre bâti, faute d'intérêt des pouvoirs publics et des propriétaires eux-mêmes.

Toutes les méquinas, Casbahs, et Ksours connaissent cet état; îlot par îlot la ville algérienne perd ainsi sa mémoire et même son identité.

Le cas le plus dramatique de désappropriation spatiale concerne les grands ensembles conçus d'une façon stéréotypée et sans âme.

La trop grande diversité régionale de leurs habitants et leur mobilité professionnelle, leur morphologies (espace extérieur non aménagé, peu d'équipements) ne permettent pas l'émergence d'une vie de quartier.

Le cas des quartiers périphériques, réalisés en auto-construction, occupant un créneau à mi-chemin entre le lotissement et le bidonville, constitue un exemple édifiant en matière d'appropriation de l'espace et une illustration des pratiques illicites et informelles.

De cette urbanisation non maîtrisée émergent une image dépréciée de l'urbanité et une appropriation spontanée de l'espace qui s'est faite en dehors de tout contrôle et de toute intervention administrative en temps opportun.

1.2.4 La dégradation des ressources naturelles :

L'urbanisation anarchique, la carence de la gestion urbaine et la non prise en charge des problèmes environnementaux, sont à l'origine des graves atteintes à l'environnement que connaît le pays et d'une manière générale, de la dégradation des ressources naturelles.

1.2.4.1 La dégradation continue des ressources en sols :

Plusieurs milliers d'hectares des meilleures terres agricoles du Nord du pays ont été sacrifiés au profit du développement urbain : nette régression de la SAU ; 0,80 ha/hab en 1962, 0,32ha/hab en 1991 et vraisemblablement 0,13 ha/hab en 2005.

A titre d'illustration, l'extension urbaine d'Alger, s'est faite essentiellement sur les zones à plus fortes potentialités agricoles (Mitidja et Sahel) où le bâti occupe actuellement :

- 10 % de la superficie de la Mitidja
- 21 % de celle du Sahel
- et 80 % pour les seules « Retombées Sud du Sahel ».

L'ensemble des terres consommées par l'urbanisation depuis l'indépendance est très important.

Entre 1974 et 1987, la déperdition des terres agricoles a atteint 70.000 ha, le même phénomène a affecté près de 78.000 ha durant la période entre 1988-1996 (750 ha ont subi le même sort entre juin 1995 et mars 1996 malgré la Directive Présidentielle du 14 Août 1995).

La pression sur les terres agricoles vient amplifier celle déjà enregistrée autour des zones urbaines. Aussi, est-il urgent d'arrêter la fragilisation des villages et des centres ruraux par l'expansion, peu réfléchie, de l'habitat péri-urbain; mouvement qui, au lieu d'impulser et de stimuler un développement de la vie rurale, a renforcé les dualités zones rurales- zones urbaines.

1.2.4.2 La dégradation des ressources en eau :

La croissance de la population urbaine et le développement des activités ont pour conséquence une surexploitation des nappes phréatiques et leur contamination ainsi qu'une augmentation importante des rejets dans le milieu naturel, et ce, bien au-delà des capacités d'auto-épuration des oueds.

Sur l'ensemble de l'Algérie du Nord, 193 des 358 agglomérations urbaines (sur les 447 définies par l'ONS en 1987), sont situées à l'amont des barrages et des champs captants des nappes, représentant 6.288.000 habitants en 1995, soit 45% de la population urbaine totale et potentiellement 10.086.000 habitants en 2010 qui porteront atteinte à ces ressources directement ou indirectement .

Il faut rappeler que l'Algérie se situe, parmi les pays les plus pauvres en matière de potentialités hydriques Le citoyen algérien ne dispose, que de 1/5000^{ème} de la quantité moyenne mondiale per/capita , soit en-dessous du seuil théorique de rareté fixé par la Banque Mondiale à 1000 m³/hab/an.

Le volume distribué représente, 85% du volume produit, soit une perte de transfert et de traitement de près de 15 %. A ces pertes il y a lieu d'ajouter, pratiquement dans la quasi-totalité des villes, celles à l'intérieur des réseaux dont on n'a pas une évaluation précise mais qu'on peut estimer entre 40% et 50%, le niveau admissible des pertes se situant à hauteur de 15 à 20%.

Les réseaux d'assainissement se sont développés de manière anarchique au gré du développement des villes, alors que toute élaboration d'un plan d'urbanisme repose en premier lieu sur un schéma d'alimentation et d'assainissement des eaux, et que d'autre part, les systèmes d'épuration adoptés (stations d'épuration dans la quasi-totalité des cas) ne résultaient pas d'études approfondies préalables à l'échelle du bassin ou sous-bassin.

Le nombre de stations d'épuration des eaux domestiques réalisées en Algérie est estimé à 46. Leur capacité de traitement varie de 1 000 à 750 000 équivalent/habitant bien qu'elles totalisent une capacité estimée à 2.900.000 équivalent /habitant pour une population raccordée de 2.452.000 habitants.

Dans la pratique ces équipements sont souvent à l'arrêt, parfois même abandonnés, ou connaissent un fonctionnement irrégulier.

Les fréquentes épidémies de maladies à transmission hydrique recensées depuis le début des années 1980 font apparaître un constat particulièrement inquiétant : choléra, fièvre typhoïde, hépatite virale, dysenterie; elles sont devenues quotidiennes surtout en période estivale. Les cas de ces maladies à transmission hydrique enregistrées chaque année sont dûes notamment:

- à la juxtaposition des réseaux d'eau potable et d'eaux usées qui entraîne, lors de la détérioration de l'un d'eux, une contamination bactériologique des eaux de consommation.
- aux rejets industriels et agricoles qui engendrent une contamination des eaux souterraines.

1.2.4.3. La dégradation des zones littorales et des écosystèmes :

Les 2/3 de la population algérienne vivent dans la frange tellienne, une centaine d'agglomérations, une dizaine de ports et les plus grands complexes industriels y sont implantés ; ce qui génère de fortes pollutions chimiques et organiques, déversées directement et souvent sans traitement dans la mer, occasionnant ainsi des dégradations sensibles des ressources halieutiques et une pollution des stations touristiques. Ce qui réduit considérablement les avantages économiques attendus.

1.2.4.4. Les espaces verts et boisés :

Même ces espaces n'ont pas échappé au processus d'urbanisation anarchique, alors que de plus en plus, les notions d'environnement et de qualité de vie doivent être prises en considération.

Les espaces verts sont à considérer comme des équipements structurants.

Les normes minimales concernant les surfaces d'espaces verts à aménager dans les agglomérations sont de :

- 10m²par habitant pour les espaces urbains ;
- 25m²par habitant pour les espaces sub-urbains.

Ces normes sont loin d'être respectées, voire intégrées dans les différents projets de développement urbains, car ces espaces sont livrés au grignotage des politiques des lotissements à travers la mise en œuvre de plans d'aménagement qui proscrivent pourtant tout changement de destination des sols.

1.2.4. Les pollutions urbaines :

Les déchets urbains constituent l'une des principales sources de dégradation de l'environnement et de détérioration de l'hygiène publique. La plupart des agglomérations urbaines et rurales éprouvent de grandes difficultés dans la gestion de leurs déchets, que ce soit au niveau du ramassage ou de celui de l'évacuation et de l'élimination.

Les décharges sont généralement situées sur des terrains perméables, ce qui peut entraîner la contamination des eaux souterraines.

Les unités de traitement des ordures ménagères sont souvent à l'arrêt pour des raisons techniques ou financières, aggravant ainsi la situation.

Le cas particulier de la décharge de Oued-Smar (Alger) est à cet égard édifiant ; elle a atteint un seuil de saturation très avancé, dégradant fortement l'état de l'environnement.

Les opérations de la collecte, du traitement des déchets solides et de nettoyage de la voie publique sont souvent considérées comme une préoccupation secondaire par les instances communales qui n'évaluent pas à sa juste mesure l'impact sur la santé publique.

De nos jours, et selon les statistiques disponibles, seuls 60 % des déchets urbains sont collectés.

En matière de pollutions atmosphériques, outre celles d'origine industrielle qui accroissent la concentration des pollutions dans l'air, celles générées au niveau des villes par la circulation automobile en émissions toxiques (monoxyde de carbone, oxyde d'ozote, plomb.) sont responsable d'affections respiratoires graves en raison principalement :

- du taux de motorisation élevé dans les concentrations urbaines (18 personnes /véhicule tourisme en moyenne).
- de la vétusté des véhicules de tourisme (40% ont plus de 20 ans à Alger par exemple).
- de la toxicité élevée des émanations gazeuses due à la mauvaise carburation des véhicules et à la qualité du carburant utilisé (teneur en plomb).

1.2.5 Des services publics défaillants :

Les conditions générales de fonctionnement des villes, en termes de prise en charge administrative et technique d'un certain nombre de missions rattachées à leur caractère urbain, mettent en évidence un niveau relativement faible de maîtrise de gestion.

Qu'il s'agisse, comme déjà signalé, de la collecte des déchets et de leur traitement en décharge, du nettoyage, de l'entretien des réseaux d'eau et d'assainissement, de la voirie, des espaces verts, de l'éclairage public ou encore du contrôle des règles d'urbanisme, de l'organisation des transports, de la circulation, de la sauvegarde des sites, et la préservation des éléments du patrimoine et du domaine publics en général, etc..., le constat d'une gestion partielle, aléatoire ou carrément défaillante, selon le cas, est quasi-unanimement admis.

Dans bien des cas, les insuffisances des administrations communales relèvent de causes qui tiennent à la fois de leur inaptitude et des conceptions et ou schémas généraux d'organisation et de fonctionnement inadéquats ou excessivement uniformes et rigides. L'inadaptation de ces schémas aux exigences de gestion des villes, se manifeste, d'ailleurs, par des dysfonctionnements internes à l'administration locale.

1.2.6 Des conséquences sur le citoyen :

Une des caractéristiques du phénomène d'urbanisation en Algérie réside dans la forte concentration de populations, qui a eu des répercussions multiples sur le comportement du citoyen.

La violence urbaine difficilement contrôlable, l'indifférence et l'individualisme ont fait leur apparition, se traduisant par une dégradation du bâti.

Nos villes souffrent en premier lieu de défaillances au plan de l'urbanisme et de l'architecture et de la maladie des grands ensembles, mais ces éléments ne sont pas les seuls facteurs aggravants de la situation. Le chômage, le sous-emploi, le déficit des services publics et l'absence de politique de solidarité et de proximité au niveau du quartier, achèvent de donner aux grands ensembles le caractère de répulsion et d'exclusion qui fonde la malvie.

On aperçoit aujourd'hui avec consternation les effets pervers de l'absence d'une politique de la ville durant plus de trente 30 ans.

Ces mutations rapides pour lesquelles les pouvoirs publics n'étaient pas préparés pour y faire face vont entraîner une série de dysfonctionnements, de maux de diverses formes qui sans une réelle prise en charge, sont de nature à créer le terreau d'une explosion sociale.

Cette concentration de problèmes s'exprime principalement par la délinquance, la violence et la drogue, faits d'autant plus alarmants qu'ils se manifestent chez les plus jeunes et dans les quartiers en rupture sociale et hors de l'orbite sociale.

Ces jeunes, en proie au désespoir, issus de familles nombreuses, vivent dans les logements exigus et insalubres, faisant partie des vastes ensembles de zones d'habitat sans aménagements, ni équipement urbains, ni services publics, et ont le sentiment d'être abandonnés et livrés à eux mêmes.

Face à l'affaiblissement des repères sociaux traditionnels (la famille, l'école, l'Etat, les partis, les syndicats,) et en l'absence d'un relais associatif efficace, pour la prise en charge de ces jeunes, les autorités apparaissent sans imagination, sans moyens, sans cohérence et sans politique. Souvent, elles cèdent aux actions ponctuelles et sans lendemain, exacerbant ainsi les blessures, et développant chez les jeunes désillusions et déceptions.

Toutefois, même si la politique de la ville ne s'est jamais affirmée, toutes les autorités locales ont tenté d'initier des actions de réhabilitation des quartiers.

Cependant la dispersion de ces actions, leur caractère spectaculaire, car souvent orienté vers des aménagements des chaussées et des voiries ... ont limité les impacts attendus, et n'ont pu atténuer la persistance des maux des quartiers défavorisés, ce qui conforte la certitude des jeunes d'être seuls face aux problèmes de leurs cités.

C'est dans ce contexte que l'opinion publique la plus courante dresse un procès peu reluisant sur tout ce qui relève des différents secteurs de la ville où s'exerce l'action publique en vue d'honorer des prestations devant répondre à un besoin social des citoyens ou entrant dans le cadre de la sauvegarde et de la préservation de l'intérêt général.

Régulièrement mises à l'index par la population ou la presse, les communes sont accusées non seulement de ne pas remplir leurs obligations, mais encore de s'éloigner de leurs administrés, de se montrer insensibles à la dégradation du cadre de vie des citoyens. Les reproches se font plus virulents pour dénoncer des pratiques opaques de distribution de terrains, de locaux commerciaux, d'octroi sélectif de services et facilités diverses, ou d'emploi des deniers publics dans des opérations ou manifestations de prestige ou conjoncturelles au détriment d'actions à priorité plus affirmée.

Phénomène apparemment général à toutes les communes, quoique beaucoup plus perceptible dans les villes importantes, l'indigence des relations entre la commune et les citoyens a fortement contribué, à étouffer le développement du sens civique et du respect de la chose publique, et à freiner et dénaturer les élans de dévouement au service de l'intérêt général.

Même s'il est possible de justifier cette situation par des comportements marqués par une lointaine méfiance, à caractère atavique, force est de reconnaître que peu de projets se sont fixés pour objectifs d'en inverser la tendance, à l'exception de déclarations d'intention le plus souvent sans lendemain.

II- LES FACTEURS DECLENCHANTS ET LEURS IMPACTS :

2.1. Le contexte du développement :

Evolutions urbaines et manifestations y afférentes sont à inscrire dans le processus de développement général du pays qui avait opté pour l'édification d'une société socialiste.

En effet, la conception de l'Aménagement du Territoire a puisé ses références dans la Charte Nationale, base idéologique de la période écoulée ; les concepts porteurs en sont : "égalité entre les personnes, résorption des inégalités spatiales, justice sociale".

Par l'option du développement et d'aménagement des grands territoires, notamment de l'intérieur du pays, l'objectif était de rendre justice à des régions que l'occupation coloniale totalement paupérisées.

Cela est très caractéristique de l'idéologie socialisante post-indépendante.

La loi relative à l'aménagement du territoire en est profondément imprégnée.

Elle répond à un système d'économie planifiée, et à un système institutionnel très centralisé.

La politique d'aménagement du territoire, définie dans les années 80, jugée dépassée et inadaptée à l'environnement économique et social des années 90, fut révisée et la mission "Aménagement" a été réactivée en 1994. Les grandes lignes de cette nouvelle politique furent dressées, dans un document de référence élaboré par le Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire : "Demain l'Algérie" (1995).

L'avènement du multipartisme et de l'économie de marché n'a pas encore modifié en profondeur le système du Parti unique.

Sous le bénéfice de ces quelques indications contextuelles, l'organisation politico-administrative mise en place, l'instrumentation juridique en vigueur, les méthodes et procédures employées, l'encadrement et les politiques suivies – indépendamment des aspects positifs incontestables qu'ils recèlent et qui ne font pas l'objet de cette étude- n'ont-ils pas été à des degrés divers des facteurs déclenchants d'un processus d'urbanisation dévoyé ?

2.2. Le poids des institutions :

2.2.1. L'inadéquation des dispositifs institutionnels :

Les dysfonctionnements affectant la gestion des villes procèdent de causes nombreuses, mêlées et interagissantes, dont l'inventaire complet reste à dresser, en prenant soin d'identifier et de distinguer les cause profondes des causes apparentes, celles-ci pouvant masquer celles-là ou se révéler n'être, en définitive, que des facteurs secondaires de dérèglements plus généraux à situer au-delà du cadre restreint de la gestion des villes.

Au demeurant, un diagnostic rigoureux, appuyé sur des enquêtes pluridisciplinaires pourrait fournir des enseignements complets et fiables sur l'état réel de la gestion des villes, ce qui permettrait à la fois de se rapprocher de solutions appropriées et d'écarter certaines fausses réponses.

Quoi qu'il en soit, un tel diagnostic ne devrait pas démentir certaines conclusions de premier plan, autour desquelles l'unanimité paraît, déjà, globalement réalisée.

Schématiquement, les défaillances dans la gestion des villes sont imputables pour une large part à :

- une explosion démographique et des mouvements migratoires créant des pressions insupportables sur des villes peu préparées à en absorber les effets ;
- des options initiales de politique économique et sociale refusant ou contrariant l'esprit d'initiative, la mobilisation sociale, et la « responsabilité citoyenne » ;
- un vécu administratif national très tôt façonné par des pratiques bureaucratiques mettant à mal l'éthique du service public.
- des inadaptations dans les constructions institutionnelles principalement au niveau de l'institution communale qui est considérée comme l'acteur principal de la gestion des villes.
- un dispositif législatif et réglementaire peu appliqué et un système de contrôle défaillant ;
- des méthodes et procédures inefficaces ;
- un encadrement peu qualifié ;
- des pratiques spéculatives sur le foncier favorisant un univers informel virulent.

2.2.2 Des conceptions inadéquates d'administration locale :

L'organisation et le fonctionnement des communes ont été définis sur la base de conceptions comportant des inadéquations à différents niveaux, et ayant eu des effets préjudiciables sur la gestion des villes.

2.2.2.1 Une surcharge de missions non hiérarchisées :

Les textes successifs, qui ont défini le rôle et l'organisation de la commune, lui ont toujours fixé une multitude d'attributions. De nombreux autres textes, par ailleurs, concernant la plupart des secteurs d'activités, prévoient eux aussi, à un degré ou à un autre, l'implication de la commune dans la mise en œuvre de diverses mesures, opérations ou interventions à caractère ponctuel ou permanent.

Les fonctions assignées à la commune ont été ainsi dessinées dès l'ordonnance n° 67-24 de 1967 sur la base d'un assemblage hétéroclite de missions touchant à des domaines multiples et revêtant en milieu urbain, un degré de complexité souvent insoupçonné ou sous-estimé.

Si, dans les petites communes, cette surcharge d'attributions n'a pas prêté à conséquences inquiétantes, dans les communes plus importantes, en revanche, elle a rapidement constitué un fardeau trop lourd à porter pour des administrations communales restées relativement frêles et en quête perpétuelle d'équilibres introuvables.

Pour être prises en charge avec un minimum de sérieux, sinon en conformité absolue avec les prescriptions légales, ces attributions auraient nécessité la réunion de moyens juridiques, techniques, logistiques ... bref, une multitude d'administrations spécialisées, de taille plus ou moins volumineuse en fonction de la nature, de l'ampleur et de la complexité de chaque tâche à accomplir.

Même dans l'hypothèse idéale de communes disposant de ces moyens, on ne peut s'empêcher de se demander si elles étaient aptes à maîtriser toutes les charges légales qui pèsent sur elles, en ce qu'elles supposent de visions stratégiques d'ensemble, et d'aptitudes managériales.

La démarche rationnelle et naturelle qui aurait voulu que des compétences supplémentaires ne soient confiées aux communes que par doses progressives (c'est à dire seulement lorsqu'elles font la preuve de leur aptitude à maîtriser celles qu'elles détiennent déjà) a été ignorée. Bien plus, et à un moment où toutes les communes, notamment les sièges de grands centres urbains, montraient des signes évidents d'essoufflement, de désorganisation et d'incapacité, une « réforme » du code communal venait encore alourdir et diversifier davantage leur champ d'action (loi n° 81-09 du 04/07/81).

La dernière loi n° 90-08 du 07/04/90, quand bien même elle réduit la portée de certaines missions, notamment en matière de gestion économique directe, maintient globalement, dans les autres domaines, un volume considérable de charges d'interventions.

Il va sans dire qu'au regard du contexte qui a toujours caractérisé les communes, nombre des attributions prévues n'ont jamais été réellement exercées, et pour celles qui sont réputées l'être, elles le sont de façon partielle, ou discontinue, et généralement médiocre.

En analysant le rôle à vocations multiples fixé aux communes, on finit par ne plus situer la place exacte qui leur revient, ni les positions stratégiques qu'elles doivent occuper dans l'architecture de l'appareil d'Etat, si tant est que de telles positions leur soient effectivement assignées.

Les communes elles-mêmes, apparemment, ont fini par ne plus distinguer l'essentiel de l'accessoire, les tâches secondaires des missions principales, à l'exercice desquelles elles sont précisément attendues, observées et jugées.

Au bout du compte, l'affirmation arrêtée en forme de postulat depuis 1967, d'une commune « omnicompétente dans tous les domaines » est ainsi globalement restée une vérité intangible. tandis que dans les faits, l'évolution constante depuis plus de 30 ans affirmait son exact contraire.

Il est moins question ici, de remettre en cause le principe de la compétence générale reconnue à la commune dans la gestion de ses affaires locales, que d'alerter sur la nécessité d'organiser un cadre plus cohérent, dans lequel les obligations primordiales ne seraient pas sacrifiées au profit d'interventions aléatoires « dans tous les domaines ».

Sous réserve d'analyses plus approfondies, on peut avancer que les conceptions qui ont prévalu semblent marquées, dès le départ, par une espèce de glissement de sens, conduisant à confondre « fonction communale » et « territoire communal » : Par le simple fait que ce dernier constitue, nécessairement, le réceptacle physique incontournable de toute action locale ou nationale, on a pu déduire que les charges de mise en œuvre de ces actions étaient, dans une très large mesure, nécessairement rattachables à la fonction communale.

A cet égard, dans l'amas difficilement classable des attributions communales, diverses administrations étatiques sectorielles peuvent puiser à volonté les arguments nécessaires pour soutenir le bien-fondé des actions qu'elles entendent mettre à la charge des communes, en se persuadant en outre qu'une instruction légale ou réglementaire suffit à en garantir la

réalisation achevée, et en se déchargeant, au passage, des responsabilités et du poids de besoins accaparantes et non gratifiantes.

L'assimilation hâtive de la fonction communale à son territoire, peut-être favorisée par une insuffisante définition du concept de « cellule de base du pays », a pu générer certains des dérèglements constatés, surtout si l'on a surestimé la solidité réelle de ce tissu cellulaire. Quoi qu'il en soit, l'institution communale témoigne pour le moins du manque d'aplomb de ces conceptions, et les interrogations fondamentales quant au rôle et à la vocation véritables de la commune, à la nature de ses rapports avec l'Etat et, par conséquent, au modèle de décentralisation à bâtir, longtemps éludées, finissent par resurgir, comme poussées et extériorisées par la rigidité et les blocages institutionnels.

En d'autres termes, l'apparente omnipotence de la commune, s'est transformée en impotence, surtout dans le secteur urbain.

2.2.2.2. Une option de décentralisation proclamée et contrariée :

Les nombreuses missions dévolues aux communes procèdent d'un élan généreux de transfert, vers la base, de pouvoirs censés permettre un exercice relativement libre de « gestion des affaires locales » et favoriser un processus de développement à l'écoute, et en accord constant avec les attentes exprimées par la population. Proche des citoyens, la commune, à travers ses élus, est aussi le lieu où transite, théoriquement, une fonction stratégique de communication montante et descendante avec les pouvoirs publics centraux.

Dans le schéma général, conçu et appliqué jusqu'ici, la décentralisation doit être appréciée de façon évidemment différente selon les périodes, à savoir avant et après l'avènement du pluralisme politique. Au système ancien, reposant sur des assemblées globalement issues du parti unique, s'est substituée la nouvelle forme, actuelle, de représentation, se proposant de mieux tenir compte des choix populaires.

Dans les deux cas, cependant, les mécanismes de la décentralisation ont révélé des dysfonctionnements, parfois assez graves, apparemment imputables là encore, à des failles dans les approches institutionnelles.

En effet, dans le passé, les communes ont longtemps été placées dans des rapports de type quasi hiérarchique avec la wilaya. En dépit des pouvoirs explicites qui leur avaient été conférés par la loi, les autorités communales s'étaient accoutumées à observer une attitude de soumission aux décisions et instructions émanant de la « tutelle », et étaient considérées de ce fait comme de simples prolongements locaux des services de l'Etat.

Auraient-elles eu quelque velléité d'action autonome contraire aux orientations reçues, ces autorités communales auraient été aussitôt destituées sans autre forme de procès ?

Cette conception de décentralisation, encadrée jusqu'à l'ingérence et fonctionnant à l'injonction, a conduit à gommer les limites des responsabilités respectives de la Commune et de la Wilaya dans la gestion des affaires locales, spécialement au niveau des chefs-lieux de Wilayas, et à un degré moindre, ceux des Daïras.

Rarement remises en cause, les décisions de la Wilaya en matière de « choix de terrain » ou d'intervention dans la gestion et le tissu urbains, n'ont pas toujours favorisé la création de conditions harmonieuses de gestion de la ville.

Dans un passé plus proche, la décentralisation a été, au contraire, invoquée par des autorités communales pour justifier des pratiques et des méthodes d'action à la limite de la légalité, ou parfois hors normes. Persuadés que leur légitimité les autorisait à concurrencer les pouvoirs publics centraux, des titulaires de pouvoir local ont pu se considérer investis d'une certaine forme d'autorité souveraine dans leur circonscription, entretenant des rapports tendus, souvent heurtés avec la tutelle, notamment à l'occasion des arbitrages financiers.

Cette courte période a mis à nu l'étendue des faiblesses juridiques, techniques voire politiques d'un appareil tutélaire qui avait jusque-là fonctionné en quelque sorte « à vide » et à l'abri d'une mise à l'épreuve des réalités du terrain.

Cette conception globale de la décentralisation, malmenée par des interprétations extrêmes et affaiblie par la dépendance financière, n'a pas aidé, évidemment, à bâtir et à fortifier un cadre de gestion locale s'appuyant sur des mécanismes institutionnels, techniques et financiers mieux ajustés et dans lequel les droits et obligations de chaque intervenant seraient harmonieusement répartis, rigoureusement observés, et dont les équilibres auraient fait l'objet d'une attention de chaque instant.

Sans doute accaparés par d'autres tâches plus urgentes, les pouvoirs publics semblent ne pas s'être investis dans la recherche des conditions susceptibles de favoriser l'émergence « d'un pouvoir local qui soit, à la fois, suffisamment autonome pour définir et gérer des « politiques locales » et suffisamment assujetties pour se conformer aux lois de la République »² et contribuer à les faire respecter. Ce vieux débat - universel - sur la décentralisation n'a, paradoxalement, pas pris de rides.

Bien plus, sa modernité s'affirme chaque jour davantage, à mesure que l'on prend conscience que la force d'un Etat repose aussi - et peut être d'abord - sur la solidité de ses fondations territoriales, et le dynamisme de ses villes.

2.2.2.3. Des administrations communales subissant des contraintes d'organisation et de fonctionnement :

Il convient, ici, d'observer tour à tour l'état actuel des attributions légalement (théoriquement ?) mises à la charge des administrations communales, et les conditions dans lesquelles elles sont habituellement placées pour les accomplir.

• Des attributions multiples, disparates et imprécises :

La loi n°90-08 du 7.4.1990 fixe aux communes ainsi qu'il a été souligné plus haut un champ de compétences pratiquement ouvert à la plupart des domaines d'activités.

Les missions communales de service public sont nombreuses, variées et complexes, sans occulter celles qui sont assumées par le Président d'APC au titre de la représentation de l'Etat, et sans compter les nombreuses attributions mise à la charge des communes par d'autres textes (codes des forêts et des eaux, textes relatifs à l'agriculture, au commerce, aux transports, aux investissements publics, à la santé, à l'environnement, etc...)

² cf. Rapport sur la gestion des métropoles - ANAT - 1994 - p.42.

Pour la plupart de ces missions, le rôle des autorités communales, consiste à fournir des prestations au bénéfice des citoyens ou à exercer de prérogatives de puissance publique (pouvoirs de réglementation et de police).

A la multiplicité et à la diversité des missions de la commune, considérée comme dépositaire de compétences universelles, s'ajoutent le flou et l'indéfinition des tâches.

En effet, la loi use de manière excessive de termes vagues et incertains du style : « la commune initie ... », « veille à ... », « participe ... » ce qui ne favorise pas la lisibilité de prérogatives que chacun peut comprendre à sa façon, ce qui est souvent le cas, aussi bien au niveau des autorités communales que des services de tutelle et autres administrations sectorielles de l'Etat.

Les moyens matériels et humains dont dispose la commune sont dérisoires face à ces missions innombrables devenues pour elle un fardeau trop lourd et explique en partie la désaffection de l'Administration Locale.

- **Un mode d'administration qui produit les effets de sa propre désorganisation :**

En raison directe de la grande variété des centres d'intérêts qui leur sont assignés, les administrations communales éprouvent d'énormes difficultés à élaborer et surtout mettre en œuvre des programmes d'action relativement cohérents, ou à instaurer des mécanismes durables de gestion.

Ces centres d'intérêts leur imposent à la fois de créer, faire fonctionner, assurer l'entretien, animer, suivre ou contrôler la bonne marche d'une multitude de services et équipements publics. Qu'elles s'astreignent, ou non, à confectionner un « programme annuel d'action », les administrations communales se retrouvent vite happées par l'engrenage des urgences, les obligeant à agir au coup par coup, en parant au plus pressé.

Les « services techniques » de ces administrations (qui regroupent, dans les villes, un ensemble de bureaux, ateliers, parcs autos et engins, magasins et entrepôts) sont particulièrement exposés à ce type d'actions dispersées, parfois motivées par des « urgences réelles » (dépannages et réparations dans tous les corps d'Etat, au niveau des voies publiques, des établissements scolaires et préscolaires, structures et antennes administratives, marchés communaux et abattoirs, centres culturels, conservatoires, maisons de jeunes, stades et salles de sport, etc... ou interventions de réfection à la suite de calamités naturelles et autres sinistres) et parfois, aussi, en réponse à de simples sollicitations exprimées par la hiérarchie, notamment pour satisfaire à des campagnes locales ou nationales « d'embellissement », de « réhabilitation », de « propreté »...

Les administrations communales s'évertuent, vaille que vaille, à honorer un plan de charge manifestement trop large, et dans lequel il s'avère souvent difficile d'évaluer par avance la consistance précise ou la dimension des interventions et actions, ainsi, évidemment, que l'ampleur de leurs incidences financières.

C'est notamment le cas lorsque des interventions prennent, brusquement, une autre tournure, du fait d'appréciations erronées, de dégâts accidentels au cours des travaux, ou de modifications inopinées introduites dans les opérations.

Sommées de se déployer sur de multiples fronts de gestion, de prendre en charge des équipements et des infrastructures se ramifiant au rythme de la croissance urbaine, les administrations et les autorités communales avouent, dans nombre de situations, leur impuissance à répondre à la demande et aux besoins exprimés par une population, elle-même en progression rapide. Elles adoptent alors, progressivement, une attitude de repli que le citoyen finit par interpréter comme étant de la négligence, de l'inertie, voire de l'incurie.

Dans ce contexte de désorganisation et de dilution de l'autorité, se sont développées, comme palliatifs à l'urgence et comme réponse à des intérêts catégoriels, la pratique des mesures dérogatoires et surtout une organisation parallèle caractérisée par l'informel.

2.3 Des pratiques dérogatoires et informelles :

Les extensions des villes se sont faites très rapidement et on enregistré partout l'émergence d'un tissu périphérique envahi par des noyaux urbains monofonctionnels.

Une des caractéristiques principales, c'est la recherche d'un espace donnant sur une rue pour ouvrir un fond de commerce en attendant les surélévations.

Tout local à usage d'habitation du rez-de-chaussée donnant également sur la rue perd sa vocation initiale et devient commerce du jour au lendemain.

Les terrasses ont été occupées, les parties communes des immeubles ; conciergeries, buanderies, caves et mêmes couloirs ont été transformés.

Tout terrain vague, tout espace libre en ville sont convoités et font l'objet de spéculations multiples et opaques.

Cette forme de privatisation des espaces publics est un phénomène qui révèle l'inaptitude des autorités à le contrôler et à le stopper.

Tractations, interventions, complicités, pratiques corruptives se conjuguent et créent un univers parallèle à l'origine d'enrichissements indus qui se traduisent, dans certains quartiers, par des constructions somptueuses frisant l'insolence et la provocation.

Cette situation est à l'origine d'une problématique complexe de la gestion immobilière que les ex « biens-vacants » ont cristallisée avec une empreinte durable sur l'état d'esprit des populations.

Une vie grouillante anime des faubourgs frappés de gigantisme sans équipements et commodités notables. Les seules initiatives que l'Administration tente parfois de préconiser consistent en « démolition-recasement ». Mais dès que la mesure est connue, on sonne le rassemblement des autres membres de la tribu, et les services étatiques se retrouvant avec une liste plus grande de familles à reloger.

L'exclusion des populations du logement public en raison des prix pratiqués, les contraintes liées à l'obtention des terrains et des permis de conduire, ainsi que les pesanteurs bureaucratiques, ont favorisé le développement considérable de l'habitat informel³ qui a donné naissance à des agglomérations chaotiques et à une cacophonie architecturale.

³ Concernant la périphérie d'Oran par exemple. L'habitat illicite est majoritaire à 72% au Pont Albin, à 68% à Ben Daoud.

Ces constructions sont érigées le soir, les week-end, les jours fériés, tablant sur l'absence d'intervention et de contrôle des services techniques, l'Administration elle-même étant affaiblie et comme paralysée par de nombreux autres problèmes.

Lorsqu'elle décide d'intervenir après coup, on lui fait grief d'avoir fermé les yeux et d'avoir ainsi aidé par son laxisme les contrevenants.

Ces derniers, d'ailleurs, exploitent paradoxalement toutes les possibilités offertes par les lois pour défendre leur cause et revendiquer d'autres avantages, le mouvement associatif leur offrant une opportunité pour s'attaquer à la crédibilité de l'Administration et la médiatisation devenant alibi pour un transfert de responsabilités.

Ces espaces urbains créés ex-nihilo caractérisés par un surpeuplement, une absence d'hygiène et d'infrastructures, s'organisent à leur manière, développant des activités qui échappent au fisc et à la statistique, inventant une économie souterraine qui révèle des capacités d'adaptation et de bricolage insoupçonnées. Les habitants réduisent au minimum les occasions de contact avec les structures administratives préférant confier ce genre de relations à des intermédiaire-médiateurs d'une surprenante efficacité.

Entassement, promiscuité dans des conditions parfois inhumaines, maux et fléaux sociaux, conditions sanitaires déplorables, pollutions..., le concept de « crise » octroyé à la ville ne possède pas assez de force pour traduire un tel univers.

2.4. L'instrumentation juridique:

2.4.1. En matière d'urbanisme :

Durant la période coloniale, la politique suivie en matière d'urbanisme se référait à l'appareil législatif appliqué en France depuis 1919, avec quelques adaptations aux conditions du pays.

En 1958, il y a eu l'amorce du Plan de Constantine, et la « nouvelle loi générale d'urbanisme » étendue à l'Algérie en 1960. Elle prévoit notamment :

- le « Plan d'Urbanisme Directeur » (PUD) : schéma d'orientation générale et de développement
- Le « Plan d'Urbanisme de Détail » : instrument d'application des dispositions relevées par le PUD
- Le « Programme d'Urbanisme » : Outil intermédiaire de planification et d'intervention.

En 1962, le « Plan d'Urbanisme de Principe » est introduit, il vise l'encadrement du développement et d'urbanisme des communes ayant une population inférieure ou égale à 1000 habitants (cette catégorie de communes n'étant pas soumise au PUD).

La législation prise après l'indépendance en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire avait pour but d'éviter l'étouffement urbain et de préserver le potentiel agricole.

La promulgation de l'ordonnance de 1974 portant constitution des réserves foncières au profit des communes et celle de 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique ont été à l'origine d'excès et de dépassements nombreux.

Depuis l'adoption de la nouvelle constitution de 1989, on assiste à la promulgation de tout un ensemble de textes législatifs relatifs, notamment, aux codes de la wilaya et de la commune, à l'orientation foncière, à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire ; le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) et le Plan d'Occupation des Sols (POS)

Parallèlement à cela, des décrets d'application de ces lois ainsi que des circulaires interministérielles sont venus préciser les prérogatives des différents services chargés de l'initiation, de l'adoption et de l'approbation des instruments et des procédures d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Cet arsenal d'instruments juridiques n'a pas eu d'impacts réels sur la maîtrise de la croissance urbaine, du fait de leur quasi-inapplication

Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) et le plan d'occupation du sol (POS) sont deux instruments d'urbanisme prévus par la loi n° 90-29 du 01/12/90 relative à l'aménagement et l'urbanisme. Les règles qui en découlent sont opposables aux tiers. Ils ont donc force de loi.

Mais souvent, on constate leur inapplication quasi-générale;

Les PDAU et le POS sont difficiles à mettre en œuvre pour différents raisons dont les principales concernent :

- le décalage temporel qui existe, entre les délais d'élaboration et d'approbation des instruments et les délais dans lesquels se réalisent les différentes dynamiques urbaines en présence. Ces dynamiques vont en effet beaucoup plus vite que les processus de conception/ approbation prévus par la loi.
- leur uniformisation / standardisation qui s'accommode mal avec les spécificités de situations géographiques économiques et institutionnelles concrètes ; le cas d'Alger ne peut pas être traité par un instrument de la forme et du contenu de celui qui traite le cas de In Salah ou Oum El Bouaghi, par exemple; les niveaux de complexité sont évidemment autrement différents.

Ils se caractérisent, en outre, par d'autres inconvénients, et notamment :

- l'absence de mode opératoire en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique
- leur déficit en termes d'analyse et d'anticipation sur les comportements des acteurs urbains alors que l'instrument lui-même est distributif de plus-value et de moins-value foncière et immobilière
- leur manque d'articulation cohérente avec le dispositif de mobilisation du foncier urbain ;
- la non réservation d'espaces spécifiques(stock foncier) ;
- et enfin le peu de liens et de connexions cohérents établis avec l'aménagement du territoire.

En se combinant et en se conjuguant, ces facteurs contribuent à une aggravation certaine des formes et du cadre de vie urbains en Algérie.

Une révision de leur contenu et de leur procédure d'approbation s'impose au même titre qu'une révision simultanée du rôle des agences foncières et de l'aménagement du territoire à la lumière des nouvelles exigences suscitées par la nouvelle conjoncture politique et économique.

Il convient de signaler que la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire n'étant pas réformée à ce jour, un « outil » a été initié par le Ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, nommé : la Maîtrise de la Croissance Urbaine (MCU). Son objectif est d'étendre l'analyse de l'urbain à un espace plus large qui pourrait être l'espace régional.

Deux instruments sont donc en compétition :

- PDAU ayant pour lui la réglementation juridique mais amputé du droit de dimensionner et de donner un rôle à la ville,
- et MCU dont les résultats n'ont aucune force de loi et qui sont toutefois proposés comme des solutions novatrices et appropriées aux autorités locales.

Sans préjuger des effets réels de cet instrument, il importe toutefois de signaler la situation ambiguë qu'il génère, du fait du manque d'indications et d'orientations quant à la relation à établir entre PDAU et MCU.

Les autorités locales ne peuvent être quelque part désorientées, voire découragées, par le foisonnement de recommandations et orientations contradictoires qui leur parviennent de sphères susceptibles de représenter un centre de décisions homogène

2.4.2 En matière d'Aménagement du Territoire :

En l'absence de toute stratégie d'Aménagement du Territoire dans ses dimensions autant nationale que régionale ou locale, stratégie qui dans le cas des villes aurait dû réguler les flux de populations, l'urbanisation se poursuit de manière anarchique.

C'est ainsi qu'on assiste passivement à l'avancée irréversible du béton sur les meilleurs terres, au saccage du patrimoine historique et naturel, à la dégradation du cadre bâti et à la prolifération des bidonvilles.

Toute approche de la ville renvoie inévitablement à la question de l'Aménagement du Territoire, la ville étant au cœur de toute politique d'Aménagement.

Les Pouvoirs publics ont conscience de ces problèmes, et cependant depuis la promulgation de la loi relative à l'Aménagement du Territoire en 1987, aucun texte d'application n'a été initié à ce jour.

Cette loi est donc restée lettre morte et l'occupation du territoire a continué à se faire selon le scénario tendanciel.

Par ailleurs, elle définit les grands axes d'aménagement du territoire et précise entre autres la nécessité de promouvoir les différents espaces et la maîtrise de la croissance des grands centres urbains "notamment dans le Nord du pays".

C'est ainsi que des instruments de mise en œuvre de ces options sont prévus :

- le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT),
- et le schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT).

Ces documents, pourtant élaborés, demeurent également sans impacts du fait de l'inexistence de textes d'application.

2.5 Les procédures de gestion :

2.5.1 Un cadre et des mécanismes de planification et de gestion inadéquats :

Dans les processus de planification, aussi bien qu'en matière de gestion, les dispositifs juridiques, techniques, administratifs en vigueur, du moins certains d'entre eux, se caractérisent par une sorte de décalage vis à vis des contextes urbains. S'inscrivant dans les démarches et les procédures plus ou moins rigides des logiques sectorielles ou territoriales, ces dispositifs ne répondent qu'approximativement aux réalités et aux impératifs de gestion de la ville.

2.5.1.1 Une planification déphasée des réalités de la ville :

Des inadaptations peuvent être observées à deux moments chronologiquement distincts des processus de planification : celui de la confection des schémas directeurs d'aménagement, puis celui de la programmation des équipements publics censés contribuer à matérialiser et structurer au sol les projections choisies.

- **En amont**, la planification urbaine, lorsqu'elle existe, produit des projections d'aménagement et d'urbanisme sans effets visibles sur les évolutions constatées de la ville. Les urbanistes en imputent la responsabilité aux décideurs locaux, voire nationaux, qui lancent, sur le terrain la réalisation d'opérations de logements, de lotissements, d'équipements sans se référer aux prescriptions pourtant obligatoires des schémas arrêtés.

S'il faut, certes, donner droit à ce grief, il convient aussi de pousser plus loin l'analyse et de rechercher d'éventuelles autres causes profondes. A cet égard, on peut se demander si, en raison de procédures qui peuvent paraître sophistiquées, exigeant de longs délais d'études, de concertation, de mises au point techniques et administratives, les plans d'urbanisme ne se pénalisent pas eux-mêmes, en offrant des orientations qui arrivent trop tard, à un moment où les équilibres et la cohérence générale qu'ils développent sont déjà minés et contredits par les nouvelles réalités d'occupation du sol.

En tout état de cause, le décalage saisissant entre les rythmes respectifs du processus de planification et du processus d'urbanisation réelle constitue un sujet majeur de préoccupation. En dépit de son caractère répétitif, ce décalage semble ne pas avoir mis en alerte les pouvoirs publics, dès ses premières manifestations, afin de rechercher des parades appropriées.

Quand bien même cette question est indissociable des conditions générales peu disciplinées qui, par ailleurs, caractérisent la gestion du foncier urbain - et peut-être en raison même de ces conditions - ne faudrait-il pas s'interroger sur la pertinence générale d'un dispositif de planification urbaine apparemment inspiré de ceux applicables dans des contextes urbains autrement plus stables et mieux organisés ?

- **En aval**, le passage au stade de la mise en œuvre des projections d'aménagement et d'urbanisme, sous la double réserve qu'elles existent et que l'on se propose de les appliquer, se déroule dans un cadre de programmation des équipements urbains qui s'est accommodé d'importantes inadaptations.

La ville n'est pas considérée comme un sujet particulier, une unité ou un niveau spécifique de planification. Elle doit s'intégrer dans les configurations standardisées qui prennent ancrage au niveau de la commune (PCD) ou la wilaya (PSD) ou l'Etat (programmes centralisés).

Les villes importantes peuvent bénéficier d'opérations relevant de ces trois niveaux de gestion, mais sans que ces opérations n'aient procédé d'une démarche d'ensemble, réalisant leur maillage, et traduite par exemple dans un « plan de ville ».

Le système d'allocation des subventions destinées aux équipements urbains se caractérise, au contraire, par la rigidité de son approche, de type sectoriel, n'autorisant que rarement une planification réelle, c'est à dire recherchant la convergence orchestrée d'opérations autour de projets ciblés de développement urbain intégré et coordonné.

La programmation sectorielle est, évidemment, nécessaire car tous les projets ne sont pas forcément rattachables à un projet urbain ou au traitement d'extensions urbaines. Mais lorsque ce cas se présente, la segmentation par secteur conduit au morcellement d'un projet unitaire par essence, et à l'éclatement des pouvoirs de maîtrise d'ouvrage, source d'anachronismes et de blocages dans le déroulement des opérations successives.

Placé, pour sa part, dans l'obligation de composer avec les effets de conjoncture économique et d'environnement institutionnel, le processus de planification des équipements publics se réduit souvent à un exercice délicat d'arbitrage entre divers impératifs de même force prioritaire, conduisant à recourir aux pratiques de « saupoudrage » en deux temps, des projets puis des crédits de paiement.

La conjugaison de tous ces facteurs ne contribuent évidemment pas à améliorer l'image de ville, montrant des espaces urbains disloqués, des réalisations livrées sans achèvement, quand ce ne sont pas des chantiers ouverts indéfiniment.

2.5.1.2 Des décalages dans les niveaux pertinents de gestion de la ville :

Dans l'examen des conditions de gestion de la ville, un intérêt tout particulier est à accorder aux analyses sous l'angle de ce qu'on pourrait appeler « le management des structures de gestion de la ville » (en se gardant toutefois des analogies trop hâtives). Il s'agit ici, de se placer sur le terrain des questions - parfois redoutables de complexité - relatives à l'équation structures/fonctions, et à la série d'interrogations qui en découle : degré d'adaptation, formes de déploiement des structures, niveaux et mécanismes de la prise de décision, concertation, coordination, mécanismes et automatismes d'exécution, etc. Sans s'égarer dans des niveaux

de sophistication assurément déplacés au regard du contexte actuel, il convient néanmoins de se pencher sur quelques aspects qui apparaissent comme autant de sources de blocage des progrès souhaités.

A cet égard, les problèmes immédiatement repérables dans la gestion de nombreuses villes (spécialement les « capitales » régionales, et à un degré moindre la plupart des autres chefs-lieux de Wilayas, et quelques sièges de Daïras) résident en partie dans les décalages apparents entre, d'une part, des fonctions de nature, de dimension ou de qualité différentes, et d'autre part, des paliers, des structures ou des formes de gestion non ajustés à ces fonctions.

Ces décalages peuvent être observés, d'abord, sur le plan territorial : A mesure qu'une ville s'étend et s'étale, il se crée, chez l'administration communale, un phénomène de double rupture l'amenant à se « déconnecter » en quelque sorte, à la fois des menus détails de gestion au cœur des quartiers, surtout en périphérie, et des grandes questions de gestion d'ensemble, qui concernent les équilibres généraux et les tendances d'évolution de la ville. La croissance urbaine fait ainsi émerger peu à peu des centres d'intérêts nouveaux que l'administration communale ne parvient pas à investir, car n'ayant pas évolué - structurellement - au diapason de la ville.

Ces administrations sont généralement restées figées dans les archétypes de structures inchangées dans leur nature, quoique gagnées progressivement par l'hypertrophie des services et la pléthore des effectifs. Faute d'avoir accompli le saut qualitatif requis par les nouvelles exigences urbaines, pour s'adapter à une croissance attestée, ces administrations s'avouent impuissantes à occuper durablement ces espaces de gestion précieux pour la fonctionnalité générale de la ville.

Du reste, le besoin d'adaptation périodique ne se limite pas aux considérations de structures ; il concerne aussi les formes, les méthodes et les instruments d'action et de gestion, lesquels requièrent une analyse séparée.

D'autres décalages, par ailleurs apparaissent de façon presque systématique sur le plan de ce que l'on pourrait appeler l'orchestration des interventions : A partir d'un certain seuil de croissance, les villes s'offrent en espace de gestion ouvert à des intervenants multiples (services du téléphone, eau et assainissement, gaz, électricité, entreprises, services des administrations déconcentrées, citoyens ...) dont les activités multiformes sur le tissu urbain échappent peu à peu aux exigences de coordination et de programmation générale censées se réaliser au niveau des sièges décisionnels communaux.

L'on assiste alors à des situations laissant une impression de désordre et d'anarchie, dont l'illustration la plus parlante est fournie par l'état général d'une voirie urbaine périodiquement « réhabilitée » pour être éventrée à nouveau.

Dans nombre d'interventions, notamment de réparation, maintenance, extensions d'installations, certains opérateurs ne daignent même plus consulter ni même informer les administrations communales, lesquelles d'ailleurs, submergées par leurs occupations courantes, n'auraient probablement aucun avis pertinent à donner.

Par certains côtés, les villes renvoient fidèlement l'image des conceptions générales ayant présidé à leur mode de gestion. Uniformité, désorganisation, inadaptation sont la marque de ces conceptions qui ont contribué, des années durant à produire une accumulation de blocages directement répercutés sur les villes, et auxquels il n'a pas été remédié en temps voulu.

S'ajoutant à ces blocages, les autres contraintes d'ordre social, économique, financier ... viennent compliquer d'autant la recherche de solutions globales qu'il serait plus judicieux, de ce fait, de remettre à réflexion ultérieure. Pour l'immédiat, les priorités concernent davantage l'identification de quelques mesures ciblées susceptibles d'aider à « freiner les dégradations urbaines » et autoriser une progressive reconquête de standards minimas de gestion de la ville.

Les politiques développées en matière de gestion urbaine peuvent être évaluées à travers les cadres institutionnel et fonctionnel, la politique foncière et l'urbanisme.

2.5.2 Les cadres institutionnel, fonctionnel et foncier :

2.5.2.1. Le cadre institutionnel :

En octobre 1966, fut adoptée une Charte communale qui définissait les orientations à partir desquelles devait être conçue la réforme radicale de l'institution communale.

Cette réforme se proposait de doter les communes d'un cadre juridique à même de leur permettre de s'émanciper économiquement.

Ce n'est qu'à partir de 1981 que sont conférées légalement aux communes des compétences en matière de délivrance des permis de construire, de gestion des réserves foncières et d'élaboration de plans d'urbanisme directeurs.

Une nouvelle étape qualitative dans l'évolution de l'institution communale est franchie avec la législation de 1990 qui intègre la commune dans le processus de réformes politiques et économiques induit par la Constitution de 1989.

Le nouveau cadre d'exercice de l'administration communale institué par cette loi apporte des modifications notables dans les formes d'organisation et de fonctionnement de la commune concernant notamment ses attributions en matière de gestion urbaine.

Dans ce cadre, les interventions couvrent aussi bien les questions d'urbanisme, d'utilisation des sols, de préservation du caractère architectural des agglomérations, que les actions portant sur la réalisation et l'entretien des réseaux (voirie, eau et assainissement, éclairage public). Selon le cas, la commune est appelée à prendre en charge, à apporter son assistance, ou simplement à encourager de nombreuses actions dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'habitat, ainsi qu'en matière de culture, jeunesse, sports et loisirs.

Néanmoins, à l'épreuve du terrain, l'administration communale n'est pas parvenue à maîtriser les services de base considérés traditionnellement comme étant inséparables de la fonction communale et ce, du fait notamment d'un sous-encadrement chronique qui a caractérisé ses activités.

2.5.2.2. Le cadre fonctionnel:

Il se singularise par les éléments suivants :

- Les fonctions qui concourent à la gestion urbaine, font intervenir différentes autorités au niveau communal, wilayal et central ; les premières étaient chargées d'administrer les services publics locaux, les secondes de la fonction de contrôle et d'application des lois et règlements et le niveau central de l'élaboration des axes de planification et de réalisation de grands projets. Harmonieux en apparence, le schéma général a été source de dysfonctionnements notamment dans les mécanismes définissant les fonctions de planifications et de gestion.
- Une planification urbaine non maîtrisée parce que non respectée, les plans et autres instruments d'urbanisme n'ayant pu s'imposer comme cadre impératif d'organisation. 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. La planification urbaine est remise en cause presque systématiquement et s'avère dépassée avant même d'aboutir sous l'effet d'opérations volontaristes et spontanées.
- Une programmation désarticulée des investissements urbains. Les masses financières considérables consacrées aux équipements urbains ne parviennent pas à influencer de manière significative sur la courbe des besoins. L'absence de projections urbaines impératives a conduit fatalement à la dislocation des espaces urbains. Ainsi, les programmes d'équipements se rapportent généralement à des actions insuffisamment maîtrisées d'équipement minimum en direction de zones urbaines nouvelles dont le rythme d'évolution est plus rapide que le processus de planification, qui, en théorie, devait organiser le futur de la ville et est réduit en réalité à des tentatives de rattrapage perpétuel de ruptures déjà consommées.
- Une dispersion des centres de décision : réparties sur plusieurs autorités inégalement impliquées, les responsabilités de gestion urbaine s'exercent de manière relativement cloisonnée.
- Un enchevêtrement des compétences : les différentes autorités interviennent sans grande coordination dans la gestion urbaine agissant en vertu de prérogatives fixées par des textes propres à chaque secteur.

Si les communes de par la loi disposent d'attributions assez étendues en matière de gestion, leurs pouvoirs sont dans la réalité désincarnés du fait en premier lieu de l'interférence qu'elles subissent de la part des pouvoirs déconcentrés et centraux de l'Etat, et en dernière instance de l'absence de leviers économiques donnant corps aux stratégies de gestion devant être développées dans les villes, notamment à travers une fiscalité locale appropriée et pérenne.

2.5.2.3. La politique foncière:

Un premier régime foncier est consacré à partir de 1974, il devait se traduire par un monopole conféré à la commune sur les terrains urbains nus par leur incorporation dans son patrimoine, avec indemnisation des propriétaires ou ayants-droit.

Ces dispositions faisaient obligation aux communes de constituer leurs réserves foncières sans que les moyens nécessaires à l'exercice de cette prérogative n'aient été mis en place.

Ainsi, la viabilisation des terrains urbains dans la plupart des cas, n'a pas été réalisée ou achevée avant leur mise en service au profit des différents opérateurs (auto-constructeurs ou industriels en zone d'activité). Cette mise en service sous forme de cession était en outre faite sans publication à la conservation foncière et sans enregistrement, ce qui a contribué à la création de contentieux fonciers.

D'autres effets pervers se sont manifestés par rapport à la rationalité de l'utilisation des terrains :

- l'absence de garantie à la propriété privée qui a parfois abouti à des situations telles que les nouveaux acquéreurs ont pu disposer de parcelles plus grandes que celles laissées aux propriétaires initiaux,
- des constructions n'ayant pas respecté le minimum de normes d'urbanisme.
- une surconsommation de terres agricoles d'une manière générale et la tendance au gaspillage des réserves foncières constituées.
- la non exigence de permis de construire dans les zones rurales qui a entraîné le mitage des terres agricoles :
- la multiplication des constructions illicites sur les terrains des propriétaires qui ont, par ce biais, tenté de soustraire leurs terrains à l'intégration dans les réserves foncières communales, soit par la vente sous seing privé, soit par la construction pour leur propre compte.

A partir de 1990, est intervenue une loi foncière inaugurant un nouveau régime foncier qui restaure la propriété et la liberté des transactions foncières en les soumettant aux procédures juridiques et administratives requises pour une gestion des sols plus cohérente.

Le passage du monopole exclusif des communes sur les terrains urbains au rétablissement de la propriété et de ses attributs ne s'est pas fait sans poser certains problèmes tels que la nécessité de la mise en place de documents de gestion foncière (cadastre) que la période antérieure a obérée.

Il convient de signaler en effet l'absence de terrains cadastrés qui a constitué un obstacle majeur à la gestion des sols.

De même, les instruments de régulation foncière mis en œuvre par ce texte, et notamment le droit de préemption, ne sont pas encore suffisamment mis en œuvre faute de définition du champ et des modalités pratiques d'intervention sommaire d'infrastructures.

Le nouveau contexte politique qui a donné naissance à l'instauration d'un marché foncier libre avec des mécanismes de régulation indirects, devrait aboutir nécessairement à un recentrage dans la conception des nouveaux instruments d'urbanisme.

2.6. Un sous-encadrement chronique :

Dans les collectivités locales, le sous-encadrement, la sous-qualification, l'instabilité des personnels et des fonctions supérieures constituent les caractéristiques principales de la situation qui prévaut en matière des ressources humaines.

La dévalorisation des emplois locaux est aussi un facteur qui ne milite pas en faveur d'une prise en charge efficace des problèmes des citoyens, et encore moins des situations complexes qui se rattachent au processus d'urbanisation.

Les services communaux souffrent d'une faiblesse chronique concernant l'encadrement (administrateurs, ingénieurs, architectes) qui représente moins de 2 % alors que ce taux devrait théoriquement se situer à hauteur de 10%, sachant par ailleurs, qu'il existe une forte concentration de cadres au niveau des Administration Centrales, en dépit de la volonté affichée du principe de la décentralisation.

Indépendamment des contraintes budgétaires qui empêchent des recrutements importants de cadres, il faut signaler que le secteur communal ne constitue pas un pôle d'attraction pour un encadrement de qualité.

C'est du reste ce qui explique les recommandations déjà préconisées concernant la fiscalité locale et la création d'une Fonction Publique Territoriale, considérées comme pouvant apporter une solution aux déficiences locales quant à la gestion de la ressource humaine.

Un management territorial, une politique de formation, de perfectionnement et de recyclage, assortie d'un système d'évaluation objectif et permanent, restent à promouvoir.

III- ENJEUX ET DEVENIR URBAIN :

3.1. L 'enjeu des grands équilibres spatiaux

3. 1. 1 de la démographie :

Partant de l'évolution démographique résultant des quatre recensements (cf Annexes), l'Algérie devra faire face en 2025 à une population d'environ 57 millions: les régions telliennes, regrouperaient 35 millions dont 11 millions pour les seules régions métropolitaines.

Les régions intérieures connaîtraient quant à elles les taux de croissance les plus élevés, qui de ce fait pourraient donner lieu encore à des mouvements migratoires en direction du Nord. La baisse de la fécondité devrait entraîner un rétrécissement important de la base de la pyramide des âges : les moins de 18 ans qui constituaient plus de 54 % de la population du pays, en 1977, ne représenteront plus que 46 % en 2000 et 37 % en 2025.

Ce vieillissement de la population avec réduction de la part des âges scolaires et pré-scolaires, et gonflement des âges actifs est une donnée essentielle pour la définition des priorités à donner au développement économique et social, à long terme, dans les villes:

- Pour les grandes villes, entrées les premières en transition démographique, la pyramide en forme d'ogive en 2025, indique un vieillissement rapide de la population et dans ce cas, il ne fait pas de doute que le problème de l'éducation et de la formation des jeunes va très vite s'effacer devant l'urgence de fournir de l'emploi aux nombreux entrants sur le marché du travail. Paradoxalement, bien que relativement privilégiées sur le plan des revenus, les métropoles connaîtront, un chômage important : elles auront à supporter la pression sociale de 3 personnes sur 10 sans emplois à l'an 2000 et plus encore si l'on tient compte des compressions actuelles d'actifs.
- Dans le reste des villes, par contre, la lutte sera, pour longtemps encore, à mener sur les deux fronts, la population d'âge scolaire ayant doublé entre 1977 et 2000 et celle en âge de travailler multipliée par 2,5.

Les taux d'urbanisation vont continuer à progresser d'une manière quasi- uniforme à travers les grands espaces du territoire.

Evolution des populations urbaines et rurales par grandes zones naturelles selon le scénario prospectif

Unité : Millier d'habitants

	1990			2000			2010			2020		
	P.R	P.U	T.U									
Zone Tellienne	7.663	8.936	53,8	7.850	12.674	61,7	7.782	14.365	65,0	6.270	14.630	70.0
Hauts Plateaux	3.262	2.274	47,2	3.053	5.036	62.1	3.455	7.990	70.0	4.150	12.450	75.0
Sud	977	1.274	56.0	961	2.078	68.3	1.345	3.080	70.0	1.665	5.025	75.0
Algérie	11.922	13.185	52.4	11.864	19.788	62.5	12.582	25.425	66.9	12.095	32.150	72.6

P.R. = Population rurale
 P.u. = Population urbaine
 T.U. = Taux d'urbanisation.

Source « Demain l'Algérie » - MEAT- 1995.

La logique de répartition spatiale des activités, obéissant aux exigences de rentabilité des investissements, remet déjà en cause l'amorce d'équilibre régional qui se dessinait dans les années 80.

C'est en effet, vers les régions ou les zones les mieux équipées en infrastructures de transport, de communication, d'énergie et disposant d'une main d'œuvre qualifiée que s'orienteront investissements et activités au détriment de régions moins bien pourvues.

Il va sans dire que les conditions d'accueil des activités sont réunies dans les villes du Nord. A plus long terme pourrait se dessiner, une hiérarchisation des territoires : on aurait alors des régions de commandement et des régions périphériques marginalisées avec les risques de tensions sociales que cette division spatiale du travail pourrait générer.

Les effets multiples de ces déséquilibres risqueraient par ailleurs d'entraver l'efficacité des investissements et aller à l'encontre des objectifs recherchés.

Il est donc clair que le croît démographique aura des répercussions dans tous les domaines. Le constat établi à chaque circonstance doit dépasser désormais le facteur alibi à la mise en œuvre d'une véritable stratégie d'aménagement du territoire dont la répartition spatiale des populations constitue un élément fondamental.

3.1.2. Le territoire:

Le réseau urbain au sens de l'aménagement du territoire est considéré comme un moteur important du développement régional et une action volontariste de réduction des inégalités nationales. Il est conçu comme l'expression de choix politiques susceptibles d'atténuer les effets pervers des processus économiques.

Le Nord dispose des plus grands atouts du pays tant au plan naturel (potentialités hydro-agricoles), infrastructurel (réseaux de voies de communications, tissus industriels, infrastructures de formation...) qu'en termes de ressources humaines. Il bénéficie d'une armature urbaine bien constituée avec cependant de grandes inégalités entre les régions urbaines littorales et le reste du pays.

A cette partie du territoire incombera donc une double mission :

- assurer pour l'ensemble de l'Algérie la transition vers l'insertion dans l'économie mondiale ;
- atténuer les graves disparités intra-régionales qui, si elles persistent, annihileraient, tous les efforts entrepris.

Le réseau urbain du Nord, devra donc être réorganisé dans cette perspective. Les quatre grandes villes algériennes, et en particulier Alger, auraient à jouer un rôle capital en raison de leur taille et de leur niveau d'équipement.

En ce qui concerne les régions des Hauts Plateaux, caractérisées par un sous-développement chronique ? Faiblement équipées et industrialisées, dotées d'un réseau urbain peu consistant, elles devraient accueillir d'ici 2010, une population supplémentaire de l'ordre de 3,8 millions et devront répondre aux besoins en emplois d'une population active de près de 2,5 millions.

Les activités traditionnelles agro-pastorales, en régression du fait de la faiblesse et de la dégradation des ressources naturelles et du croit démographique, ne seront plus en mesure d'offrir des sources de revenus suffisants, et donc la diversification des activités s'impose.

La mise en valeur, de ce vaste territoire, est conditionnée par la construction d'un réseau urbain à même de répondre aux exigences d'une telle entreprise : des pôles urbains structurants sont donc à mettre en place ; la promotion d'un réseau de villes moyennes et petites villes est indispensable eu égard à la tendance affirmée à la sédentarisation.

Moins perturbé par les grandes mutations qu'ont connues les Hauts Plateaux et surtout le Nord du pays, le Sud devrait jouer un rôle stratégique dans le devenir du pays. Le renforcement de son réseau urbain devient une nécessité.

Les immenses potentialités du Sud lui confèrent une dimension nationale : potentialités en eau, pétrole, gaz, potentialités touristiques et position géo-stratégique.

Ainsi, l'esquisse du réseau urbain élaboré par le SNAT (cf Annexes), implique que les politiques urbaines doivent prendre en charge, tout à la fois, en les intégrant : diversités spatiales, particularités, missions et fonctions spécifiques.

Dans cette optique, le rôle de l'Etat devrait donc s'adapter à chacune de ces politiques : régulateur, incitateur et/ou promoteur, tout en modulant son intervention dans chacune de ses stratégies sectorielles.

Cette nouvelle approche appelle à une restructuration profonde, au double plan de la spatialisation territoriale et de celle des activités, impliquant par la même, une rénovation des méthodes d'action des Pouvoirs Publics.

3.1.3. Le foncier :

Les déséquilibres d'occupation des espaces, l'absence d'une politique globale et cohérente ont engendré, sous l'influence d'une forte pression économique et sociale, un développement anarchique et des déperditions graves des espaces fonciers menaçant ainsi toute politique d'aménagement, d'habitat ou d'investissement. Dès lors, maîtriser le foncier, lui assurer un développement rationnel à la hauteur des ambitions et des études projetées, commande la mise en œuvre d'une politique rigoureuse en matière d'utilisation et de rationalisation des espaces destinés à de l'urbanisation.

La nouvelle vision de l'urbanisation devra créer le cadre adéquat pour une promotion foncière responsable s'inscrivant dans l'otique irréversible de l'aménagement durable . Tous les acteurs en la matière, et singulièrement les collectivités locales, se trouvent interpellées pour agir et consolider cette approche.

Cette prise en charge passe par l'amélioration de l'offre foncière et ,plus généralement, par l'émergence d'un marché foncier mieux réglementé, mieux régulé et surtout mieux adapté à la conjoncture et aux perspectives nouvelles en matière d'habitat.

Car, de nos jours les conditions de mise en place d'un marché foncier ne sont pas suffisantes pour pouvoir développer une promotion foncière adéquate, ce qui accentue les dérèglements et les contentieux fonciers et leur corollaire, le découragement des promoteurs, des aménageurs et divers autres bénéficiaires.

C'est pourquoi, pour redonner au foncier sa véritable dimension, il est primordial et vital de veiller à la coordination des actions ,et notamment :

- de renforcer les prérogatives des communes en matière de gestion du portefeuille foncier;
- de préserver les parcelles disponibles à l'intérieur des villes pour des investissements d'intérêt général ;
- de préserver et de sauvegarder le patrimoine urbanistique par des approches prospectives et anticipatives ;
- d'associer pleinement les principaux opérateurs locaux pour leur faire prendre conscience de tous les enjeux.

En fait, il s'agit de restituer au foncier urbain sa dimension économique, à travers l'évaluation des coûts et sa nature de patrimoine non renouvelable par des instruments de gestion, de contrôle et de régulation, en veillant jalousement à la préservation des terres agricoles.

Il est donc impérieux d'engager une lutte implacable contre les improvisations graves, les pratiques de l'informel, les spéculations foncières et les démarches sectorielles qui ont prévalu à ce jour.

3.2. L'enjeu du statut de la ville :

A l'exception de quelques cas particuliers, les villes ne sont pas reconnues au plan législatif, et de ce fait, ne bénéficient pas d'un statut approprié, répondant aux exigences spécifiques de leur gestion.

En effet, hormis l'agglomération d'Alger et les communes d'Oran et de Constantine, pour lesquelles ont été prévus des aménagements administratifs explicites quoique de portée inégale, l'uniformité demeure la règle, en ce qu'aucun dispositif, ni même une simple qualification terminologique ne distingue juridiquement la ville d'une petite localité rurale : l'une et l'autre restent globalement régies par référence à un même et unique système d'administration locale, qui ne rend pas compte, par conséquent, de la diversité remarquable des situations existantes.

Certaines marques de cette diversité apparaissent, pourtant, immédiatement à travers la localisation des sièges d'échelons territoriaux. Les chefs-lieux (de commune, de Daïra, de Wilaya) permettent de situer des villes d'importance variable ayant acquis un statut particulier non pas d'ordre institutionnel, mais simplement administratif reflétant une hiérarchisation déterminée par la présence plus ou moins forte des services de l'Etat.

Quand bien même il autorise certaines retombées gratifiantes, ce statut administratif n'a pas d'influence décisive pour une meilleure organisation et gestion des villes.

On peut même affirmer qu'il a parfois constitué un facteur supplémentaire de désorganisation, en ce qu'il a favorisé des interférences dans les pouvoirs de gestion, nuisibles par définition à la clarté des responsabilités, et à la cohérence requise dans la conduite de stratégies urbaines.

Quelques rares dispositions légales ou réglementaires, s'attachant ici et là, à localiser certains pouvoirs spéciaux de décision (par exemple : modalités d'approbation des PDAU communaux ou intercommunaux en fonction de la taille des villes) ou à prendre en charge des aspects ciblés de particularité de zones (par exemple : détermination de valeurs foncières, fiscales, ...en fonction de la localisation géographique) laissent deviner le souci des pouvoirs publics de marquer la place spécifique des villes. Mais ces dispositions, du fait même de leur caractère disséminé, contribuent au morcellement de la gestion de la ville, ou, du moins, ne favorisent pas l'unité de vision globale et intégrée.

A l'évidence, l'insuffisante reconnaissance du statut des villes, si elle se ressent déjà au niveau des villes moyennes, devient une véritable contrainte dans le cas des grandes agglomérations dont les extensions urbaines dessinent un territoire débordant sur plusieurs communes limitrophes.

Dans ces agglomérations, les pouvoirs (et les moyens) de gestion se divisent alors en autant de circonscriptions qui se partagent le territoire urbain, chacune d'elles se préoccupant légitimement de son seul périmètre, et laissant de côté les impératifs d'équilibres généraux censés être pris en charge par un niveau institutionnel spécifique qui n'existe pas, y compris pour le cas spécial d'Alger.

Les villes fonctionnent, s'étendent et évoluent en ignorant, à leur tour, les schémas officiels d'organisation et de fonctionnement dans lesquels on prétend les maintenir : des schémas globalement uniformes quant à leur fond, à peine soumis à quelques variations d'amplitude quant à leur forme, et qui ne suffisent pas à rendre compte de la spécificité et de la complexité des phénomènes urbains.

Qu'ils s'appliquent aux projections à grande échelle d'extensions urbaines ou aux simples tâches d'entretien courant des équipements collectifs, ces schémas généraux semblent, en effet, n'opposer aucune résistance à une évolution des villes adoptant des directions et des pratiques de fonctionnement imprévues et échappant à toute tentative de maîtrise.

Aux besoins évidents de diversification des approches de gestion quand elles concernent les villes, ces schémas (notamment ceux fixés par le code communal) se cantonnent dans une vision standardisée des communes, supposée convenir à chacune d'elles, à travers le pays.

Aux problèmes de fond, liés à la clarification de la nature exacte des fonctions communales en matière de gestion des villes ou à l'organisation d'un cadre cohérent pour l'intervention d'acteurs multiples, les réponses apportées se limitent à des modulations dans les tableaux des effectifs ou dans les organigrammes.

Or, sous leur formulation anodine en apparence, les missions communales exigent, en milieu urbain, la définition et la mise en œuvre de véritables politiques publiques locales que les textes, trop généraux pour s'arrêter aux spécificités, ne font pas, ou pas suffisamment ressortir.

Les conceptions en vigueur, encadrant la gestion des villes souffrent de rigidités qui sont, au demeurant, mal vécues, y compris par les représentants concernés de l'Etat : En prenant du volume, une agglomération devient un pôle d'intérêt si complexe et si préoccupant, qu'il autorise la multiplication des interventions directes de la wilaya, même dans des affaires réputées spécifiquement communales.

Le vide créé par la non reconnaissance du statut particulier des villes est ainsi comblé, partiellement et de manière informelle, par les structures de l'Etat qui estiment, souvent de bonne foi, que les autorités et les administrations communales ne sont pas de taille à affronter, seules, certains problèmes urbains.

Il est vrai que dans nombre de situations, les communes se sentent désarmées face à l'ampleur des tâches de gestion, surtout lorsqu'elles ont accueilli sur leur territoire, avec ou sans leur consentement, des programmes lourds de nouveaux logements, de nouveaux équipements à fort pouvoir attractif ou simplement des vagues de migration.

- **Le cas d'Alger : un nouveau statut porteur ?**

Le nouveau statut spécial d'Alger ⁴ met en place une architecture institutionnelle qui opère une espèce de contraction dans les structures chargées de l'administration de l'agglomération. Ce statut met fin à l'existence d'un échelon de type supra-communal en place depuis plus de vingt ans (CPVA puis CUC) et organise, dans le même temps, la récupération des attributions de cet échelon par les structures de la Wilaya, devenu « Gouvernorat ».

⁴ Cf Ordonnance n°97-14 et 97-15 du 31.05.97, décrets exécutifs n°97-292 du 02.08.97 et n°97-480 du 15.12.97.

Il s'agit d'une transformation assez profonde du paysage institutionnel de la capitale. A la différence des autres wilayas, le Gouvernorat – qui est défini comme une collectivité territoriale à statut juridique et à compétences de wilaya – se voit confier des fonctions supplémentaires relevant normalement du champ des attributions communales (éclairage public, réseaux d'eau et d'assainissement, déchets urbains, voirie, ...). Toutefois, l'exercice, par le Gouvernorat, de ces fonctions traditionnellement communales se limite à l'espace géographique formé par les seuls arrondissements urbains (28 arrondissements) qui constituent le territoire de la « ville d'Alger ».

Hors de cet espace, les autres communes (29) du Gouvernorat conservent apparemment la plénitude des attributions que leur fixe la loi relative à la commune.

Au titre des attributions qui demeurent de la compétence des arrondissements urbains, figurent, outre les fonctions administratives classiques (état civil, élections, ...) un certain nombre de missions ostensiblement orientées sur des préoccupations dites de « proximité » et de « quartier ».

De façon générale, et en prenant soin de cibler tout à la fois la « proximité » et « l'intérêt régional » ou « l'action métropolitaine », ce statut traduit la volonté d'adapter les interventions aux exigences spécifiques d'une grande ville, qui requiert une spécialisation des niveaux de gestion, ajustés aux ressorts territoriaux sur lesquels ils s'exercent. A cet égard, la création d'une Agence pour l'Aménagement et l'Urbanisme d'Alger, dotée de fonctions de conception et d'orientation constitue, en soi, un progrès dans l'approche globale de gestion et de maîtrise de la croissance urbaine.

De même, l'institution d'une fonction de très haut rang (Ministre-Gouverneur) semble répondre au besoin de doter l'Administration d'Alger et de sa périphérie d'un niveau d'autorité, voire de prestige, en rapport avec son statut de capitale du pays.

La nouvelle organisation qui se met en place est trop récente pour en évaluer valablement les résultats. Quand bien même on peut relever, ici et là, quelques lacunes et confusions dans la définition des nouveaux concepts qu'elle introduit, ou dans la répartition des rôles entre les différents acteurs, les idées novatrices que véhicule la conception retenue traduisent l'intention de mieux appréhender la gestion de la capitale, dans ses dimensions multiples et complexes.

3.3. L'enjeu financier

Les citoyens ont le sentiment qu'il n'y a aucune amélioration de leur cadre de vie en dépit des masses financières considérables consenties par l'Etat et les collectivités locales aux investissements; les interventions sont souvent perçues et qualifiées de stériles. Ce qui amène à s'interroger sur l'efficacité et sur la bonne utilisation des deniers publics.

Les gaspillages constatés, les infrastructures inexploitées ou laissées en proie à la dégradation, le choix contestable de priorités engagent à ne plus éloigner les citoyens des centres de décision et à mettre en place un cadre de référence pour une rénovation du champ et des modalités d'action des collectivités locales, de nature à améliorer leurs performances.

Dans cette perspective, l'administration locale doit s'efforcer d'assurer l'adéquation entre les missions et les charges qui lui sont dévolues, en vue de répondre aux aspirations du citoyen.

Il y'a lieu de signaler que plus de six cents communes restent tributaires du Fonds Commun des Collectivités Locales, ce qui ne répond à aucune logique économique. La commune devrait s'orienter vers une approche économique de la ville qui serait à même de lui permettre de se prendre en charge.

Une conception rénovée du développement local s'impose donc en cette période de rareté des ressources, lesquelles doivent être orientées vers des opérations prioritaires visant à réhabiliter et à entretenir le patrimoine collectif (infrastructures à caractère social, éducatif, sportif et culturel) ainsi que celles entrant dans le cadre général de l'administration des conditions de vie des citoyens (voirie, assainissement, environnement etc.....).

3.4. L'enjeu économique et la mondialisation :

Si la ville a une fonction économique, si elle est lieu de consommation et de production, si elle doit être considérée comme une entreprise à part entière, sa performance va se mesurer à sa capacité d'offre et de création d'emplois, considérée comme exigence fondamentale du développement économique et social.

La ville algérienne doit affronter aujourd'hui deux logiques :

- celui de la réceptivité à l'économie internationale ;
- et celui de faire de la ville une entité économique et culturelle viable.

L'enjeu de la réceptivité à l'économie internationale implique le développement de stratégies axées sur des critères et normes de modernité qui doivent permettre aux villes de se positionner dans un environnement compétitif par rapport à d'autres villes situées dans les espace maghrébin, et euroméditerranéen.

La conciliation des deux logiques liées à ces enjeux peut être à la base du développement harmonieux de nos villes; la première étant axée fondamentalement sur une recherche de profit à court terme, la seconde étant soumise à une nécessité de satisfaction régulière d'une demande sociale de plus en plus forte et de plus en plus diversifiée.

L'enjeu pour la ville serait alors d'être en mesure de « produire » une forme de société dont les caractéristiques lui offrirait les chances maximum d'intégration à l'économie internationale, nécessitant donc de dynamiser et de moderniser, pour les rendre plus efficaces, les systèmes d'enseignement et de formation actuels.

Simultanément, cet enjeu imposerait de gérer, structurer et créer des espaces urbains conformes aux normes de satisfaction universelles (normes en termes de quantité et de qualité de fonctionnement des équipements publics, des infrastructures (VRD), des transports, des communications...).

Le questionnement consisterait alors à savoir comment engager ce processus de reconstruction de nos villes tout en capitalisant l'expérience originale, déjà acquise en matière de leur développement

L'Algérie doit s'inscrire dans ce contexte de mondialisation en évaluant ses performances et en définissant clairement sa stratégie d'aménagement et de management du territoire et des villes.

3.5. L'enjeu participatif :

Le fonctionnement de la ville est inséparable de la dynamique de la participation du **citoyen**, acteur concerné au premier chef. En effet, le citoyen ne doit plus être éloigné des centres de décisions ; c'est en l'associant à toutes les actions qui intéressent son devenir, en l'impliquant dans la résolution de ses problèmes, qu'il sera possible d'améliorer les relations et de réduire les effets induits négatifs par toutes les actions mises en œuvre.

Pour une efficacité accrue, le citoyen doit s'organiser, conformément aux lois et règlements en vigueur, en s'inscrivant dans un mouvement associatif performant. Dès lors, les efforts déployés par la société civile, en complémentarité avec ceux consentis par l'Etat, sont de nature à produire des résultats probants.

Le manque d'expérience des élus locaux en général, joint au manque de cadres compétents en matière d'organisation et de gestion urbaine, devraient inciter les collectivités locales à engager la concertation avec les habitants et les professionnels afin de pouvoir asseoir un programme d'action qui aurait l'aval de tous les partenaires.

Dans le contexte de la vie quotidienne de nos grandes agglomérations, le citoyen qui est souvent confronté à des structures anonymes et des centres de décisions qui le dépassent, peut trouver par la pratique de la vie associative, un moyen privilégié d'exercer sa citoyenneté et la possibilité de défendre collectivement des intérêts et des droits légitimes.

Cette politique de la participation devrait être une école où s'acquièrent des attitudes et des comportements responsables, conviviaux et solidaires, valeurs qui fondent et qui fortifient la vie en collectivité.

Dans cette stratégie, le **professionnel**, qu'il soit architecte, juriste, urbaniste, chercheur, administrateur... , doit trouver sa place car, en raison de sa compétence, il est en mesure d'apporter une plus-value dans toutes les phases d'examen et de prise en charge des dossiers intéressant la ville ou tout autre projet urbain.

3.6. L'enjeu socio-culturel et patrimonial :

• Au plan social

Du fait de l'intensification et de l'accélération du phénomène d'urbanisation en Algérie, les populations néo-urbaines sont de plus en plus nombreuses.

Le modèle urbain, qui doit jouer son rôle d'intégrateur et de régulateur, doit tendre, d'une part, à éviter les fractures et les ruptures socio-spatiales et d'autre part à établir les continuités et les complémentarités nécessaires à la concrétisation d'une cohésion sociale.

Les mécanismes y afférents n'ont pas fonctionné avec l'efficacité attendue dans le cas des villes algériennes principalement, en raison :

- d'une perception généralisée de la perte du lien social illustré par une difficile intégration de la relation de prolongement entre espace privé et espace public;
- d'une apparence citadine « trompeuse »;
- d'une perception du lien Etat – société civile encore mal appréhendé.

L'avènement de l'économie de marché met fin à « l'Etat providence » et implique un processus de désengagement progressif de l'Etat de certaines sphères économiques et sociales, mais ce processus suppose une transition élaborée pour permettre aux populations habituées à « l'assistanat » de s'adapter et d'assimiler sans heurts et sans dégâts les mutations nouvelles.

• Au plan culturel et patrimonial

Le patrimoine constitue une source intarissable où l'on peut puiser des enseignements en matière de production architecturale et urbanistique et au niveau duquel on trouve une harmonie entre la société, l'identité culturelle, les règles structurelles d'organisation des espaces, les pratiques quotidiennes, le mode de vie et le milieu physique et naturel .

L'architecture traditionnelle qui puise ses racines dans le savoir-faire local est une expression de l'identité, au-delà de sa « monumentalité spectaculaire ».

Le respect de la tradition doit être interprété comme une expression de la solidité de la valeur authentique, qui n'entre pas en conflit avec l'évolution et le progrès. Il ne s'agit ni d'un retour au passé, ni d'une modélisation abstraite, mais d'une volonté et d'un élan conduisant à plus d'harmonie et d'équilibre, intégrant les structures existantes et leur dynamique propre.

Il importe donc de ne pas verser dans l'exclusion de l'environnement urbain traditionnel, mais plutôt de tenir les enseignements utiles pour des impulsions créatrices.

Le patrimoine architectural est un ancrage qui peut enrichir une vision prospective et qui empêche les ruptures historiques et l'acculturation.

3.7. L'enjeu environnemental :

Des espaces urbains déstructurés et dégradés, des espaces ruraux marginalisés et des conditions de vie détériorées, et un cadre bâti de qualité médiocre, constituent une des configurations de la société actuelle.

L'expansion urbaine pose, déjà, de graves; sa non maîtrise va accentuer les dysfonctionnements et la discordance entre les besoins de la population d'une part, et l'offre de services, d'infrastructures collectives et de logements d'autre part, c'est-à-dire va amplifier la dégradation de l'environnement et pousser à la naissance de situations incontrôlées, voire incontrôlables.

Il s'agit avant tout de poser le problème sous forme d'enjeu dans le cadre du Développement Durable. Un environnement de qualité est désormais un préalable incontournable pour toute croissance économique à long terme.

Il faut avoir constamment à l'esprit que même avec des moyens importants pour combattre les pollutions atmosphériques, résoudre les problèmes des déchets et ceux - à la fois multiples et vitaux - qui se rattachent aux ressources hydriques, les dommages écologiques, du fait des l'activité humaine, seront toujours considérables.

L'indice de vulnérabilité dans ce domaine sera fonction d'un effort soutenu de sensibilisation des populations pour la prise en charge effective de l'aspect environnemental qui, négligé, peut hypothéquer leur propre avenir et celui des générations montantes.

C'est dire, l'impérieuse nécessité d'examiner tout projet selon une approche multisectionnelle et d'y intégrer chaque fois la donnée environnementale.

A ce titre, il serait judicieux d'élaborer un inventaire des moyens de lutte, un catalogue des moyens disponibles et de mettre au point des dispositifs opérationnels pour éliminer toutes les formes de pollutions et de dégradation de l'environnement. Le volet « Recherche » en la matière doit être davantage valorisé.

Par ailleurs, ce processus d'actions doit s'inscrire dans la stratégie euro-méditerranéenne de protection de l'environnement dans la région.

Pour notre pays, la question de l'eau, dont les aspects liés à la qualité et à la quantité sont indissociables, mérite une attention particulière et tout doit être mis en œuvre pour une gestion plus efficace et plus rigoureuse.

3.8. L'enjeu d'une bonne gouvernance :

Rien ne sert de dynamiser les institutions, d'améliorer l'instrumentation juridique, de définir des compétences, de tracer des territoires suffisamment dimensionnés, de vouloir agir sur les méthodes, les procédures et les techniques, si les hommes chargés de veiller à la concrétisation de tous ces processus n'ont ni les aptitudes nécessaires, ni les motivations indispensables à l'exercice de leurs responsabilités.

Parmi les différents enjeux, celui relatif aux moyens humains constitue, à coup sûr, le facteur le plus décisif pour la promotion de la ville et la réussite de l'ensemble des actions devant être engagées dans cette direction.

Dans toute entreprise, en effet, la composante humaine est l'élément actif et déterminant pour atteindre les objectifs d'efficacité, de rentabilité et de performance.

Le concept nouveau de gouvernance ne situe plus l'autorité au niveau central uniquement, mais la confère à tous les niveaux de la hiérarchie administrative et à tous les échelons d'une organisation donnée, publique ou privée.

Ainsi, « le chef du syndic de l'immeuble, le président de l'association des habitants du quartier, le syndicat des promoteurs immobiliers, le chef de la division de l'urbanisme, l'architecte et l'ingénieur municipal, le délégué de l'habitat, de la santé et de l'équipement, le président du conseil communal... sont plusieurs acteurs qui participent au gouvernement d'un territoire et le pouvoir central au lieu d'être la figure dominante, n'est qu'un acteur parmi d'autres ».

La bonne gouvernance qui proscrit l'arbitraire, l'autoritarisme et le fait du prince, sait qu'il faut substituer le pouvoir de convaincre au pouvoir de contraindre. Elle privilégie la diffusion de la responsabilité et l'implication de tous les agents aux différents niveaux hiérarchiques, ainsi que la participation des citoyens pour qu'ils prennent en mains leurs problèmes et non pour qu'ils les posent à l'Administration. Elle vise l'efficacité, la bonne gestion, la rationalité et n'a de cesse de fournir des prestations de qualité pour répondre aux sollicitations des usagers.

En d'autres termes, la gouvernance renvoie à un processus qualitatif de réforme administrative, de recherche d'indicateurs de bonne conduite des affaires de la cité, d'amélioration constante de la formation et de mise à niveau permanent pour faire face efficacement aux mutations en cours.

La bonne gouvernance a enfin conscience qu'il ne suffit plus de dénoncer les carences, les entraves et les abus, d'élaborer de nouveaux textes, d'énoncer des mesures supplémentaires, mais au contraire qu'il faut veiller avant tout aux impératifs de l'application, de même qu'elle est convaincue que la conduite du changement exige une connexion en profondeur avec le réel et surtout la vertu de l'exemple.

Conclusion

Même s'il est difficile de conclure, il n'est pas déraisonnable de se poser la question :

Faut-il laisser ce processus de dégradation urbaine se poursuivre jusqu'au point de rupture et reporter les effets dramatiques sur les générations futures ?

Un tel dossier ne pouvant être clos à la faveur de cette modeste réflexion, il est pour le moins vital et urgent de tirer la sonnette d'alarme et de se mobiliser pour mettre un terme à des négligences coupables.

L'étendue des dysfonctions qui assaillent la ville est telle qu'il faudra des mesures énergiques, sinon drastiques, et bien sûr inscrites dans la durée, si l'on veut freiner le processus de dégradation. Dans le cas contraire, les choses s'aggraveront d'année en année avec un coefficient multiplicateur pour les risques signalés.

Que faut-il donc attendre de ce rapport sur la ville ?

Qu'il provoque un déclic pour une réelle prise de conscience sur les dangers qu'engendrent une urbanisation sauvage tous azimuts, et corollairement sur les menaces qui visent les terres à vocation agricole dont le ratio par habitant atteint déjà la côte de pénurie ?

Ou qu'a son tour, il se contente, comme à l'accoutumée, de constater et d'affirmer l'existence de défis majeurs à relever et d'enjeux importants à affronter et à prendre en charge ?

Défi, enjeu, stratégie ..., ces concepts, à force d'utilisation sonnent de plus en plus creux. Faute d'actions réelles concrètes engagées à bon escient, ils perdent de leur vitalité quand ils ne démotivent pas, alors que leur évocation constituent habituellement un facteur puissant de stimulation.

En vérité, les problèmes sont beaucoup plus complexes qu'on ne le pense avant observation, examen et approfondissement. Il faut encore pousser l'analyse plus loin pour saisir l'ensemble des situations et des mouvements qui secouent la ville.

Eu égard aux risques encourus et aux graves déséquilibres et perturbations potentielles, faut-il encore continuer à laisser traîner les choses et attendre l'irréparable ou l'irréversible ?

En tout état de cause, la perception superficielle de la ville qui a trop de conséquences néfastes sur le développement du pays doit céder la place à une approche critique objective susceptible d'avoir une vertu curative et salvatrice.

D'autres questions peuvent encore être soulevées et développées. Un thème aussi vaste et multidimensionnel est difficilement épuisable et ne s'accommode pas aisément d'une appréciation tranchée et définitive.

Dès lors qu'il y a postulation du futur, il faut évaluer le poids de la responsabilité qui incombe aux différents acteurs, qui, tout en se hissant au niveau d'abstraction voulu pour appréhender les problèmes dans leur globalité, doivent pouvoir descendre au niveau du réel pour s'assurer d'une stricte application des mesures arrêtées.

Les données brutes d'un état des lieux doivent être traitées sous l'angle d'un processus d'évolution maîtrisé en intégrant l'idée d'un avenir non seulement souhaité mais aussi possible.

Les changements interviennent avec une telle accélération que la prévision est devenue plus difficile.

Et pourtant, la prévision est une nécessité vitale, surtout si l'on ne veut pas être acculé à gérer les faits et résoudre les problèmes « dans le seul ordre que dicte l'urgence ». Le défaut de prévoyance revêtira dans ce domaine un caractère d'acuité prononcé et rendra les interventions éventuelles coûteuses et aléatoires.

La question qui se pose et s'impose est la suivante :

Faut-il encore proposer des structures nouvelles pour tenter de corriger les actions des structures anciennes qui n'ont pas fait leur preuve ?

Faut-il encore proposer des textes et des mesures sachant qu'ils risquent de ne pas voir le jour ?

On le voit, la remise en cause de procédures ou de procédés qui ont conduit à de telles anomalies appelle inmanquablement l'évaluation et la sanction, sinon le sentiment d'impunité continuera à fonctionner et les préjudices ne feront que s'amplifier.

Les nouveaux paradigmes d'incertitudes que sont le marché et la communication, ajoutés aux facteurs déclenchants soulignés dans les développements qui ont précédé, contraignent dès lors à une structuration rapide de la manière de penser et à une approche des problèmes plus rigoureuse et sans cesse actualisée.

L'appréhension correcte des phénomènes est-elle désormais suffisante à un point aussi avancé et aussi prononcé de dégradation ?

Doit-on se contenter de dire qu'un problème bien posé est à moitié résolu ?

N'est-il pas préférable de rattacher la crise de la ville à une crise d'intelligibilité des constats eux-mêmes, des évolutions enregistrées et des causes qui ont conduit à de tels dysfonctionnements ?

Dans un monde fortement ébranlé par des mutations technologiques accélérées, où subsistent encore de nombreuses incertitudes, où progresse l'irrationnel et où s'amplifient les fractures sociales, il devient urgent et nécessaire de définir un projet collectif et de préciser les contours du grand dessein de l'aménagement du territoire de demain.

La vraie question, celle qui interpelle tous les acteurs et en vérité le pays tout entier, c'est comment mettre de l'ordre après tant de dérives urbaines ?

Il faut le souligner : les problèmes non réglés ou mal réglés ne disparaissent pas : ils agissent et réagissent simultanément avec les nouveaux problèmes, et véhiculent avec eux les ferments d'une aggravation.

Il est temps de mettre un terme à ce gâchis. Il devient désormais urgent, pour toute opération à venir, de soigner le départ pour lui assurer une assise solide.

C'est en agissant en amont que l'on peut atténuer le caractère imprévisible des impacts car, entre l'amont et l'aval, l'absence de contrôle peut générer des développements difficiles à éliminer par la suite.

L'intervention intempestive, brutale et épisodique des services étatiques ne règle rien et est toujours perçue comme une injustice lorsqu'elle ne se retourne pas contre eux ; nonobstant la justesse de la mesure.

La gageure est désormais de prendre conscience non seulement de l'ampleur des dysfonctionnements inhérents à un processus d'urbanisation jusque-là incontrôlé et non maîtrisé, mais surtout des graves dangers et des lourdes menaces qui guettent le pays dans les décennies à venir si des actions énergiques ne sont pas prioritairement engagées.

La volonté politique doit être clairement affirmée pour inscrire ces actions dans un mouvement durable, ferme et résolu, qui a pour finalité de renverser la tendance à la détérioration chronique.

La politique urbaine, une fois bien définie, doit faire l'objet d'un texte qui emporte l'adhésion de tous les acteurs et de tous les partenaires.

Pour briser la dynamique conflictuelle ou de la confrontation qui caractérise le secteur urbain, il importe d'impliquer tous les concernés aux différentes étapes de l'élaboration des projets.

C'est du reste, le meilleur moyen de catalyser les effets négatifs éventuels que les procédures de réalisation de la mise en œuvre peuvent engendrer. Cette approche qui a le mérite de promouvoir le dialogue, la concertation et de favoriser la participation de tous à l'amélioration de leur cadre de vie, a valeur de validation préalable des dossiers.

La mise en œuvre de cette dynamique de la communication et de l'aptitude à convaincre constitue une précondition au bon accomplissement de la stratégie nationale urbaine, dès lors que toutes les forces qui forment la trame de la société ont compris qu'elles prennent en charge leur propre destin et qu'elles sont invitées à l'organiser, à le préserver et à le consolider.

Si l'étalement de la ville est une donnée qui caractérise dans la plupart des pays le mouvement d'urbanisation et si tout a tendance à devenir ville sur de grandes distances, il appartient aux gouvernants, à tous les niveaux, de s'efforcer de maîtriser ces évolutions pour éviter les risques d'explosion urbaine.

La ville, organisme vivant, constitue, à n'en point douter le reflet d'une société et est le lieu privilégié où se noue et se cristallise un processus civilisationnel.

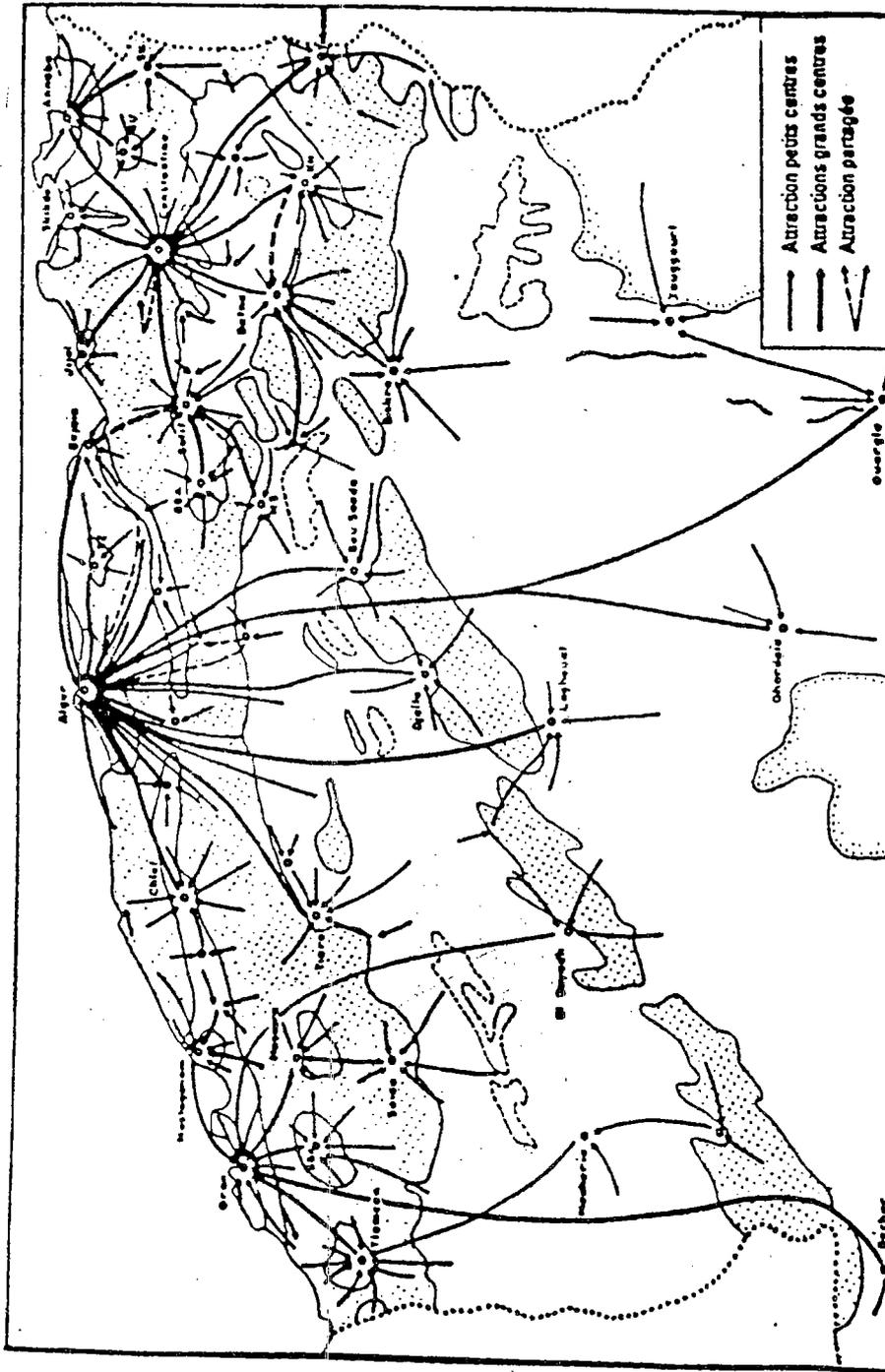
Dès lors, pour empêcher que l'urbanisation ne soit plus synonyme de crise, une politique véritable de la ville, un projet urbain, une démocratie urbaine, l'implication du citoyen dans le cadre de la complémentarité des efforts accomplis par l'Etat, sont les atouts à développer pour assurer correctement le devenir urbain de l'Algérie.

Puisse ce rapport servir à une prise de conscience collective ! C'est là, pour cette fois, la recommandation unique à préconiser.

PRINCIPALES SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Rapport sur l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
- Troisième session plénière /CNES – Avril 1995-
- Avis sur le dossier « Demain l'Algérie » :
- Quatrième session plénière/CNES – Octobre 1995-
- Avis sur le dossier « villes nouvelles »
- Quatrième session plénière / CNES - Août 1995-
- Contribution au projet de Stratégie Nationale sur l'habitat Rapport n° 2
- Quatrième session plénière/CNES - Octobre 1997-
- Avis relatif à l'Avant-Projet de Stratégie Nationale de Développement Economique et Social à moyen terme.
- Huitième session plénière/CNES - Mai 1997-
- Rapport sur l'Environnement en Algérie : Enjeu de développement
- Neuvième session plénière/CNES – Octobre 1997-
- « L'Algérie ou l'espace retourné » M. Côte – 1988.
- « Demain l'Algérie » - Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire/1995-
- « Le Sommet des villes » - Conférence des Nations Unies sur les Etablissements humains (Habitat II) - Istanbul 3 – 14 juin 1996 –
- « Alger, Capitale du 21 siècle – Gouvernorat du Grand Alger /An I – 1997 –
- Documents divers émanant de Départements Ministériels ainsi que de l'ANAT (Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire).

ANNEXES

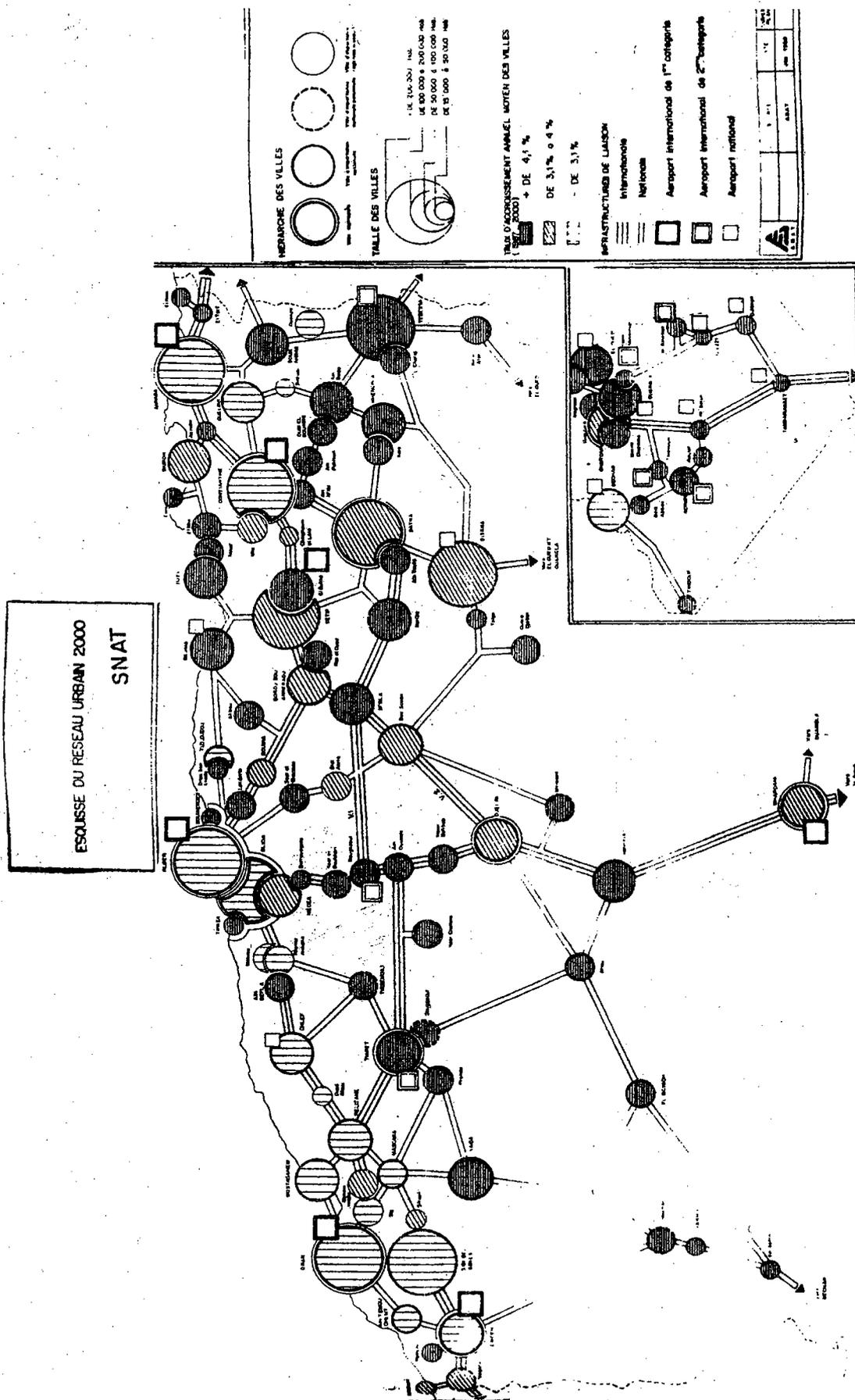


Les attractions urbaines.

Sur base multi-critères, ont été définies les attractions de chaque ville par rapport aux villes voisines. Il est des cas d'attraction partagée et de chevauchement (Béjaïa, Khenchela), mais dans l'ensemble les attractions apparaissent hiérarchisées. Un habitant du Hodna s'adresse pour les biens et services à la ville de Maïla, laquelle pour des services supérieurs s'adresse à celle de Sétif, laquelle à son tour s'adresse pour des services encore supérieurs à celle de Constantine. Les liens ultimes rattachant Constantine et Oran à la capitale n'ont pas été figurés.

EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DE LA POPULATION ALGERIENNE
PAR REGIONS POUR LES QUATRES RECENSEMENTS (1966 - 1977-1987-1998)

REGIONS	Population			Croît Annuel (%)			Structure Spatiale (%)			Evolution de la struc.				
	1966	1977	1987	1966	87/77	98/87	1966	1977	1987	1998	77/66	87/77	98/87	
Nord Ouest	2166,5	2905,7	3986,4	4804,5	2,75	3,21	1,71	18,0	17,1	17,3	16,4	-0,9	0,2	-0,9
Nord Centre	4054,4	5927,1	7702,6	9342,2	3,57	2,65	1,77	33,7	35,0	33,4	31,9	1,2	-1,5	-1,5
Nord Est	1949,9	2712,6	3651,3	4572,7	5,96	5,36	2,07	16,2	16,0	15,8	15,6	-0,2	-0,2	-0,2
Sous Total Nord	8170,8	11545,4	15340,3	18719,4	3,24	2,88	1,83	68,0	68,1	66,6	63,9	0,2	-1,5	-2,6
Hls Plateaux Ouest	696,4	918,7	1306,3	1662,7	2,59	3,58	2,22	5,8	5,4	5,7	5,7	-0,4	0,2	0,0
Hls Plateaux Centre	643,0	897,7	1311,6	2003,7	3,13	3,86	3,93	5,3	5,3	5,7	6,8	-0,1	0,4	1,2
Hls Plateaux Est	1668,4	2310,9	3238,8	4276,5	3,05	3,43	2,56	13,9	13,6	14,1	14,6	-0,2	0,4	0,5
Sous Total Hauts Plateaux	3007,8	4127,3	5856,7	7942,9	2,96	3,56	2,81	25,0	24,4	25,4	27,1	-0,7	1,1	1,7
Sud Ouest	195,6	271,4	419,4	574,4	3,07	4,45	2,90	1,6	1,6	1,8	2,0	0,0	0,2	0,1
Sud Est	647,8	1003,9	1422,5	2040,0	4,13	3,55	3,33	5,4	5,9	6,2	7,0	0,5	0,3	0,8
Sous Total Sud	843,4	1275,3	1841,9	2614,4	3,89	3,74	3,24	7,0	7,5	8,0	8,9	0,5	0,5	0,9
National	12022,0	16948,0	23038,9	29276,7	3,22	3,12	2,20	100,0	100,0	100,0	100,0			



Conseil National Economique et Social

N° 124/DES/SG/CNES/1998

Alger, le 11 Novembre 1998

**Procès-verbal d'adoption de l'Avant -- projet du rapport
sur « la Ville algérienne ou le devenir urbain du pays »**

Séance du 11 Novembre 1998

La Commission de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, s'est réunie, en séance plénière le onze novembre mille neuf cent quatre vingt dix huit, au Siège du Conseil National Economique et Social sous la présidence de Monsieur AMAMRA Salah, Président de la Commission.

A l'issue d'un débat riche et fécond, l'avant-projet du rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Président de la Commission de l'A.T.E.

Salah AMAMRA

