

ANALYSE CRITIQUE DES PLANS DIRECTEURS D'URBANISME (P.D.U)

Tewfik GUERROUDJ

Architecte Urbaniste à la CADAT-Oran.

PRÉSENTATION DES P.D.U. :

Les études d'urbanisme en Algérie sont constituées principalement par l'élaboration de Plans Directeurs d'Urbanisme (P.D.U. parfois appelés P.U.D.). Les autres types d'études sont les schémas d'orientations (1) et les périmètres d'urbanisation provisoire, de création récente, qui touchent les toutes petites agglomérations pour lesquelles l'établissement de P.D.U. n'est pas justifié étant donné la faiblesse des moyens d'études disponibles.

1 - LA PROCEDURE DES P.D.U. :

Les P.D.U. sont commandés par les A.P.C. à des bureaux d'études qui s'engagent sur la base d'une convention type élaborée conjointement par l'ancien Ministère des Travaux Publics et de la Construction, et la C.A.D.A.T. (2).

Actuellement, toutes les principales villes d'Algérie sont couvertes par un P.D.U., ou en voie de l'être, et les conventions en cours d'approbation concernent plus d'une quarantaine de moyennes et petites agglomérations.

Les études ne concernent pas seulement la ville mais l'ensemble de la commune. Dans le cas où plusieurs agglomérations voisines ont des relations fonctionnelles trop fortes pour qu'on puisse les étudier séparément, elles sont réunies dans le cadre d'un groupement d'urbanisme englobant plusieurs communes qui font l'objet d'une étude unique.

Schématiquement, le contenu des quatre phases d'études prévues par la convention est le suivant :

1^o Phase : Analyse de la situation actuelle de la commune.

Elle concerne la situation dans le cadre régional, le site naturel, la situation de l'habitat, des équipements collectifs et des infrastructures, les activités économiques et sociales.

2^o Phase : Perspectives de développement de la commune.

A moyen terme, (la prochaine échéance de la planification nationale) et à plus long terme, elles touchent la démographie, l'activité économique et sociale, les besoins urbains (habitat, équipements, infrastructure, activités), les besoins en terrains et les périmètres d'urbanisation.

3^o Phase : Propositions d'aménagement.

A partir des conclusions des phases 1 et 2, il est établi des propositions concernant le moyen terme, sous forme de schéma de développement urbain opérationnel, le plus long terme, sous forme de proposition de schéma d'urbanisation.

4^o Phase : Mise au point définitive.

Sur la base des directives données par les autorités de l'A.P.C. et de la wilaya, on procède à la mise au point définitive des schémas, plans et programmes de la 3^{ème} phase (3) auxquels sera ajouté le règlement d'urbanisme.

En pratique, la convention n'est pas toujours respectée de façon rigide et les chargés d'études qui le veulent peuvent, après justification et accord des autorités locales, prendre de grandes libertés par rapport au contenu et surtout à l'articulation des études.(4).

2 - ANALYSE CRITIQUE.

Une série de critiques ont été faites à l'encontre de cette procédure notamment par l'ex. Secrétariat d'Etat au Plan (S.E.P.) (5). Elles portent essentiellement sur la non intégration des P.D.U. dans le cadre de la planification nationale, sur leurs aspects non opérationnels (ils ne permettent pas le contrôle de la construction et ne résolvent pas le problème foncier) et sur le fait qu'ils reposent sur des textes législatifs insuffisants ou désuets.

Ces remarques ne peuvent pas, à notre avis, être considérées comme une critique des P.D.U. dans la mesure où des modifications quelles qu'elles soient des P.D.U. ne sauraient y remédier dans le contexte actuel. Les solutions se situent au niveau institutionnel et dans le processus national de planification qui devrait intégrer l'aménagement du territoire et la planification urbaine.

Contrairement à celle de l'ex. S.E.P. notre réflexion porte uniquement sur la procédure d'élaboration des P.D.U., le produit qui en résulte; et elle vise, à travers une analyse critique, à déterminer quelles sont les modifications qu'on pourrait y apporter pour mieux les adapter au contexte et les rendre plus efficaces.

2.1. - Les P.D.U., instruments de planification ou de gestion ?

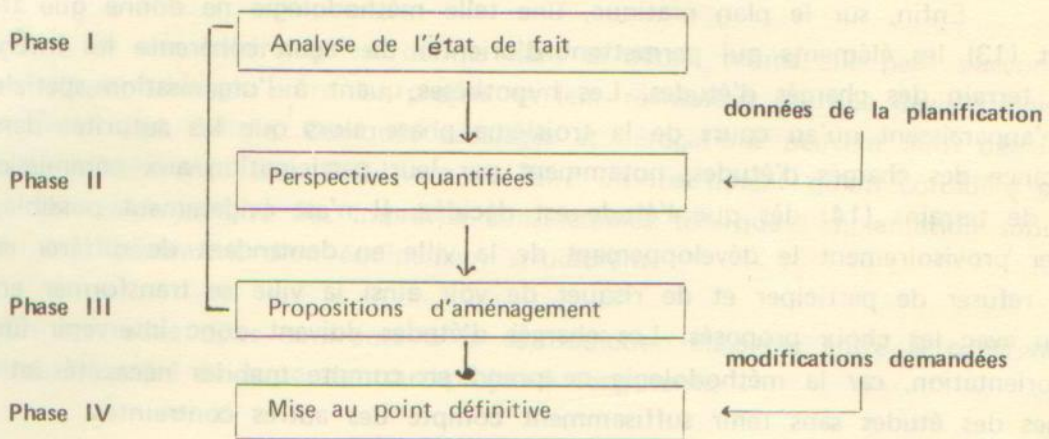
En ce qui concerne du produit, l'ambition a d'abord été de faire des P.D.U. des instruments de planification, à l'instar de ce qui se passe dans les pays socialistes. Cette ambition résultait d'une prise de conscience de la nécessité d'une politique nationale d'aménagement du territoire et d'une intégration des planifications économique et spatiale. La pratique a montré que faute de passerelles institutionnelles et de coincidence dans les temporalités entre les plans économiques et les P.D.U. ces derniers ne pouvaient pas être des instruments de planification. Les débats qui ont porté sur ce problème lors du premier séminaire sur les « expériences d'aménagement territorial en Algérie » (6) ont fait

apparaître que les plans d'urbanisme sont avant tout des instruments de gestion à la disposition des autorités locales, très secondairement ils peuvent aider la planification économique en tant que source d'information sur les besoins et potentialités, et éventuellement par des propositions.

2.2. - Processus d'élaboration des P.D.U.

Le processus d'élaboration des P.D.U. tel qu'il apparaît à travers la convention type et de déroule dans la plupart des cas se caractérise par la linéarité de la démarche:

SCHEMA D'ELABORATION DES P.D.U.



Plusieurs critiques de fond peuvent être formulées à l'encontre d'une telle démarche :

D'abord, sur le plan épistémologique, nous voyons mal comment un phénomène aussi complexe que le développement urbain peut être traité de façon aussi simple. De plus, cette façon de faire qui se veut rigoureuse et scientifique, excluant en apparence toute expression de la subjectivité ou de l'idéologie des chargés d'études ne correspond pas à la nature de l'urbanisme qui n'est pas une science (9) et qui est un des enjeux des affrontements idéologiques et politiques. Cette attitude réductrice se fait souvent sentir au niveau des fonctions de la ville en tant que phénomène spécifique (10) et du rôle de l'espace vu dans l'alternative suivante; ou bien l'espace jouit de propriétés propres qui aboutissent à des formes et des structures respectives relevant de véritables lois, ou bien l'articulation des agencements dans l'espace procède de forces extérieures à l'espace, alternative tranchée en faveur du deuxième terme alors que la question se pose en ces termes : « ils ne sont pas exclusifs mais dialectiquement associés ». (11).

Ensuite, cette démarche rend difficile la participation des autorités à l'étude et donc l'appropriation par elles de l'étude finie. En effet, que dire de l'analyse de la situation actuelle de la commune à part corriger quelques détails ou oublis éventuels. Les perspectives, les besoins étant définis, on peut opposer à toute critique une norme ou un autre élément

aussi irréfutable. Les choses sont un peu plus difficiles pour la troisième phase mais, de nombreuses options ont déjà été déterminées précédemment et les chargés d'études ont en général une supériorité technique suffisante pour que les modifications soient minimales. La dernière phase n'est qu'une étape de mise au point des études précédentes en y intégrant les modifications demandées.

Cette démarche linéaire où chaque élément de la projection est déterminé par ce qui a été précédemment accumulé ou à partir de normes, produit donc une étude fermée (12) en ce sens que la volonté des autorités locales ne peut pas ou si peu, s'y manifester. Les moments de choix avec les alternatives possibles n'apparaissent pas de façon suffisamment différenciées. Cette « fermeture » des études ne peut aussi avoir des effets que négatifs sur les chargés d'études mis en position de technocrates.

Enfin, sur le plan pratique, une telle méthodologie ne donne que très tardivement (13) les éléments qui permettent d'orienter de façon cohérente les interventions sur le terrain des chargés d'études. Les hypothèses, quant à l'organisation spatiale de la ville n'apparaissent qu'au cours de la troisième phase alors que les autorités demandent l'assistance des chargés d'études, notamment par leur participation aux commissions de choix de terrains (14) dès que l'étude est décidée. Il n'est évidemment possible, ni de bloquer provisoirement le développement de la ville en demandant de différer ces choix, ni de refuser de participer et de risquer de voir ainsi la ville se transformer en contradiction avec les choix proposés. Les chargés d'études doivent donc intervenir longtemps sans orientation, car la méthodologie ne prend en compte que les nécessités et la logique internes des études sans tenir suffisamment compte des autres contraintes.

On constate en outre, qu'il y a une disproportion entre les parties analytiques et quantitatives très développées et la partie synthétique créatrice rejetée en fin d'étude. Cette importance de la partie analytique et quantitative, est peut-être un héritage de la période où les P.D.U. étaient considérés comme des instruments de planification.

3 - CLARIFICATIONS

Les éléments de critiques ci-dessus ont mis en évidence certaines insuffisances auxquelles il doit être possible de remédier par certaines clarifications et modifications du processus d'élaboration.

3.1. - Cohérence et flexibilité

Il est apparu que les P.D.U. sont avant tout des instruments de gestion; à ce titre ils doivent définir les actions à mener, les organiser de façon cohérente dans l'espace, le temps et entre elles, limiter le développement des déséquilibres et rétablir à certain niveau les différents équilibres nécessaires au bon fonctionnement des agglomérations. Ils devraient en outre, fournir tous les éléments nécessaires à l'individualisation (15) des opérations notamment les fiches techniques et dossiers de création, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent. Traditionnellement, l'établissement de ceux-ci est confié soit à l'admi-

nistration, soit aux bureaux chargés des études opérationnelles.

Cette définition, bien qu'imprécise en ce qui concerne les notions d'équilibre et de bon fonctionnement qui peuvent être appréciés sous différents angles, est cependant suffisante pour montrer qu'une des qualités essentielles d'un P.D.U. est la cohérence des actions.

Les A.P.C. font justement appel à des bureaux d'études pour établir cette cohérence parce qu'elles ne disposent pas des moyens techniques nécessaires. Elles apprécient beaucoup en général un niveau de cohérence suffisamment fin pour pouvoir servir directement de base à des actions, sans nécessiter d'interprétation intermédiaire qu'elles ne peuvent pas faire pour les mêmes raisons qui les amènent à faire appel à des bureaux d'études.

Or, plus une cohérence est définie dans le détail, moins elle peut s'accommoder des décalages habituels entre les projets et leur réalisation car elle devient rigide, presque tout étant déjà définie. Quelques décalages et dérogations peuvent ainsi détruire progressivement la cohérence d'un P.D.U. et en faire un instrument qu'on considère comme dépassé, ceci sans tenir compte des imprévus considérables tels que l'implantation subite d'industrie ou le déplacement d'un équipement structurant.

On se trouve donc confronté à la contradiction classique entre la cohérence et la flexibilité, nécessité évidente de tout projet à long terme.

Cet aspect contradictoire vient de ce que le P.D.U. achevé devient un produit fini en ce sens qu'il ne peut plus évoluer. La cohérence de détail définie par le plan d'urbanisme n'est pas l'unique cohérence possible mais représente un optimum choisi parmi de multiples solutions possibles. Ce choix est fait en fonction d'un contexte, il est donc normal qu'il ne représente plus la meilleure solution en cas de modifications imprévues du contexte et qu'il faille alors procéder à de nouvelles définitions de solutions et à un nouveau choix. Or les A.P.C. ne disposent pas du personnel nécessaire à l'étude de ces nouvelles solutions et les conventions d'études ne prévoient pas encore de remises à jour régulières des P.D.U. alors que la seule façon de résoudre cette contradiction est de prévoir une activité d'étude (et d'assistance technique à la gestion urbaine) permanente ou à défaut cyclique de façon à pouvoir procéder aux adaptations dès que les décalages sont constatés et avant la remise en cause des équilibres recherchés. Par ailleurs, une intégration des études d'urbanisme dans le processus de planification nationale réduirait les sources de décalage et de distorsions.

3.2 - Projection à moyen et long terme.

En attendant une organisation des études de ce type, pas encore réalisée pour des raisons d'insuffisance de moyens humains notamment, il serait souhaitable de présenter les études de façon à rendre plus faciles ces révisions. La différence entre les schémas à court et moyen terme et à long terme devrait être bien marquée; il ne s'agit pas seulement d'une différence d'horizon, le long terme étant le prolongement du moyen terme et

dans la pratique parfois élaboré en second lieu.

La différenciation doit se faire par le niveau de cohérence recherché, de nature différente dans l'un et l'autre cas :

— Le schéma à long terme définit les choix généraux d'ordre stratégique, valable à long ou très long terme. Le niveau de cohérence recherché ne peut être que global, il s'agit de la répartition des centres ou schémas de principe.

— Le schéma à court et moyen terme correspond à des choix précis, de nature opérationnelle, sensibles à l'évolution de la conjoncture et s'inscrivant dans le cadre du schéma de structure dont il est une des étapes possibles de concrétisation. Le niveau de cohérence recherché doit descendre aux détails et même si possible inclure de façon exhaustive, toutes les opérations prévues pour le court terme.

L'élaboration du schéma de structure doit commencer le plus tôt possible, les premières esquisses des schémas de structure évolueront donc jusqu'à ce qu'un choix soit fait. Cette évolution ne fera pas par adjonction de détails mais, par des modifications qui conservent le degré élevé de généralité du schéma. Il sert de guide pour les actions à court et moyen terme, permet d'assurer de façon cohérente des actions de longue haleine et engageant un avenir éloigné telle que la réalisation des grands réseaux par exemple. Un degré de généralité élevé est donc suffisant et souhaitable pour n'être pas touché par les variations de la conjoncture.

Le schéma à court et moyen terme évolue doublement au cours des études; il peut être modifié et doit aussi devenir de plus en plus précis pour devenir un schéma d'affectation des sols. Il a besoin d'être complété par des documents écrits tels que plans, programmes etc... c'est lui qui doit en principe faire l'objet de révisions périodiques et non le schéma de structure.

3.3. - Ouverture de l'étude.

Une autre clarification concerne le statut de l'urbanisme qui n'est pas une science mais, un « art » un ensemble de techniques et de méthodes. Cela veut dire que, même si les méthodes de la recherche scientifique peuvent être utilisées, le résultat n'aura pas la légitimité ou la neutralité qu'on pourrait attribuer à la science. Si une partie de l'étude peut être objective ou déboucher sur des éléments rigoureusement déterminés, il n'en est pas de même pour l'ensemble de l'étude et pour son résultat qui laisse s'exprimer et reflète dans une large mesure la subjectivité des intervenants (16). Deux types d'éléments coexistent donc dans la projection en urbanisme :

- Des éléments déterminés de façon très contraignante par le poids de l'histoire, des contraintes physiques, et surtout à partir de normes ratios et autres données de la planification ou directives. Il s'agit principalement des perspectives quantitatives (programmation des logements des écoles etc...).

- Des éléments déterminés de façon souple, selon les règles de l'art, que les conventions engagent à respecter sans les préciser. Il s'agit de ce qui a trait à la définition des vocations ou rôles et des objectifs, à la planification spatiale : structuration de la ville, utilisation du sol, répartition des fonctions. Le nombre de variables à prendre en considération est important, pas strictement déterminé et les interactions nombreuses : il s'agit de problèmes complexes n'ayant pas de solution unique ce qui impose des choix quant aux principaux problèmes à prendre en considération et quant aux solutions à retenir dans l'éventail des possibilités. (17)

Il est évident que si les autorités locales, aussi bien que la subjectivité des chargés d'études ont peu de prise sur le premier type d'éléments, il n'en est pas de même pour les seconds qui sont d'ailleurs d'une importance considérable au niveau local.

Cette différenciation, si elle est exprimée dans la présentation des études, permet de bien déterminer les aspects qui font l'objet de choix, d'indiquer aux autorités les points qui peuvent et doivent faire l'objet de décision. La contribution des chargés d'études est de présenter les informations, analyses et propositions, éléments de décisions permettant de faire un choix rationnel, en connaissance de cause quant à ses implications. Une telle façon de procéder « ouvre » l'étude aux élus et aux autorités, qui l'orientent par leurs choix, y participent donc, ce qui est une des conditions de leur appropriation de l'étude et par la même de sa bonne application ultérieure. Elle contribue à faire sortir les chargés d'études d'une position de technocrates dont on attend une solution technique à des problèmes qui, quant au fond et par les choix possibles, revêtent un aspect politique même s'il s'agit de la politique locale et urbaine.

4 - PROPOSITION DE DÉMARCHE.

La réalisation d'une étude qui réponde aux impératifs cités implique une approche adaptée aux problèmes spécifiques de l'agglomération ou de la commune étudiée et qui permette d'intervenir rapidement tout en prenant en compte la complexité des problèmes posés et de leurs interactions.

Les analyses et les synthèses, moments créatifs de l'étude, ne doivent pas être deux étapes successives mais se dérouler parallèlement dans un mouvement de va et vient. Un ensemble d'analyses permettent ou amènent à modifier une synthèse qui demande de nouvelles analyses pour être précisée etc... Le rythme de ce mouvement ne sera pas le même tout au long de l'étude, les analyses prédomineront au début des études et leur importance diminuera graduellement ensuite.

La présence d'une activité de synthèse dès le début des études s'impose pour des raisons méthodologiques et opérationnelles : c'est cette activité qui dégagera les orientations nécessaires à des interventions cohérentes des chargés d'études sur le terrain, interventions qui sont demandées dès le début des études.

Comment appliquer ces orientations à l'élaboration d'un P.D.U. ?

Si on ne connaît pas la commune à étudier, la première étape sera d'adopter une démarche exploratoire rapide et étendue de façon à saisir le plus tôt possible, même

de façon approximative, les principaux problèmes de la commune et de pouvoir à partir de là construire une problématique. Cette problématique, précisée progressivement, indiquera les principales directions d'études, leurs importances relatives, éléments à partir desquels se feront les choix de techniques et méthodes dans le cadre d'une méthodologie spécifique. Par exemple, une des études qui semble le moins dépendre de la problématique, celle du site naturel, lui est en réalité très liée. Ainsi à Arzew, étant donné l'importance de l'industrialisation, la méthode mise en place visait à trouver des sites urbanisables même loin de la ville mais de plusieurs kilomètres carrés. A Sig ou Mohammadia, villes à faible croissance et très liées à l'agriculture, il s'agit par contre de trouver quelques centaines d'hectares, mitoyens à la ville et préservant les terres agricoles. A Béchar, le problème se pose encore différemment puisqu'il existe suffisamment d'espaces n'ayant pas de valeur intrinsèque.

La problématique fournira donc le fil conducteur de toute l'étude en ce qui concerne la partie analytique et quantitative liée à la planification. Il est donc nécessaire, qu'elle soit approuvée par les autorités locales.

Le bilan ne sera donc pas un document soit disant objectif, mais posera les problèmes qui semblent essentiels, proposera des orientations en conséquence et apportera les éléments d'informations nécessaires pour juger de la pertinence de ces problèmes et les résoudre ultérieurement. L'intervention des autorités se fera ainsi dès la première phase, en acceptant, modifiant ou rejetant la problématique et les orientations de l'étude.

Sur cette base, le processus d'étude continuera par des analyses et synthèses mais en passant à un autre niveau, celui de la spatialisation (18). De nouveaux choix s'imposent en ce qui concerne l'organisation spatiale de la ville; différents schémas de structure qui représentent les parties urbanistiques possibles, doivent être élaborés et jugés en fonction de leurs capacités à contribuer à résoudre les problèmes de la ville à long mais aussi à court et moyen terme. L'objet de cette seconde phase pourra donc être, en liaison avec les perspectives quantifiées, d'enrichir la problématique par de nouveaux choix en ce qui concerne les perspectives de croissance et d'organisation spatiale de la ville. Ces deux aspects nous semblent avoir tant d'incidences l'un sur l'autre qu'il est indispensable de les étudier simultanément.

La phase suivante concernera toujours, la spatialisation mais, à plus grande échelle : il s'agira des choix de détail, de l'organisation interne des quartiers, de la délimitation précise des secteurs opérationnels; s'y ajoutent la programmation des opérations et la réglementation.

Ce n'est qu'un exemple possible de phasage, les conditions particulières d'une étude pouvant en imposer un autre. L'essentiel est dans une démarche qui expose clairement les choix possibles, leurs motivations et si possible leurs conséquences, ce qui permet de situer l'intervention des autorités de la façon la plus efficace. Les différentes phases de l'étude correspondent aux différents niveaux de choix.

La démarche proposée est née d'une pratique, de réflexions et de confrontations. Elle a déjà été expérimentée et s'inscrit dans un processus d'évolution des procédures d'études qui se diversifient et s'adaptent de façon à mieux prendre en compte la complexité de l'aménagement et de la création du cadre bâti.

Cette évolution est rendue possible par la capitalisation de l'expérience non seulement par les chargés d'études mais aussi par les autorités.

- 1 - Seuls quelques schémas d'orientation ont été étudiés.
- 2 - Dans sa forme actuelle, cette convention résulte en grande partie de la première expérience en urbanisme menée par la C.A.D.A.T. sur treize villes de l'Est.
- 3 - Il s'agit du plan de développement urbain opérationnel comprenant : le schéma général d'aménagement de la commune au 1/25.000, au 1/50.000 qui n'inclut pas l'aménagement agricole. - le schéma d'affectation des sols d'agglomération, chef-lieu, schéma d'orientation des activités, éventuellement transport urbain. - le règlement d'urbanisme et, du plan d'urbanisme à plus long terme comprenant : • le schéma d'aménagement de la commune • le schéma d'affectation des sols de l'agglomération-chef-lieu • un règlement sommaire d'urbanisme.
- 4 - Ainsi, pour une série de communes, le P.D.U. a été établi en trois phases seulement, les phases deux et trois ayant été regroupées.
- 5 - Dans la circulaire C.2. sur les Plans de Modernisation Urbaine.
- 6 - Séminaire organisé par l'Institut des Sciences de la Terre de l'Université d'Oran, à ORAN en 1977.
- 7 - Programmes d'investissements, grilles d'équipements, Circulaires etc... recueillis durant les deux premières phases.
- 8 - En principe, plusieurs variantes doivent être proposées mais, on se contente généralement d'une seule.
- 9 - L'urbanisme est un ensemble de techniques et de méthodes, fait implicitement admis par la convention qui demande « le respect des règles de l'art ».
- 10 - Cf. entre autres « la ville, phénomène économique » de JEAN REMY ed. Vie ouvrière. BRUXELLES 1966.
- 11 - A.S. BAILLY et J.B. RACINE dans l'Espace géographique n° 1 - 1978 page 13.
- 12 - Cette impression est renforcée par la présentation des résultats, en général, sous une forme peu attrayante sinon, indigeste et d'une qualité graphique médiocre ainsi que, par le peu d'exemplaires diffusés. Contractuellement une dizaine d'exemplaires sont demandés et même si beaucoup plus d'exemplaires sont diffusés, ce n'est pas suffisant pour que tous les élus et responsables puissent avoir le leur.
- 13 - En principe durant la 3ème phase et les délais courants d'études sont de 8 à 9 mois pour la 1ère phase, 4 à 5 mois pour les 2ème et 3ème phases, 3 à 4 mois pour la 4ème phase.
- 14 - Commissions qui ont en principe le monopole des affectations de terrains pour toutes les constructions et même pour certaines infrastructures.
- 15 - Procédures administratives qui permettent de faire accepter les opérations par le plan et de dégager ainsi leur financement.
- 16 - La preuve en est dans la constatation que des plans d'urbanisme d'une ville, même avec de fortes contraintes, élaborés par plusieurs intervenants peuvent être très différents.
- 17 - Certains éléments déterminés de façon contraignante dans des P.D.U. le sont par des normes qui ont fait l'objet d'un choix de ce type au niveau supérieur. Par exemple, la détermination des équipements sanitaires, résulte de l'application de normes qui ne peuvent pas être remises en question mais, qui ont fait l'objet d'un choix au niveau national.
- 18 - Il est parfois nécessaire de passer à ce niveau durant la première phase parce que des programmes importants doivent être implantés d'urgence, ce qui a été le cas notamment d'Arzew, Sig, Mohammadia.