

Université Larbi Ben M'Hidi – Oum El Bouaghi
Institut de GESTION DES TECHNIQUES URBAINES

Module :
GESTION DES VILLES

Partie 3

Enseignant :

Mr Serradj Mohamed Lyes

La nouvelle stratégie nationale de l'habitat

En Algérie

Les importants financements consacrés annuellement par le Budget de l'Etat à des programmes de logements, particulièrement depuis 1970 n'ont pas réussi à endiguer les effets de la croissance démographique. Le problème du logement resté entier et continue de préoccuper pouvoirs publics et citoyens.

Malgré le doublement du parc de logements existant en 1962, un nombre croissant de ménages éprouvent des difficultés quasi-insurmontables pour accéder à un toit décent, et le taux d'occupation par logement est passé de 6,1 personnes en 1965, à 7,7 en 1998

Une répartition spatiale déséquilibrée de la population, aggravée par l'exode rural qui amène des groupes migrants à s'urbaniser dans des conditions précaires, augmentent la demande de logements dans les agglomérations dont le taux de croissance annuel est estimé à 4,8 %.

La concentration de ces populations dans des zones d'habitat insalubre à la périphérie des villes et même dans certaines régions rurales, constituent des poches de pauvreté. L'absence de commodités de vie élémentaires (eau, hygiène électricité,) l'accès difficile à l'emploi et aux soins médicaux, soins des facteurs de marginalisation, voire de désintégration sociales.

La situation est d'autant plus préoccupante que la pyramide des âges est telle, qu'un nombre important de jeunes ménages qui n'acceptent plus de s'accommoder d'une occupation "pluri- nucléaire " du logement familial, grossissent la demande.

L'explosion démographique, a augmenté la pression sur les villes et le seuil critique de taux d'occupation par pièce de 2,6 a été largement dépassé et certains indicateurs peuvent révéler l'ampleur des problèmes

- Une population à 90 % concentrée sur une bande littorale et évaluée à :
 - 28 millions d'habitants à fin 1994,
 - 30 millions d'habitants à fin 1997,
 - 36 millions d'habitants à l'an 2005.

Un parc logements évalué à fin 1994 à 3,640 millions, dont la moitié construits avant 1962, d'où sa vétusté. Sont compris dans le parc total :

- 400.000 logements précaires dont 120.000 unités de type « bidonvilles »,
- 800.000 logements en état de dégradation avancée.

Des taux d'occupation par logement à fin 1994 traduisent une grande disparité :

- 6.500.000 personnes occupent 1, 637,000 logements soit un T.O.L de 4,
- 13.000.000 personnes occupent 1.385.000 logements soit un T.O.L. de 9,
- 8.600.000 personnes occupent 618.000 logements soit un T.O.L. de 12.

Une dégradation de la situation illustrée par :

- 182 logements disponibles pour 1.000 habitants en 1962,
- 164 logements disponibles pour 1.000 habitants en 1966,

- 129 logements disponibles pour 1.000 habitants en 1994.

Un manque de commodités à fin 1994, rendu par les chiffres suivants :

- 31 % des logements ne disposent pas d'eau courante,
- 71 % ne sont pas reliés au réseau de gaz,
- 35 % ne sont pas dotés d'un système d'évacuation des eaux usées,
- 10 % ne sont pas raccordés à l'électricité.

Une production de logements insuffisante malgré la relance perceptible en 1994.

La persistance et même d'aggravation des conditions d'habitat des populations, indique que les politiques économiques centralement administrées et sollicitant lourdement le budget de l'Etat menées à ce jour, n'ont pas permis le renversement de tendance escomptée ; et les moyens et les énergies mobilisés au service de ces politiques ont manqué à des actions qui auraient pu contribuer à une meilleure qualité de vie, telles que :

- une gestion efficiente du parc immobilier,
- le maintien des liens communautaires par une conception adaptée de l'habitat
- la prise en compte des spécificités régionales, locales ou climatiques.

La situation décrite mais aussi l'environnement économique international, appellent à de nouvelles démarches appuyées sur l'évaluation sans complaisance des politiques menées, afin d'éviter de reproduire les erreurs du passé, ou de s'engager dans des voies aux effets aggravants.

I. EVALUATION DES POLITIQUES ANTERIEURES

1 - LES POLITIQUES ANTERIEURES ET LEURS LIMITES

Deux traits ont dominé les politiques menées depuis, environ trois décennies.

Le premier, c'est l'omniprésence de l'Etat dans toutes les opérations liées au logement (foncier, réalisation attribution), et le quasi-monopole de l'offre publique de ce produit.

Le second, concerne la primauté accordée au logement dit "social" qui a occulté les autres formes de promotion, notamment :

- l'auto-construction qui a dû souvent s'exprimer de façon illicite.
- le logement destiné aux catégories des revenus moyens.

Ces deux traits se retrouvent dans l'ensemble des éléments concourant à la production du logement : Le monopole confié à des communes sans ressources financières significatives, sans moyens adéquats, et de surcroît sous-encadrées, a mené à une gestion foncière mal maîtrisée et opaque, d'où ont été exclus les particuliers par l'interdiction des transactions entretiens. L'absence d'un marché foncier légal a développé la transaction illicite et un marché parallèle. Les "attributions" de terrain à quelques initiés ont souvent abouti à un transfert de "rente"....

Des cessions sans préalable d'enregistrement ni de publication légale ont créé un contentieux foncier. Ce monopole a contribué à dilapider un bien rare et non renouvelable en raison de prix administrés très faibles, à surconsommer des terres à forte potentialité agricole ; et a empêché la réalisation ou l'achèvement des viabilisations.

1.2- LE FINANCENIENT

Le quasi-monopole de l'offre publique et la primauté accordée au logement social, ont induit un financement public de ce produit qui a fortement mis à contribution les ressources budgétaires, a masqué les prix réels du logement, a déstructuré l'outil de collecte de l'épargne des ménages, l'a décrédibilisé, et s'est avéré incapable de recycler les fonds investis. La chute des prix des hydrocarbures en 1986, a été le révélateur du caractère insoutenable d'une telle politique aggravée par la rigidité des modalités d'allocation et d'utilisation des ressources budgétaires, et plus tard, par la hausse des taux d'intérêt répercutés sur le cout du logement, et par l'érosion des revenus qui a porté le rapport entre le pnx du logement social et le revenu amuel moyen a plus de 10.

1.3- LA PRODUCTION DU LOGEMENT

1.3.1 - LARPROMOTION ET LA GESTION IMMOBILIERE

Une politique de promotion immobilière essentiellement publique et soustraite à la concurrence, une gestion immobilière inefficente parce qu'épuisant ses ressources dans des prix de cession "bradés" et une aide généralisée et indiscriminée au loyer, ont rendu impossible le recyclage des investissements, ont mis en péril l'équilibre financier des gestionnaires immobiliers, et ont contribué à la dégradation rapide du cadre bâti.

Aux taux actuels du loyer, il faudrait deux siècles et demi pour amortir le prix de revient d'un logement de 900.000 DA, et plus de quatre siècles pour amortir l'ensemble des coûts de réalisation de ce même logement. Ces chiffres illustrent bien l'impossibilité de maintenir un tel système.

Cette situation n'a pu être modifiée en raison des contradictions internes de l'encadrement législatif de 1986, et de l'absence de textes d'application de la loi de 1993, qui visaient à introduire la commercialité dans l'activité de promotion immobilière elle a été aggravée par un système de copropriété mal compris, juridiquement mal encadré, et une fiscalité peu incitative.

La promotion immobilière privée est demeurée prudente, et les détenteurs de capitaux ont préféré s'orienter vers des activités spéculatives d'un apport plus immédiat et plus rémunérateurs

1.3.2 - LA REALISATION

La réalisation de logements d'où se sont retirées les entreprises privées en raison de prix administrés du m² construit, et du surenchérissement parfois insoutenables des intrants, a été imposée à un outil public auquel on a fait assumer en outre la préoccupation sociale de la permanisation des effectifs.

Ces facteurs conjugués à l'insuffisance du management, aux faibles exigences de la maîtrise d'ouvrage à l'approvisionnement irrégulier en matériaux de construction, et aux retards dans le règlement des situations de travaux, ont mené à une déstructuration totale de l'appareil de production public.

Nous retiendrons en conclusion, que face à la pression d'une demande sans cesse croissante, qui mobilisait l'Etat sur l'option d'une offre publique, dont il avait jusqu'alors les moyens, la nécessité de solutions alternatives, n'est pas apparue assez tôt, dont celle de l'incitation à l'émergence des marchés liés au logement, où auraient concouru toutes les initiatives et diverses sources de financement, qui se seraient adaptées à tous les segments de l'offre et de la demande.

2 - LES PREMIERS ELEMENTS DE LA RUPTURE

2.1 - LE NOUVEL ENVIRONNEMENT

Le rétrécissement des ressources du pays, ont amené l'Etat à remettre en cause son rôle de principal pourvoyeur de logements, et à reconsidérer les politiques de l'habitat. D'autres éléments liés aux réformes introduites dans l'économie convergeaient vers l'abandon par l'Etat du rôle d'opérateur, pour celui de régulateur et ont conduit progressivement à un certain nombre de mesures de correction des anciens dispositifs.

2.2 - LE FONCIER

La loi d'orientation foncière promulguée en 1990, a mis un terme au monopole foncier des communes, complétée par la loi sur l'expropriation qui fait de ce mode d'appropriation, un moyen exceptionnel, le dispositif garantit la propriété foncière et les attributs qui y sont attachés, et ouvre la voie à l'établissement d'un marché foncier.

Un autre élément de rupture est introduit par la réforme de la fiscalité foncière, qui vise à dissuader les rétentions foncières à caractère spéculatif, et à favoriser la mobilisation du foncier urbanisable.

Très vite les premiers effets positifs se sont fait ressentir dont notamment des prix de cession reflétant les valeurs urbaines des terrains, qui ont réduit les superficies des parcelles à céder.

Toutefois, les lenteurs de mise en place de la transition entre la situation de monopole, et la libération du marché foncier, font persister les contraintes qui pèsent sur la production du logement dont : la lenteur la Complexité et le manque de transparence des procédures qui consacrent le droit de propriété, à travers une couverture cadastrale insuffisante, un livret foncier embryonnaire et des délais trop longs dans l'enregistrement et la publication des actes.

2.3 - LE FINANCEMENT

En 1991, Une Caisse Nationale du Logement (CNL), chargée de mettre en place un système reposant sur l'aide à la personne fut créée. Le principe que l'Etat ne doit plus construire, mais aider les catégories sociales défavorisées, est définitivement admis. Et la décision de désengager l'Etat du logement social est prise, constituant un élément de rupture important.

L'annulation de cette dernière décision en 1992 n'a pas remis en cause le principe d'aide frontale, que l'on retrouve dans l'habitat rural et le logement évolutif.

Des expériences, impliquant l'effort du postulant et une plus grande transparence dans l'allocation des aides, ont été engagées en 1995. Il s'agit de l'opération d'aide d'urgence à la région sinistrée de Mascara, et de la réalisation d'un programme de « logements évolutifs ». Elles ont montré que l'on pouvait réduire les prix de revient du logement et écourter ses délais de réalisation. D'autres dispositions ont été prises notamment la révision à la hausse des loyers.

Néanmoins, malgré ces divers éléments de rupture, le financement du logement social, tel que pratiqué, est parvenu à saturation, et ne parvient plus à se régénérer. La CNER éprouve des difficultés à assurer le financement des programmes en cours, d'où la décision en 1996 de faire assurer leur prise en charge par le Trésor. Un nouveau système qui mobilise et optimalise l'ensemble des capacités nationales doit lui être substitué.

2.4 - LA PROBUCTION DU LOGEMENT

Une vaste opération de restructuration industrielle est lancée vers le milieu de l'année 1994, en vue de redéployer et/ou assainir ces entreprises sur la base d'un plan de redressement (PRE. Des mesures sont prises pour préserver leur équilibre de gestion et garantir leur pérennité, parmi lesquelles : la libération des prix à la construction, l'autorisation des achats pour compte de l'entreprise, par le maître d'ouvrage, le rééchelonnement des dettes fiscales et parafiscales, une nette amélioration dans les délais de paiement des situations de travaux sur les projets de logement, un meilleur approvisionnement en matériaux de construction, etc...

Toutes ces mesures, en particulier la libéralisation des prix à la construction, ont permis le retour de nombre de petites entreprises privées dans la réalisation du logement (près des trois quart des logements sociaux lancés en 1995).

II. LA STRATEGIE NATIONALE DE L'HABITAT

Les limites des politiques menées et la persistance de leurs effets et pesanteurs malgré les éléments de rupture introduits, appellent des changements. Cette exigence de changement peut être appréhendée à travers une série de questionnements qui sont autant de problématiques imbriquées :

Le premier questionnement est de savoir comment briser l'isolement relatif du secteur ? Comment l'intégrer dans le mouvement du développement économique global ? Comment dépasser toutes les visions sectorielles partielles ?

Comment régler les questions en amont du secteur ? Comment aborder de façon coordonnée les questions de la démographie et de la répartition déséquilibrée de la population ? Comment mettre en œuvre de manière concertée des politiques de maîtrise démographique, de meilleure répartition spatiale du développement économique, et donc des populations ? Comment stimuler le développement économique des campagnes pour endiguer, puis inverser l'exode rural ? .

Comment gérer les interfaces ? Comment organiser les solidarités entre secteurs pour développer des politiques foncières cohérentes et concertées ? Des politiques de production, de distribution et de commercialisation des matériaux de construction et des équipements ? Quelles réponses et quels instruments financiers, de crédit et fiscaux adaptés, peut-on mettre en place ? Qu'est-il possible de faire en commun pour organiser un marché de la main d'œuvre qui ait la flexibilité requise par l'activité du secteur, et qui puisse offrir les garanties et les protections nécessaires aux travailleurs ? Comment relayer les politiques de l'habitat dans les communes, avec quels moyens financiers ? Avec quels interlocuteurs techniquement qualifiés ?

Le deuxième questionnement interroge sur la manière de sortir le secteur de l'hésitation entre pratiques à caractère social et objectifs économiques ? Comment lever cette ambiguïté d'un même outil visant des objectifs contradictoires et qui n'en atteint aucun correctement ? Comment dépasser cette situation stérilisante qui n'a abouti qu'à distribuer indistinctement de la rente là où elle visait à aider les plus démunis ? qu'à précipiter la déstructuration d'un secteur là où elle visait à créer des plus-values et à relancer l'économie ? Comment mieux organiser la solidarité avec les plus démunis ? Par quels mécanismes ? Avec quels outils différenciés ? Comment assurer de la manière la plus durable l'action de solidarité de la collectivité et le devoir de protection que l'Etat doit aux plus faibles ? Comment rendre le secteur économiquement performant pour qu'il soit au service du pays en produisant des richesses et en permettant des transferts sociaux en faveur des citoyens ?

Le troisième questionnement, dans le droit fil du deuxième, demande comment passer d'un système d'aide implicite à l'offre, à un système d'aide explicite à la demande sans casser la dynamique de relance enclenchée récemment dans un secteur où domine l'outil public de réalisation ? Comment

concevoir une politique d'aide à la demande, modulée sur la capacité des postulants, sans une connaissance fiable, de leurs revenus réels ? comment concilier ce souci de ne plus soutenir l'offre avec l'exigence d'inciter les initiatives et les investissements privés à assurer la relève de l'offre publique Comment passer d'un système de financement public dont l'Etat n'a plus les moyens vers la mobilisation des initiatives et des fonds privés ? Comment orienter les investissements vers la production de logements face aux opportunités spéculatives qui existent aujourd'hui ?

Ce qui mène naturellement à un quatrième questionnement ; Comment drainer des capitaux ? Comment inciter l'épargne institutionnelle à se protéger de l'érosion monétaire en s'investissant dans le foncier et l'immobilier ? Comment encourager, en dépit du rétrécissement des revenus, une épargne significative des ménages ? Quel effort particulier doit être consenti pour mieux cerner les revenus des ménages, pour concevoir et mettre en œuvre une politique exceptionnelle d'incitation à l'épargne ? Comment drainer et par quels mécanismes l'argent du marché informel vers le foncier et l'immobilier qui sont traditionnellement des valeurs refuges ? Comment assécher la rente ?

Ces problématiques mènent aux éléments de proposition suivants

1- POUR UN DEPLOIEMENT PLURI-SECTORIEL DE LA STRATEGIE. DE L'HABITAT

.1.1 - CONDUIRE LE CHANGEMENT :

Ce que l'on a appelé la « crise du logement » n'est que la cristallisation de contraintes multiples, prenant souvent naissance dans d'autres secteurs. Lieu de convergence de ces contraintes, le logement est le révélateur de l'état de l'économie nationale, et de ses dysfonctionnements, auxquels il participe certes, mais dont il n'est ni la cause unique ni la cause principale.

Dès lors, développer une stratégie de l'Habitat, revient nécessairement à agir par des mesures intersectorielles coordonnées qui organisent les solidarités non par des « mesures d'accompagnement », plus ou moins importantes, alors même qu'elles constituent souvent des conditions préjudicielles au déploiement d'une politique de l'habitat. Ce qui amène à penser une stratégie nationale de l'habitat où tous doivent concourir à l'atteinte de l'objectif fixé.

1.2 - POUR UNE STRATEGIE DE LA RUPTURE

Un chemin optimum doit permettre d'articuler une telle stratégie pour passer du système ancien conçu, mis en œuvre et géré jusqu'ici presque exclusivement par l'Etat, vers un système ouvert à toutes les initiatives, où l'Etat se désengage de la gestion des programmes de logements depuis leur conception jusqu'à leur distribution, pour renouer avec un rôle de facilitation des marchés et de mise en œuvre des régulations strictement nécessaires.

Un tel chemin passe par les éléments de changement introduits dans • l'environnement macroéconomique et à l'intérieur du secteur, par les réformes mises en œuvre depuis 1990. Il s'agira de faire de ces éléments, les points d'appui d'une politique de rupture, où la mise en place progressive des marchés du foncier, du logement et du loyer ; doit prendre la relève d'une politique centralisée, volontariste et onéreuse, que les moyens du pays ne permettent plus.

Parce que le « saut » d'un système à un autre n'est pas concevable, la transition nécessitera le maintien de dispositifs ou de procédures anciens relevant des logiques antérieures qui seront adaptés à la nouvelle stratégie.

2 - LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES

2.1 - LES OBJECTIFS

Il s'agit de faire passer le secteur de l'Habitat d'une logique de fonctionnement hybride, où action économique et action sociale se sont amalgamées, à un point tel, qu'il n'est plus possible de les distinguer, l'une de l'autre, et d'évaluer leur coût respectif, vers une logique économique, qui affiche de façon transparente tous les transferts sociaux que l'Etat opère selon ses moyens en faveur des ménages.

L'agent économique, qu'il soit demandeur ou promoteur, doit trouver à s'exprimer librement dans des conditions d'égal accès au foncier, au logement, au crédit, et à la prestation locative.

La participation au financement de son projet, exigée de tout demandeur, doit l'inciter à moduler, en fonction de ses moyens, la qualité et le coût des biens ou des prestations auxquels il postule, faisant de lui, non plus un assisté quémandant l'aide de l'Etat, mais un agent actif du marché. – l'objectif à long terme, vise un ajustement de l'offre à la demande rendue solvable, à travers l'épargne, le crédit, et/ou les aides que l'Etat consent, pour arriver à un système économique autorégulé.

La nouvelle stratégie, dans la perspective de l'ajustement de l'offre à la demande, visera à inciter l'offre et à aider la demande.

Le soutien à l'offre de logement s'orientera essentiellement vers l'offre privée de logements, en rupture avec les pratiques antérieures qui privilégiaient l'offre publique de logements.

2.2. LES PRINCIPES

Un certain nombre de principes doivent fonder la nouvelle stratégie.

Le terrain, le logement, le loyer sont des produits ou des prestations marchandes.

Leur offre est soumise aux règles de la commercialité dans un marché ouvert de façon égale à toutes les initiatives. Les situations dominantes, les monopoles de fait, et les pratiques qui faussent artificiellement le marché doivent être combattus pour asseoir les règles d'une concurrence loyale.

Ces produits ont un prix qu'il faut connaître et afficher.

Le rôle de l'Etat est d'abord de favoriser l'émergence des marchés fonciers et immobiliers, et ensuite de les réguler avec des instruments qui n'interfèrent pas sur le libre jeu de la concurrence.

Il s'agit de passer de l'Etat propriétaire foncier, constructeur, bailleur et gestionnaire, à l'Etat régulateur

Le terrain, le logement et le loyer sont d'abord l'affaire de qui doit accéder à ces biens ou à cette prestation.

C'est au demandeur de logement de consentir l'effort financier nécessaire à la satisfaction de son besoin en fonction de son revenu, de ses capacités d'épargne et d'endettement, de la qualité et du coût du produit ou de la prestation auxquels il peut prétendre.

Il n'y a pas de terrain, de logement et de loyer sociaux ou "à caractère social". Il y a que des ménages socialement défavorisés qui doivent être aidés pour accéder à ces biens ou à ces prestations, dont le standard doit être adapté à leurs niveaux de revenus.

L'Etat met en place les mécanismes de soutien aux ménages à faible revenu.

Sur la base des prix du marché, tout demandeur paiera la totalité du prix : exclusivement sur ses propres ressources lorsqu'il en a les moyens, en partie sur ses ressources et en partie à travers les aides que l'Etat consent aux ménages les plus défavorisés.

PROJET URBAIN

ALGER, PROJET DE METROPOLISATION

Le projet, urbain constitue l'un des outils d'aménagement le plus efficace, l'élément de base de la mise en œuvre d'une stratégie de développement de la ville.

Partout dans le monde, c'est à travers les projets urbains que s'exprime aujourd'hui la revendication "du mieux urbain" et intervient l'intrusion de la modernité dans la ville, modernité dans tous ses aspects : amélioration de l'environnement, avancée technologique, mue sociale.

Après une période de léthargie et de stupeur consécutive à un boom urbain sans précédent dans les années 70 et 80, qui a introduit dans l'organisation urbaine une véritable anarchie, l'agglomération d'aujourd'hui, freinée de toutes parts par la rareté des ressources foncières, hydriques, financières, poussée par de nouvelles exigences sociales et les recompositions économiques mondiales, réapprend à apprécier son patrimoine et engage partout dans le monde des actions tous azimuts pour récupérer toute sa splendeur. Un véritable vent de renouveau souffle sur l'urbain, et s'exprime par des projets de plus en plus astucieux, audacieux, spectaculaires, de plus en plus soucieux du confort des citoyens, de la dimension écologique dans l'urbain et de l'ouverture efficace sur l'international.

Il est cependant important de comprendre que la notion du projet urbain n'est pas synonyme uniquement d'opérations d'implantation des grands équipements modernes, comme on a tendance parfois à le croire. Le projet urbain englobe absolument toutes les actions que l'on peut effectuer sur la substance de la ville, aussi bien sa substance physique (cadre bâti et non bâti, environnement) que sociale et économique. Alger n'est pas en reste de ce mouvement, que l'on appelle aujourd'hui le processus de métropolisation. C'est pourquoi il me semble particulièrement important de bien cerner la notion du projet urbain dans toute sa complexité et de bien comprendre les difficultés liées à sa mise en œuvre. La ville devient métropole par la conjugaison de quatre facteurs principaux

- sa situation géographique favorable
- son poids démographique
- la force de son attractivité centralisatrice, liée essentiellement à la fonction économique et administrative - mais aussi scientifique, culturelle, religieuse ou touristique.
- son ouverture sur l'international On peut illustrer ceci en évoquant quelques exemples connus :

Le Grand Caire est devenu métropole grâce à son attrait touristique. **La Mecque** est aujourd'hui une métropole grâce à sa fonction religieuse. **Mexico** c'est son poids démographique (15 M/had.) qui l'a fait métropole, **Berlin** se métropolise en renouvelant sa fonction de capitale politique et administrative et en renforçant son rôle de capitale du théâtre mondial, **Paris** ne supportant pas le poids de la concurrence de la dorsale industrielle européenne se transforme lentement d'une métropole administrative et économique vers une métropole scientifique et culturelle, capitale mondiale de l'art et de la mode, **Londres** spécialise dans les médias et la presse internationale.

Les dernières classifications hiérarchiques établies par l'UNESCO* donnent trois Catégories de grandes agglomérations en Europe de l'Ouest :

HIERARCHIE DES GRANDES AGGLOMERATIONS

Europe occidentale

3 métropoles :

- Londres
- Paris
- Berlin

10 euro pôles :

- Amsterdam
- Bruxelles
- Frankfurt,
- Düsseldorf,
- Hambourg, Munich
- Copenhague
- Milan, Rome
- Madrid

29 eurocités :

- Liverpool,
- Manchester
- Lyon, Marseille,
- Strasbourg
- Venise, Gênes,
- Florence
- Barcelone
- Cologne, Essen,
- Hanovre

Afrique

6 métropoles :

- Johannesburg
- Le Caire
- Kinshasa
- Lagos
- Casablanca
- Alger (en-développement)

* -*Perspectives in Europe, Exploring Options for a European Spatial Policy for Western Europe, NPPA / UNESCO, Amsterdam 1995 ; "L'état du monde", annuaire économique et géopolitique mondial, La Découverte, Paris 1998.*

5 grandes villes :

- Alexandrie
- Tunis
- Le Cap
- Abidjan
- Dakar

TAILLE DES GRANDES AGGLOMÉRATIONS METROPOLITAINES			
	Années	Superficie	Population
Paris	1990	2.575	8.934.000
région métropolitaine	1990	12.001	1.0.669.000
Tokyo	1990	2.168	11.980.000
région métropolitaine	1990	13.521	31.223.000
Londres	1986	1.580	6.765.000
région métropolitaine	1992		17.300.000
Barcelone	1992	100	1.750.000
région métropolitaine	1992	3.300	4.200.000
Le Grand Caire	1986	295	8.197.000
région métropolitaine	1986	1.670	12.150.000
Grand Alger	1998	809	2.562.000
région métropolitaine	1998	5.590	4.140.000
région de Paris=Ile de France région de Londres=South Est Sources : Cahiers de l'AURIF n°96 /1991, n°104 /105 /1993		d'après les recensements généraux officiels Alger RGPH 1998, ONS bulletin n°81/1999	

On peut dire que si le développement de la fonction économique et administrative internationale est le moteur du processus de métropolisation, le développement des autres fonctions citées. (Culturelle, scientifique, technologique) est alors le corollaire de ce processus. J'appellerai, ça **"la métropolisation par le développement fonctionnel"**.

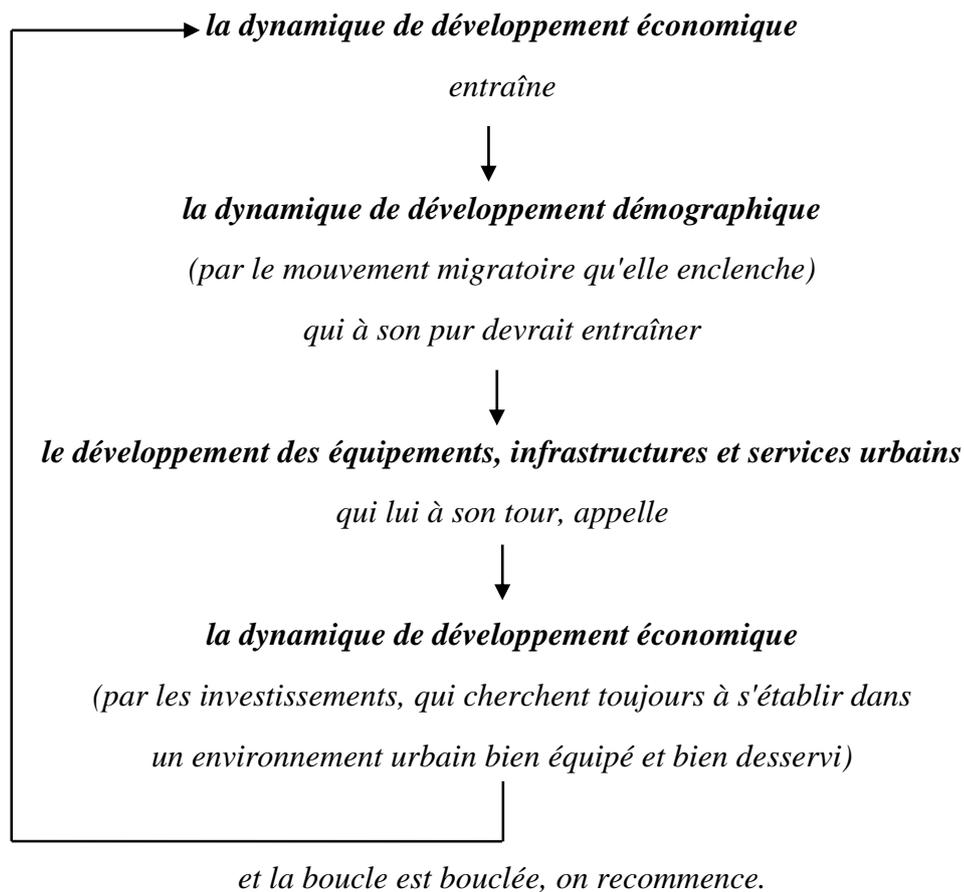
Seulement attention : une fois mis le pied dans l'engrenage du processus de métropolisation, l'agglomération est entraînée dans un véritable "perpetuum mobile" de a croissance urbaine :

Si le maillon 3 de cette chaîne est détaillant, ou si n'arrive pas à maîtriser les mouvements migratoires, alors tout le système de développement risque de s'écrouler et de devenir incontrôlable. Il faut savoir tenir le rythme. Suivre le mouvement du point de vue de l'offre des équipements d'accompagnement, des grands équipements nécessaires, des infrastructures techniques, des activités de sport de loisir et de récréation, des bassins de recherche scientifique, technologique, de bassins de production industrielle. Il faut en même temps protéger son bassin alimentaire et l'équilibre écologique fragile.

Il faut surtout savoir maîtriser l'extension spatiale qui va suivre. Et puisque la croissance urbaine est réputée grande consommatrice d'espace, il nous faut impérativement essayer de connaître d'ores et déjà, avant de nous lancer dans le processus de métropolisation, tous les seuils de cette croissance :

PERPETUUM NOBILE DE LA CROISSANCE URBAINE

dans les pays en développement



SEUILS DE CROISSANCE URBAINE

- ➔ Seuil de saturation foncière (au-delà duquel la ville ne trouve plus de sol urbain et doit alors chercher d'autres solutions d'extension en créant des réseaux urbains)
- ➔ Seuil de saturation écologique (au-delà duquel l'environnement subirait des dommages irréversibles, inacceptables et irrattrapables)
- ➔ Seuil de saturation démographique (qui résulte des deux précédents)
- ➔ Seuil de saturation technique (au-delà duquel les investissements pour les infrastructures techniques urbaines deviennent non rentables)
- ➔ Seuil de saturation économique (au-delà duquel tout nouveau investissement urbain devient non rentable).

Et là on entre dans une autre dimension du processus de métropolisation, que j'appellerai "**la métropolisation par le développement spatial**".

Jusque-là, on a admis que la métropolisation était d'abord un processus de développement des activités centralisatrices nationales et internationales.

Mais dans sa dimension spatiale, c'est aussi, paradoxalement, un processus inverse, celui de la décentralisation de certaines activités jugées soit incompatibles avec la nouvelle image de la ville, soit encombrantes, parce que polluantes ou nuisibles.

Ce processus de décentralisation est suivi d'une décantation fonctionnelle au niveau de la ville-mère et d'un transfert de certaines responsabilités urbaines vers les centres secondaires d'abord, vers les pôles secondaires ensuite (villes Satellites.) et enfin vers les pôles-relais régionaux, qui gravitent autour de la ville-mère en formant un réseau d'armature urbaine soudé, solidaire et complémentaire, que l'on appelle "**aire métropolitaine**".

La spécialisation des pôles est ainsi née, comme dans tous les domaines de la science ou de la technologie ou la spécialisation avance à grands pas, faute de pouvoir assumer à totalité des domaines de connaissance de plus en plus vastes, les pôles urbains du réseau métropolitain, eux aussi, se spécialisent faute de pouvoir assumer la multifonctionnalité parfaite.

C'est donc une métropolisation par le développement spatial d'un réseau, et par le partage de tâches. Elle se poursuit sans arrêt depuis déjà bien longtemps pour les grandes agglomérations du monde

— tissage du réseau intra-urbain de pôles reliés par le métro (XIX^e siècle)

— tissage du réseau interurbain de pôles reliés par le train, puis l'avion (XIX^e siècle)

— tissage des réseaux inter-régionaux, internationaux, intercontinentaux par avion et par internet (XX^e siècle), qui contribuent à la mondialisation des échanges de tous types: flux des marchandises, flux des capitaux, flux des idées, flux des personnes.

La métropolisation donc, c'est aussi l'intégration dans les réseaux urbains performants qui se créent de par le monde, et où la concurrence reste féroce, tout en étant un élément stimulateur de la croissance. Il nous reste enfin à aborder le dernier volet du processus de métropolisation : "**métropolisation par le développement urbain**".

Quels sont les critères de développement urbain qui permettent à une agglomération d'accéder au rang d'une métropole ? OR peut grosso modo en dénombrer quatre qui rassemblent les conditions principales aussi bien quantitatives que qualitatives

accessibilité

(de la ville de l'extérieur, de tous ses éléments importants à l'intérieur)

fonctionnalité et confort

(fonctionnement harmonieux de la structure, urbaine présence de toutes les fonctions et des équipements modernes indispensables, multifonctionnalité, confort urbain)

caractère d'excellence

(Technologique, scientifique, culturel le, touristique ou autre, et aussi la

gestion du grand événementiel qui donne le caractère d'originalité et d'exception à la ville, comme l'Expo 2000 de Hanovre ou le Forum 2004 de Barcelone)

image métropolitaine

(mise en valeur du patrimoine, traitement urbanistique et architectural intéressant, modernité, propreté, verdure, respect de l'environnement)

Au vu de ces quatre critères, Alger est-elle recevable dans le collège des métropoles aujourd'hui?

il faut nous rappeler d'abord que la prise en charge du développement urbain en vue de la métropolisation se fait réellement à Alger seulement depuis la création du gouvernorat dans ses limites administratives actuelles, c'est-à-dire depuis 1997. On peut se poser la question, pourquoi vouloir à tout prix entamer le processus, alors que tant de besoins urgents persistent sans solution: crise de logement, chômage, pauvreté, baisse du niveau d'instruction, baisse de la production, inflation, situation sécuritaire toujours incertaine, etc.?

Mais quand on élargit le champ de vision, un constat nous frappe immédiatement: si le XIX^e siècle était dans le monde développé (et par ricochet dans le monde colonisé) celui de **la révolution industrielle et urbaine**, le XX^e siècle est considéré comme celui de la révolution technologique et informatique qui a embrasé le monde entier pratiquement sans distinction. On s'accorde à dire que le XXI^e siècle sera alors le siècle de la communication, mais aussi celui **de la performance, de l'efficience, de l'efficacité.**

Comment alors ne pas mettre au diapason la capitale de l'Algérie, celle qui constitue et sa "porte" et sa "fenêtre" sur le monde ? Comment ne pas lui permettre de profiter de tous ses atouts et potentialités: position géographique stratégique, richesse et beauté de son site, jeunesse de sa population, présence d'un riche patrimoine historique, présence des infrastructures d'enseignement et de production, présence d'un bassin alimentaire de La Mitidja, présence des sites touristiques exceptionnels ?

A partir de la création du gouvernorat du Grand-Alger, avec 28 arrondissements urbains et 29 communes périphériques couvrant ensemble 809 km² (contre 273 km² auparavant), avec une population de 2.562.000 habitants en 1998 (3.500.000 dans les limites de son aire métropolitaine Tipaza, Blida, Boumerdès) et plus de 5.000.000 à l'horizon 2010 dans la région métropolitaine (Tizi Ouzou, Médéa, Cherchell), Alger se dote d'abord d'une première approche de la vision d'avenir à travers le Grand projet urbain GPU. Au sein du bassin occidental méditerranéen, Alger n'est pas d'ailleurs la seule à entamer ainsi son processus de métropolisation: Valence, Barcelone, Marseille et Gênes l'ont déjà fait au début des années 90. Alger a donc pris beaucoup de retard De plus, les changements fréquents de ses limites administratives ne facilitent pas la tâche aux planificateurs, ballottés constamment entre la nécessité de concevoir une vision métropolitaine étendue et l'impératif de se référer aux textes régissant l'élaboration des PDAU. Comment le GPU voit la mise en œuvre du processus de métropolisation ? Le GPU n'étant pas à Alger un instrument d'urbanisme (comme c'est le cas à Lyon ou à Barcelone), ni même un plan ou schéma graphique, il est en fait un recueil d'idées, de propositions et de programmes assez vagues et mal définis. Leur prise en charge de manière cohérente, structurée à travers une stratégie de développement par le nouveau Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) tarde à venir malgré la désignation dernièrement d'un maître d'oeuvre suite à un appel d'offres, et les opérations se rapportant au GPU sont alors menées ponctuellement, sans coordination et sans études approfondies, ce qui nuit souvent à leur qualité et met en doute leur utilité future.

Nous pouvons citer ici comme exemple l'opération de requalification DESQ dirigée vers les grands ensembles de l'habitat colonial (sur les 24 sites prioritaires désignés, entre autres Diar El Khaf, Climat de France, Les Dunes, Cité Faizi, Les Palmiers, aucune opération n'a été vraiment entamée et

une enquête auprès des communes pour désigner sur la base des critères établis les sites prioritaires dans le cadre du financement de la Banque mondiale) n'a pas abouti; pareil pour la requalification ESU des ZHUN Aïn Nadja, Kouba, Draria, Baraki; la "réhabilitation" hâtive des axes Didouche Mourad / Larbi Ben M'Hidi, qui s'est réduite à la rénovation de la peinture des façades, l'amélioration de vitrines et le réaménagement de quelques espaces publics, en constitue un autre exemple.

Nous pouvons évoquer aussi la décision d'implantation de la nouvelle salle de concerts au niveau de la rampe Tafourah, qui n'obéit à aucune étude d'intégration urbaine en ce qui concerne l'accessibilité, la réception et l'évacuation des flux; l'extension des lotissements individuels qui se poursuit malgré le constat alarmiste sur l'épuisement des réserves foncières urbaines encore disponibles; le retard des investissements en raison du blocage de décisions d'attribution des terrains pour cause d'inexistence de cahiers des charges et non-finition des POS lancés dernièrement alors qu'ils relèvent de l'ancien PDAU 1995 (confusion juridique et réglementaire), et qui de toute manière à peine approuvés se trouvent déjà dépassés par les coups partis sur le terrain. On se rend compte alors du manque d'un échelon stratégique d'aménagement se rapportant à l'organisation globale du Grand-Alger, un SDAM (Schéma directeur d'aménagement métropolitain) suffisamment souple pour permettre des changements résultant des nouveaux besoins qui peuvent apparaître au fur et à mesure, mais qui circonscrirait les opérations stratégiques et définirait l'ordre de priorité, ce qui permettrait d'en estimer les coûts de planifier les montages financiers nécessaires et d'organiser les opérations de voirie mise en oeuvre de manière efficace. Cet échelon stratégique est d'autant plus nécessaire qu'Alger est une grande ville portuaire, se qui complique davantage son aménagement, vu la nécessité de desservir le port par les infrastructures routières et de chemin de fer importantes, vu l'espace qu'occupent les quais et la barrière quasi industrielle entre la ville et la mer qu'il crée.

Si l'on voulait rapidement examiner les critères de recevabilité, on constaterait des dysfonctionnements importants, malgré toutes les potentialités existantes. Alger se doit d'ouvrir des nombreux chantiers à tous les niveaux.

LES GRANDS CHANTIERS A OUVRIR

1. "Faire le ménage"

Améliorer le cadre de vie :

Réhabiliter, rénover les tissus dégradés par manque de maintenance et le vieillissement du cadre bâti ;

Requalifier les grands ensembles coloniaux et postcoloniaux (ZHUN)

- résorber l'habitat précaire ;
- restructurer les quartiers centraux saturés ou revitaliser ceux qui ne répondent pas au caractère de centralité ;
- dédensifier les sites saturés et délocaliser les activités nuisibles ;
- requalifier les espaces publics ;
- améliorer l'offre de l'habitat ;

Équilibrer l'écosystème urbain :

- réduire la pollution et les nuisances diverses, assainir le littoral ;
- - organiser un réseau vert (ceinture verte, trame verte) ;
- -- freiner les extensions sur les terres agricoles et valoriser leur exploitation ;

Mettre en valeur les atouts : site exceptionnel, présence de la mer, patrimoine riche et varié, verdure existante

- restaurer et protéger le patrimoine urbanistique (Casbah, tissu colonial) architectural, culturel et naturel (J. d'Essai, parc zoologique, parcs urbains)
- organiser les circuits de découverte ;
- aménager les belvédères et balcons panoramiques, organiser les circuits paysagers (lignes de crêtes, front de mer, talwegs) ;
- rendre la mer accessible et à la portée de tous, la faire participer à l'animation urbaine.

<p style="text-align: center;">LES GRANDS CHANTIERS A OUVRIR 2. Diversifier</p>
--

Exploiter les potentialités :

- savoir apprécier le foncier libre et l'utiliser à bon escient ;
- savoir tirer profit d'un bassin de main-d'œuvre important ; - savoir redynamiser son potentiel scientifique ;
- restructurer et réorienter sa production industrielle vers la haute technologie ;
- utiliser le bassin diplomatique pour l'extension de sa politique extérieure urbaine ;

Accroître l'attractivité économique :

- offrir des zones d'activité performantes ;
- créer des zones franches urbaines ;
- organiser le parc scientifique et technologique ;
- offrir des espaces bureaux suffisants, bien localisés et bien desservis ;
- offrir des services annexes indispensables et performants : assistance juridique, technico-économique, financière, assurances, notaires, assistance médicale, télécommunication, publicité et marketing, etc.
- créer des pépinières des entreprises ou incubateurs (local, fonds de roulement, secrétariat, aide au bilan financier), des pouponnières des entreprises ; (conseil technico-économique, assistance juridique et recherche des marchés)
- créer les téléports et banques d'information ;
- créer les centres d'affaires internationaux et hôtels d'affaires, -centres de congrès et de conférences, bourse de valeurs, etc.

LES GRANDS CHANTIERS A OUVRIR

3. Moderniser

Améliorer les services :

- circulation et stationnement ;
- nettoyage, évacuation des déchets ;
- éclairage public
- transport rapide de grande capacité et ses équipements (avion, métro, train rapide, monorail, tramway, téléphériques, aéroglisseur)
- télécommunication, services audiovisuels (GSM, GPS, Internet, INMAR/SAT, chaînes de TV et radio, studios de production)
- infrastructures de loisir et de récréation (mettre en valeur les sites balnéaires et montagneux, équipements sportifs, offrir de nouvelles disciplines : escalade artificielle, squash, etc. équipements hippiques, aquaparc)
- hébergement touristique ;
- services médicaux ;

Moderniser les équipements et infrastructures techniques :

- réseau routier et équipements ;
- réseau d'assainissement ;
- réseau d'approvisionnement en eau potable ;
- réseau d'électricité, gaz, télécommunication.

LES GRANDS CHANTIERS A OUVRIR

4. Maîtriser

Réorganiser la structure urbaine

Créer le "réseau intelligent d'armature urbaine :

- clarifier la hiérarchie de centres
- renforcer les pôles secondaires choisis en leur donnant une vocation précise spécifique, Créer les pôles relais ;
- créer un observatoire de la dynamique urbaine, la base des données cartographiques reflétant la dynamique et gérée par le SIG ;

Améliorer les instruments d'urbanisme :

- créer le maillon manquant d'aménagement (Schéma d'aménagement métropolitain)
- établir le nouveau PDAU ;
- améliorer les POS ;
- créer les périmètres spécifiques d'aménagement (sauvegarde, aménagement concerté, aménagement spécial)
- Créer la banque de données cartographiques, statistiques ;

Améliorer la gestion urbaine

- introduire les méthodes modernes de gestion urbaine (3M, participation, concertation, coordination, gestion à l'aide du SIG, MOS, planification PERT) ;
- introduire le pilotage des opérations urbaines ;
- améliorer le contrôle d'urbanisation et la maîtrise du foncier (délivrance des permis de lotir, de construire, certificats de conformité, contrôle des attributions foncières, contrôle par SIG, cadastre, livret juridique) ;
- introduire de nouveaux gisements financiers (sponsoring, taxes spéciales communales : sur la publicité urbaine, vignette automobile, retards de livraison de logements sociaux, activités nuisibles, etc.)

Il y a beaucoup à faire et les chantiers sont vastes. Mais je ne suis pas d'avis qu'il faut nettoyer radicalement, à l'haussmannienne non. Contrairement à certains qui voudraient tout raser au Hamma ou au quartier des abattoirs par exemple pour faciliter l'extension du centre, je pense qu'il vaut mieux procéder délicatement par les retouches successives, préservant, ne certaine cohésion sociale, obtenant une adhésion des habitants facilitant les montages financiers et la mise en œuvre par la réduction de la taille des opérations. Employer la méthode de revitalisation des anciens tissus, qui procède par reconversion, injection de nouvelles activités, mais aussi par la restructuration partielle, la réhabilitation, ou la rénovation aussi bien que par l'implantation de nouveaux équipements métropolitains. Et enfin concevoir un nouveau modèle de structuration spatiale de l'agglomération, qui prendrait en Charge les extensions futures nécessaires en respectant les seuls de saturation qui s'imposeront inévitablement tôt ou tard.

Il est certain à Alger que la condition sine qua non de la réussite, C'est que le processus de métropolisation "descende" dans les rues dans les foyers, dans les écoles et les universités, qu'il soit vulgarisé, médiatisé et qu'il soit rassembleur. Qu'il ne reste surtout pas l'apanage de quelques élites administratives, financières ou scientifiques, ou de quelques bureaux d'études plus ou moins éclairés et qui ont d'ailleurs déjà très bien compris la nécessité de concertation et de participation ouverte à tous les citoyens. Il faut que tous nous nous sentons responsables et impliqués. Ce n'est que comme ça que le nouveau visage d'Alger verra le jour - et cette condition-là ne peut être contournée à Alger, les bâtisseurs et les gestionnaires des métropoles étrangères le savent et leur expérience devrait nous servir d'exemple.

Entre le rêve qui donne des ailes et la réalité qui freine- il faut savoir trouver la voie médiane. Le grand poète polonais Adam Mickiewicz le dit si bien dans une épopée nationale au XIX^e siècle :

"Mesure tes forces à tes objectifs - et non l'inverse"

Si les pharaons avaient mesuré leurs objectifs grandioses à leurs forces somme toute humaines, les pyramides n'auraient jamais vu le jour. Si le baron Haussmann avait mesuré ses objectifs aux maigres moyens octroyés par Napoléon III, Paris n'aurait peut-être jamais atteint son

envergure actuelle. Il faut rassembler les énergies, toutes les énergies. Il faut cerner la problématique, décidé de "faire le ménage", diversifié, modernisé, il faut y mettre les moyens.

Il nous faut enfin apprendre à maîtriser la ville, pour lui permettre de déployer ses ailes et se hisser au niveau international qu'elle mérite - pour qu'un jour nos enfants ne nous fassent pas le reproche de n'avoir pas su, de n'avoir pas vu, de n'avoir pas voulu.

QUATRE VOLETS DU PROCESSUS

➔ Métropolisation par le développement fonctionnel

Essor des fonctions centralisatrices urbaines nationales et internationales :

- haut tertiaire
- technologie de pointe
- recherche scientifique
- tourisme de luxe
- manifestations culturelles d'envergure

Métropolisation par le développement spatial

- ### ➔
- maîtrise de seuils de croissance
 - création des réseaux métropolitains d'armature urbaine

Métropolisation par le développement urbain

- ### ➔
- accessibilité et ouverture sur l'international
 - fonctionnalité et confort urbain
 - caractère d'excellence
 - image métropolitaine

Métropolisation par le développement social

- ### ➔
- amélioration du niveau de vie
 - amélioration du niveau d'instruction

MEIDINAPOLIS hypercentre métropolitain prend naissance avec la Basse Casbah. S'étend du CAI du Quartier de la Marine (Trésor Public, Chambre Nationale du Commerce Centre ties Chèques Postaux, Bourse des valeurs), Par Alger Centre (activités du port et arrière-port), CHF du Hamma (bureaux et sièges des Institutions financières et d'assurance internationales), jusqu' a CAI de Mohammadia sièges des banques et des entreprises internationales, congres, expositions) est relayé par un subcentre 8en Aknoun (nnances) Hydra (commerce et affaires), Bir Mourad Raïs (finances, assurances)

MICROPOLIS parc scientifique et technologique d'Alger (El Harrach Bâb Ezzouar, Oued Smar) activités de recherche : robotique, automatique

- micromécanique, mécanique de précision
- télédétection, technologies de communication
- informatique, électronique
- microbiologie, biogénétique
- hautes technologies de céramique, matières plastiques, textile

- matériaux de construction
- design industriel

Mettre en coopération l'USTHB les instituts d'enseignement supérieur les laboratoires de recherche et l'industrie de pointe

AGROPOLIS parc biotechnologique d'Alger (Birtouta) activités de recherche : Biotechnologie, biochimie

- biogénétique, microbiologie
- Chimie agricole
- écologie et environnement
- technologie agro-alimentaire
- pyrotechnie, zootechnie, horticulture
- génie rural (irrigation et drainage)

Mettre en coopération les instituts et centres de recherche, les laboratoires et industrie de pointe non **MEDIAPOLIS** polluant, non nuisible cité des médias, centre névralgique de la communication et de l'information d'Alger (Cheraga) activités :

- téléport métropolitain (réseau GSM, U-SAT, INMAR-SAT, Internet)
- studio de télévision +services annexes
- studio de radio + services annexes
- publicité, Marketing
- édition (saisie, photogravure, impression, près-fax), diffusion scientifique
- maison de la presse
- traduction en interprétariat

Non polluant, non nuisible, met en coopération les instituts et Institutions de communication, information et de l'audiovisuel.

Bibliographie :

- ❖ *"Perspectives in Europe, Exploring Options for a European Spatial Policy for Western Europe", NPPA/UNESCO, Amsterdam 1995, 120 p.*
- ❖ *"L'état du monde, annuaire économique et géopolitique mondial" La Découverte, Paris 1998, 704 p.*
- ❖ *ONS bulletin n° 81/1999, RGAH 1998*
- ❖ *"Réflexion sur la structuration spatiale du Gouvernorat du Grand Alger) E.B.Azag, URBANIS / GGA 1999, 85 p.*
- ❖ *"Alger, capitale du 21^e siècle", GPU, GGA 1998, 325 p.*
- ❖ *"Instruments d'urbanisme de la période postindépendance et leur impact sur le développement spatial d'Alger", E.B.Azag, Journées d'étude "Pour la fondation d'Alger Métropole Méditerranéenne", Bibliothèque Nationale du Hamma, février 1999.*

GESTION DES VILLES ET DEVELOPPEMENT DURABLE EN ALGERIE (*)

Les villes sont, à bien des égards, des microcosmes de la société. Elles renvoient une image fidèle du pays auquel elles appartiennent, en reflétant son histoire, ses structures et son organisation sociale, son niveau et ses choix économiques, son épanouissement culturel.

L'état général des villes, leur organisation et leur fonctionnement se mesurent, dès lors, à l'aune de l'état du pays. Les villes Algériennes n'échappent pas à cette grille d'analyse et restituent elles aussi les données du contexte national, de ses évolutions positives ou négatives.

Sortie fortement marquée par l'occupation coloniale, l'Algérie a accompli en quelques décennies de multiples progrès, qui ont amélioré les conditions générales de vie de la population et élevé sensiblement le niveau d'équipement du pays sur l'ensemble du territoire national. Cette dynamique était-elle sans lendemain ? Le fait est qu'elle a donné naissance, également, à une série d'effets indésirables qui pèsent aujourd'hui de tout leur poids sur les capacités du pays à s'engager dans la voie du développement durable.

Après un bref survol de l'évolution et de l'état actuel du système urbain en Algérie, cette communication s'efforcera de donner un aperçu sur les conditions de gestion des villes, en esquissant quelques éléments premiers d'analyse.

L'organisation du système urbain, son évolution et ses enjeux

Le système urbain de l'Algérie a connu des transformations profondes, directement liées aux évolutions historiques, et notamment aux influences extérieures qui ont marqué le passé du pays. Les déséquilibres qui en ont résulté n'ont pu, à ce jour, être réduits et présentent même des tendances à l'aggravation, qui font peser le risque de compromettre quelques chances de développement durable.

Des distorsions héritées de la période coloniale

De façon très schématique, le système urbain de l'Algérie s'articulait, jusqu'au début du XVIII^e siècle, autour de quelques villes principales qui avaient été, selon les époques, des capitales de royaumes, des carrefours commerciaux prospères, et des foyers de rayonnement culturel (Tlemcen, Tihert, Achir, Bejaïa, Constantine...). Elles étaient situées, pour la plupart, dans l'arrière-pays, sur les hautes plaines qu'enserrent les chaînes montagneuses de l'Atlas tellien au nord, et de l'Atlas saharien au sud.

La colonisation française, à partir de 1830, va bouleverser cette ancienne structuration en concentrant les activités et les peuplements sur la frange littorale du pays. Elle imprime ainsi au territoire une « logique » différente, qu'elle met évidemment au service exclusif de ses intérêts économiques, c'est de cette période que date l'éclosion d'une multitude d'agglomérations (les "villages de colonisation") qui étaient à la fois des postes militaires et des centres administratifs d'appui aux exploitations agricoles ou minières, et qui, pour nombre d'entre elles, sont les villes d'aujourd'hui. L'intensification du commerce des matières premières et des produits agricoles avec l'Europe a

entraîné le développement considérable de plusieurs petites villes côtières dont quelques-unes sont actuellement les grands pôles urbains ou industriels du pays.

Au lendemain de son Indépendance, en 1962, l'Algérie présente donc ce profil de "littoralisation" très accentuée de son territoire, et que, de manière constante, les pouvoirs publics chercheront, avec plus ou moins de volonté et de réussite, sinon à en stopper la tendance, du moins à l'atténuer.

Un système urbain à structure déséquilibrée

Aujourd'hui, la structure du réseau urbain laisse apparaître nettement trois types de configurations, trois sous-réseaux en quelque sorte, correspondant globalement aux trois grands ensembles géomorphologiques qui, du nord au sud, caractérisent le relief du pays.

Au nord, sur l'étroite bande côtière, le maillage du réseau urbain est dense, et toutes les tailles de villes y sont représentées. Puis, dans la zone médiane formée par les vastes territoires des hauts plateaux, le maillage y apparaît sensiblement moins serré et la hiérarchie des villes y est moins affirmée. Dans le sud saharien, enfin, les immenses étendues et la spécificité du climat ont façonné un système urbain principalement déterminé par l'existence de ressources en eau ; la répartition des agglomérations (oasis, ksours) y apparaît globalement clairsemée, épousant le tracé des grands axes de communication, mais présentant, par endroits, une ramification en grappes, expliquée par la présence de bassins aquifères importants.

De façon générale, la structure du réseau urbain et son évolution récente confirment la persistance des tendances à la "littoralisation". Quand bien même les agglomérations du pays ont, toutes, enregistré une croissance continue, celles de la frange littorale se sont singularisées par un rythme plus élevé, observé en particulier dans les petites villes (moins de 20 000 habitants) et à un degré moindre, dans les villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants).

Pour leur part, les quatre plus grandes villes, à savoir Alger, Oran, Constantine et Annaba, toutes situées au nord, ont vu, en l'espace d'une cinquantaine d'années, leur population tripler (pour les deux premières) et quintupler (pour les deux autres). Ces quatre villes regroupent, à elles seules, le quart de la population urbaine totale, et continuent à maintenir leur position dominante dans l'armature urbaine, ce qui, toutefois, est en soi un élément positif en ce qu'il préserve l'Algérie du risque de macrocéphalie d'une seule ville.

Sous l'effet d'une croissance démographique de forte ampleur (plus de 3% par an jusqu'au milieu des années quatre-vingt), conjuguée aux mouvements migratoires vers les pôles urbains et les centres secondaires situés à leur périphérie, le nord du pays, qui représente 1/5 du territoire national, accueille actuellement près des 2/3 de la population totale, soit environ 18 millions d'habitants, dont 8 millions sont concentrés sur la frange côtière, principalement dans les grandes villes portuaires et industrielles.

Une configuration qui hypothèque des atouts de développement

L'objectif que s'était initialement fixé le pays, visant à "rééquilibrer" en quelque sorte le territoire, notamment par la recherche de conditions propres à promouvoir les zones des hauts plateaux et les vastes régions sahariennes. S'est effectivement traduit par la mise en œuvre de schémas (élaboration de "l'option hauts plateaux" au début des années soixante-dix, et du schéma national d'aménagement du territoire en 1987) ainsi que par le lancement d'importants programmes de développement (programmes spéciaux d'équilibre régional, route transsaharienne, opérations "villages agricoles", programme spécial sud...). Cependant, en dépit de ces mesures, et peut-être à

cause d'une inégale constance dans les efforts consentis, les tendances à l'aggravation des déséquilibres territoriaux n'ont pu être maîtrisées de façon réellement significative.

Ainsi, la crainte très tôt perçue, d'avoir à subir les effets d'un processus de polarisation d'autant plus redoutable qu'il s'exerce en direction d'espaces sensibles se révèle aujourd'hui pleinement avérée et justifiée. Ce processus est, en effet, de nature à dévaloriser quelques-uns des atouts ou des potentialités que recèle le pays pour son développement durable :

1. Malgré l'étendue de son territoire, l'Algérie ne dispose, en termes de superficie agricole utile, que d'espaces limités (environ 7,6 millions d'hectares, soit 3.% de la superficie totale). En raison notamment du croît démographique et de l'érosion des sols, la superficie agricole utile par habitant a connu une baisse notable de l'ordre de 60 % durant les 30 dernières années, passant de 0,82 à 0,32 hectare/hbt. Le processus d'urbanisation accélérée de la frange littorale - qui trouve à s'implanter, par surcroît, sur les plaines les plus riches ajoute aux déperditions, en opérant des prélèvements incessants et irréversibles sur des ressources foncières agricoles combien précieuses.

2. La multiplication et la concentration des établissements humains en zone littorale créent des pressions très fortes sur les ressources hydriques disponibles. Les aléas d'une pluviométrie irrégulière, et les capacités encore insuffisantes de retenue des eaux superficielles (moins de 2 milliards de m³ sur un volume théorique mobilisable d'environ 7milliards). Obligent à des arbitrages délicats dans les quantités affectées respectivement aux (usagés agricoles et industriels, et imposent, surtout dans les grandes villes, des rationnements dans l'approvisionnement de la population.

3. En conséquence directe de ce processus d'intense urbanisation difficilement maîtrisable, diverses atteintes à l'environnement et aux fragiles équilibres de certains écosystèmes sont enregistrées. Des oueds (cours d'eaux), des nappes souterraines, des zones non négligeables des rivages marins sont exposés à des agressions polluantes, quand ils constituent l'exutoire naturel d'effluents urbains et de rejets liquides industriels non traités. Dans des décharges publiques, peu ou non contrôlées, sont déversés des déchets d'origine diverse, causant de multiples nuisances aux zones qui les accueillent.

L'évolution apparemment lourde et irrésistible qui pousse à la concentration de populations et d'activités, sans cesse plus nombreuses, dans le nord du pays doit-elle être regardée comme une sorte de fatalité ? Dans les projections à long terme qu'ils proposent (notamment au titre du SNAT, et plus récemment, en 1995, à l'occasion du dossier "Demain l'Algérie"), les aménageurs Algériens ne manquent aucune occasion pour alarmer et s'élever contre un "scénario de l'inacceptable selon lequel cette évolution se poursuivrait jusqu'à atteindre ses limites ultimes, 'est-à-dire jusqu'à aboutir à une situation d'asphyxie des régions nord, par épuisement de leurs ressources exploitables en sol et en eau.

Nul doute que la prise de conscience quant à la nécessité de vastes mesures, à l'échelle nationale, visant à influencer sur les tendances actuelles ne sauraient tarder davantage. Mais, en même temps, ces mesures ne pourraient se dispenser de s'intéresser, également, aux conditions d'évolution interne de chaque ville et de son administration, dans la façon avec laquelle elles prennent en charge leur propre croissance, améliorent leurs modes d'organisation et de fonctionnement, et adoptent, enfin, des conceptions et des approches de gestion plus soucieuses de rationalité et d'économie dans l'exploitation de leurs ressources, et plus attentives, dans leur périmètre, à la préservation de leur environnement.

En effet, la prise en charge plus énergique de ces aspects importants de la gestion des villes semble s'imposer comme préoccupation à élever au rang des priorités, tant il est vrai que les nombreuses insuffisances que comporte cette gestion se répercutent, directement, d'abord sur les

conditions générales de vie des habitants, et ensuite sur les capacités mêmes de chaque ville à contribuer au développement global et durable du pays.

La gestion des villes, ses insuffisances et ses contraintes

La question de la gestion des villes, en Algérie, renvoie à des considérations multiples, et cette modeste communication n'a pas, évidemment, la prétention de les inventorier ou de fouiller leur problématique complexe. Il ne s'agira, ici, que de tenter d'identifier quelques-uns des symptômes et des causes des faibles performances de gestion en esquissant, au passage, les enseignements probables qui pourraient en être tirés.

Un fonctionnement aléatoire des services urbains

Les conditions générales dans lesquelles les villes fonctionnent, en termes de prise en charge administrative et technique d'un certain nombre de fonctions rattachées à leur caractère urbain, mettent en évidence l'existence d'un certain nombre de dysfonctionnements. Quand bien même il faut se garder des généralisations hâtives, force est d'admettre qu'elles renvoient une image souvent peu flatteuse.

Qu'il s'agisse du nettoyage et de l'entretien des voies, places et parcs publics, de la collecte des déchets et de leur traitement en décharge, de la maintenance des réseaux d'eau, d'assainissement, d'éclairage, ou de l'organisation des transports, de la circulation, etc. le constat de gestion partielle, irrégulière et parfois médiocre est largement partagé. La qualité d'ensemble de cette gestion tend à se détériorer dans le temps, d'année en année, mais aussi dans l'espace, les dégradations se faisant plus visibles à mesure que l'on s'éloigne des quartiers du centre.

Bien sûr, des différences de degré peuvent être observées selon les villes, les quartiers, et même selon la force du dynamisme (ou d'inertie) de tel service de l'administration locale, la qualité des moyens dont dispose tel autre, etc. Mais, de façon générale, rares sont les villes qui peuvent être citées en exemple pour le fonctionnement correct et permanent de l'ensemble de leurs services urbains.

Une gestion en décalage du rythme d'urbanisation

La forte poussée démographique et l'exode rural ont créé des pressions insupportables sur des villes per préparées à en absorber les effets. C'est dans un contexte d'urgence permanente que les pouvoirs publics centraux et locaux se sont efforcés de faire face à des demandes sociales en augmentation constante, principalement en matière d'habitat.

Les multiples programmes de réalisation de logements, sous diverses formules (logement social locatif, promotion immobilière, vente de lots de terrains aux particuliers "auto-constructeurs"...) n'ont pas suffi à satisfaire l'ensemble des besoins exprimés, laissant ainsi la voie aux initiatives personnelles de nombreux citoyens, contraints de recourir à un habitat de fortune.

Rapidement saturées en leur centre, les villes se sont ainsi déversées en périphérie, formant des extensions s'étirant bien au-delà du périmètre que dessinaient les anciennes villes coloniales, auxquelles elles opposent le contraste de leur paysage, généralement fait de cités et d'ensembles plus ou moins imposants de logements collectifs côtoyant des zones de "lotissements", nouveaux quartiers de maisons individuelles. Des îlots de bidonvilles, de taille diverse, parsèment l'espace urbain, surtout dans les grandes agglomérations.

Ces extensions urbaines font naître, évidemment, des besoins nouveaux en équipements collectifs de toute nature, qu'il est difficile de satisfaire immédiatement, ni même systématiquement ; il s'ensuit que des ensembles de nouveaux logements ou des "lotissements" peuvent demeurer

dépourvus de viabilités, longtemps après leur réception, voire leur occupation effective. De même que ces extensions appellent la mise en place de moyens pour prendre en charge les prestations additionnelles en matière de services urbains, occasionnées par l'élargissement progressif des zones à couvrir ; ces charges nouvelles, dont le volume s'accroît d'année en année, requièrent, bien sûr, des ressources supplémentaires (très incertaines par définition, mais aussi, sans doute, des formes d'organisation et de fonctionnement plus appropriées dans la recherche desquelles, apparemment, on ne s'investit pas suffisamment.

Des approches inadaptées de gestion

La gestion des villes, en Algérie, ne dispose pas de cadre de référence spécifique, au plan institutionnel. En effet, et exception faite du cas des plus grandes villes – Alger, Oran, Constantine, et, tout récemment, Annaba- pour lesquelles ont été prévus des aménagements statutaires spéciaux, quoique de portée inégale, l'ensemble des autres villes sont régies par les seules règles du droit commun des collectivités et administrations locales, et s'efforcent de s'en accommoder.

Sans doute à cause de cette absence de reconnaissance institutionnelle des villes, mais aussi en raison de quelques autres considérations (se rapportant notamment au système de décentralisation, l'articulation des pouvoirs locaux, aux régimes fiscaux et financiers, etc.) les dysfonctionnements ont-ils pris une ampleur particulière, directement répercutés sur les conditions de gestion des villes.

Des approches, également discutables, intéressant d'autres aspects plus techniques, ont pu contribuer à affaiblir les capacités de réponse aux problèmes de gestion posés par les villes.

Des interventions non coordonnées d'acteurs multiples sur l'espace urbain

Les missions de gestion urbaine, dans l'organisation administrative appliquée en Algérie, relèvent fondamentalement du domaine des compétences dévolues aux communes. La gestion urbaine est entendue, ici, dans un sens large, englobant à la fois les fonctions liées aux opérations d'aménagement et d'urbanisme proprement dites, et celles consistant en prestations de divers services urbains.

De larges pouvoirs sont effectivement reconnus aux autorités communales, les habilitant à définir et mettre en œuvre toutes actions qu'elles jugent nécessaire d'entreprendre en la matière, pour autant qu'elles ne s'écartent pas du champ fixe légalement aux "affaires locales" et qu'elles disposent, évidemment, des moyens de leurs politiques.

Toutefois, si ces compétences relèvent, en théorie, de son domaine exclusif, la commune n'est pas seule présente, en réalité, sur le terrain de la gestion urbaine. Ce terrain est ouvert aux interventions d'autres acteurs, principalement des autorités dépositaires de la puissance publique étatique au niveau local, des délégués d'administrations sectorielles, des représentants de grands établissements publics nationaux.

Sans être, au demeurant, une spécificité algérienne, on peut seulement déplorer que cette juxtaposition de pouvoirs d'intervention, aux intérêts parfois divergents, ne soit pas organisée dans un cadre mieux codifié, faisant apparaître plus clairement : les lignes de partage des attributions ainsi, surtout, que des responsabilités qui s'y attachent. Parce que la gestion urbaine relève légalement de leurs prérogatives, peut-on tenir les autorités communales pour responsables de certains désordres urbains, nés quelquefois de décisions unilatérales de représentants locaux d'administrations centrales ?

Une planification urbaine déphasée des évolutions réelles de la ville

La planification urbaine (plans d'urbanisme, plans d'occupation des sols) censée organiser le futur de la ville, Le garantir l'utilisation économe, rationnelle et harmonieuse de l'espace, se révèle n'être en fait, dans de nombreux cas, qu'une référence sans force véritable ; sa portée est d'autant plus faible que, déjà au stade de simple esquisse, les projections qu'elle dessine apparaissent souvent dépassées, sous l'effet des opérations engagées dans l'urgence sur le terrain.

Dans les débats qui abordent cette question assez paradoxale, les urbanistes imputent la responsabilité de ce dysfonctionnement aux décisions prises, dans un tel contexte, par les élus et les gestionnaires locaux.

Bien que se reprocha soit justifié, on peut aussi se demander si le modèle arrêté en matière de planification urbaine est réellement approprié au contexte dans lequel il est censé s'appliquer. Ce modèle est fondé, en effet, sur une approche juridique, administrative et technique fixant des procédures relativement sophistiquées, exigeant de longs délais d'études, de concertations, de mises au point et d'adoption (il n'est pas rare que ces délais s'étalent sur 2 à 3 ans). De sorte que les plans

d'urbanisme semblent se pénaliser eux-mêmes, en définissant des orientations qui arrivent trop tard, à un moment où les équilibres et la cohérence générale qu'ils développent sont déjà minés et contrecarrés par des coups partis et de nouvelles réalités d'occupation des sols.

Il ne serait donc pas inutile de s'interroger sur la pertinence générale de ce dispositif de planification urbaine dont les procédures et mécanismes semblent d'ailleurs s'inspirer de ceux applicables dans des contextes urbains autrement plus stables et mieux organisés.

Des niveaux de gestion en quête d'affirmation

L'étude des modes d'administration et de gestion des villes conduit, dans le cas de l'Algérie, à se placer sur le terrain des questions, parfois redoutables de complexité, relatives au rapport harmonieux entre "fonctions" et "structures", et à la série d'interrogations qui en découle: degré d'adaptation des unes aux autres, formes de déploiement, mécanismes de la prise de décision, concertation, coordination, etc.

Ces questions restent encore généralement éloignées des préoccupations de l'administration. Sans aller vers des analyses ou des recherches sophistiquées, il n'est pas inutile d'en mesurer l'intérêt au regard de quelques aspects de l'administration des villes.

Des niveaux pertinents de gestion à identifier

L'un des facteurs d'inadaptation dans la gestion de nombreuses villes, spécialement les plus importantes, semble résider dans les décalages apparents entre, d'une part, des fonctions de nature, de dimension ou de complexité différentes, et d'autre part, des paliers, des structures ou des formes de gestion non ajustés à ces fonctions.

Ces décalages sont observables, immédiatement, sur le plan de ce que l'on pourrait appeler "la couverture territoriale" : En effet, à mesure qu'une ville s'étend et s'étale, il se crée, chez l'administration communale, un processus 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 l'ayant pas évolué – structurellement – au diapason de la ville.

Ces administrations sont généralement restées figées dans des structures inchangées dans leur nature, quoique gagnées progressivement par l'hypertrophie des services et la pléthore des effectifs. Elles n'ont pas accompli le saut qualitatif requis par les nouvelles exigences de gestion urbaine, pour s'adapter à une croissance attestée, et s'avouent impuissantes à occuper durablement ces niveaux de gestion. · A cet égard, l'observation et l'analyse des modes actuels d'administration des villes invitent à rechercher une forme d'organisation s'efforçant d'investir simultanément trois niveaux de gestion : outre le niveau communal proprement dit, échelon institutionnel de référence, les deux autres niveaux s'intéresseraient respectivement aux dimensions infra-communale et supra-communales de gestion.

Un niveau infra-communal pour l'action de proximité

La croissance urbaine pose à toute-administration communale des problèmes permanents d'adaptation qui l'obligent à se démultiplier pour "rattraper" en quelque sorte les nouvelles réalités, en matière de charges de gestion, qui s'imposent à elle.

Cette démultiplication se traduit par des besoins sans cesse-croissants en moyens de services qui, bien que n'étant pas systématiquement satisfaits, conduisent progressivement à des situations d'hypertrophie de l'administration communale, et de lourdeur dans son fonctionnement la tentation est alors forte, pour remédier à ces situations, de recourir à la formule de fractionnement territorial, visant à diviser la commune concernée en plusieurs nouvelles communes, comme ce fut le cas pour l'ex-commune d'Alger, fractionnées en 13 nouvelles communes en 1977.

Le recours à ce type de solution semble constituer la démarche la moins appropriée, en ce qu'elle n'aboutit en définitive, qu'à un transfert du siège de règlement des problèmes posés, sans apporter de réponse véritable aux problèmes eux-mêmes. Plus grave encore, le fractionnement communal a favorisé l'émergence de difficultés nouvelles, produites par la dispersion des centres de décisions, ce qui a contribué à libérer des tendances au démembrement et à la dislocation de la ville.

La préservation de l'unité communale paraît constituer par conséquent un facteur important de gestion plus intégrée de l'agglomération. Le respect de cette unité communale ne dispense pas, cependant, d'organiser certaines formes de déploiement des services communaux visant à réduire l'espèce d'éloignement dont peuvent faire preuve les sièges décisionnels communaux, par rapport aux préoccupations des quartiers et des cités, en particulier ceux situés en périphérie.

Il s'agit là, surtout, d'agir sur le caractère distendu des relations que doivent entretenir ces sièges décisionnels avec l'ensemble des administrés, en aménageant l'implantation de relais locaux à l'action communale. En fait, la formule existe déjà secteurs urbains, créés à Oran et Constantine et plus récemment à Annaba ont votions à assurer cette fonction de relais, encore que l'approche adoptée appelle quelques révisions, notamment en substituant au principe de division globale du travail actuellement appliqué, un principe de spécialisation des tâches entre la commune et le secteur urbain.

En effet, la mise en place de ces relais locaux devrait viser essentiellement à assurer une présence communale au niveau des grands quartiers de la ville, et prendre en charge certaines actions de proximité, liées à l'environnement immédiat des habitants. Ce faisant, ils libèrent et allègent en quelque sorte l'administration "centrale" de la commune du poids encombrant des affaires de détail, et lui permettent de se consacrer plus sereinement aux questions concernant la commune dans son ensemble.

Un niveau supra-communal pour l'action de proximité

Les exigences de gestion des villes ne se limitent pas à l'espace "intra-muros" qui délimite physiquement les agglomérations, mais débordent ce cadre pour englober le traitement des interactions de la ville avec les localités et les espaces situés dans son aire d'influence.

De ce point de vue, les situations se présentent différemment selon la taille des villes, leur consistance mono - ou pluri-communale, l'étendue des territoires communaux, l'intensité du tropisme, de la polarisation exercée, etc. Mais dans tous les cas de figure, un cadre approprié de coordination doit exister afin de répondre aux besoins évidents de mise en cohérence des politiques, programmes et modalités de gestion que chaque commune de l'aire considérée met en œuvre dans son ressort territorial.

Le niveau de gestion de type supra-communal a été mis en place dans l'agglomération d'Alger à partir de 1977 pour faire face aux besoins d'une prise en charge solidaire de certaines fonctions d'intérêt stratégique au double plan de l'aménagement spatial et de la gestion d'équipements communs ou importants. Ce niveau a été supprimé en 1991 à la faveur de l'instauration du nouveau statut adopté pour la capitale du pays. En revanche, les agglomérations d'Oran, Constantine et Annaba ne disposent pas de niveau de gestion de ce type, en dépit des conurbations qu'elles commencent à former avec les localités des communes limitrophes.