

LES PLANS D'URBANISME ET LEUR EVOLUTION EN ALGERIE

Par: F. ABDELADIM
C.D.A.T. / ALGER

Le plan d'urbanisme a évolué après l'indépendance d'un instrument de réglementation de l'utilisation du sol urbain à caractère essentiellement foncier et "esthétique" ⁽¹⁾ vers la recherche d'un instrument de planification fondamentalement lié aux nouvelles données socio-économiques du pays.

Sur la base de ce décret ont été élaborés les premiers plans d'urbanisme en Algérie par différents bureaux d'études français (CALSAT, BCEOM, SOFRED, etc...).

C'est vers les années 68 qu'aboutit une nouvelle définition du contenu et des objectifs du plan d'urbanisme qui se devait être conforme à la politique économique et sociale du pays et capable d'affronter le vaste mouvement démographique qui bouleversait l'aspect de l'ensemble de nos villes.

Au niveau des structures d'études, le Ministère chargé de l'urbanisme, crée un bureau d'études national de "Travaux Publics Architecture et Urbanisme" (ETAU) ⁽²⁾ qui devait détenir le monopole des études d'urbanisme.

C'est également durant cette période (68-69) que d'autres organismes nationaux se sont intéressés à l'urbanisme, le Secrétariat d'Etat au Plan à travers son bureau d'études, ECOTEC ⁽³⁾ (Bureau National d'Etudes Economiques et Techniques) et pour la capitale un bureau d'études spécifique est mis en place le "COMEDOR" ⁽⁴⁾ (Comité Permanent d'Etudes de Développement d'Organisation et d'Aménagement de l'Agglomération d'Alger).

La mise en oeuvre, uniquement au niveau de l'étude, traverse d'énormes difficultés, les conditions, à la fois techniques et financières, avaient été insuffisamment appréhendées et surtout le manque de cadres algériens et l'absence de définition claire des objectifs à atteindre ont entraîné l'échec de la première expérience en matière d'urbanisme au sein d'ETAU.

En 1970 ETAU cesse toute activité en matière d'urbanisme et en fin 1971 un autre bureau d'études, la CADAT (Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire) (5) sous tutelle du Ministère chargé de l'Urbanisme, reprend la mission Urbanisme.

Ce n'est que vers les années 1974 que quelques premiers résultats positifs commencent à être enregistrés quant à une meilleure vision de l'approche des méthodes d'études et quant aux résultats en moyens humains nationaux.

Les moyens humains nationaux, en fait, restent très faibles mais ils représentent un premier noyau qui va permettre une définition plus claire des objectifs d'études conformément à notre contexte et un premier appui pour la formation d'autres cadres de diverses formations de base (Architectes, Géographes, Sociologues etc...) intéressés par le domaine de l'urbanisme.

En ce qui concerne les méthodes d'études il a été permis de définir les objectifs autour de certains points fondamentaux, eux-mêmes sous-jacents d'objectifs socio-politiques au niveau national, ces points concernaient : les problèmes de normalisation, de termes et de méthodes de projection et de spatialisation.

La normalisation (quantitative et spatiale) devait dégager les programmes et les ratios de consommation d'espace conformes aux priorités et au niveau de vie du pays ; il fallait donc établir tous ces ratios sur la base d'un diagnostic et d'enquêtes poussées sur le terrain plutôt que d'emprunter des normes étrangères et aussi en fonction des contraintes spécifiques au pays (exemple : rationaliser la consommation de terrain pour des raisons de valeur agricole ou d'économie d'infrastructures).

Les termes et les méthodes de projection devaient affronter les difficultés dues à l'insuffisance ou à la méconnaissance des données de la planification économique et d'objectifs en matière d'aménagement du territoire d'une manière générale, enfin elles devaient s'appliquer dans un contexte économique en pleine mutation. Elles devaient donc concilier à la fois un terme suffisamment long pour la définition d'un schéma cohérent et la nécessité de ne pas être dépassé par l'accélération des mutations socio-économiques.

Les choix de spatialisation allaient veiller à une meilleure distribution des équipements et infrastructures entre les différentes parties de la ville qui se trouvait être justement à l'Indépendance, dans une situation de complet déséquilibre.

La recherche pour la définition et la formalisation "pratique" de ces objectifs de base, qui sont résumés ici, a eu l'avantage de se réaliser dans le cadre d'études réelles sur le terrain, mais elle a eu à concilier les contraintes de bureau d'études (contraintes de délais essentiellement) aux contraintes de la recherche et de la formation qui nécessitent un minimum de temps.

Ce compromis a toutefois permis au bureau d'études national dès 1974/75 de réaliser la majorité du programme.

CADAT a alors en charge 70 % environ du programme dont les capitales régionales de Constantine et Annaba, et ECOTEC étudie ORAN, SIDI-BEL-ABBES, TIARET et BISKRA.

On peut noter que les orientations de cette nouvelle méthodologie sont fortement marquées par les données démo-économiques et le souci d'être à la fois le complément et la source de la planification économique à l'échelle de la ville. Et si cette nouvelle méthode a permis de faire ressortir à l'échelle géographique de base les rapports quantitatifs (spatial/économique) les plus essentiels, elle a gêné des méthodes plus "projectives" ⁽⁶⁾ en systématisant l'approche, annihilant en quelque sorte l'imagination urbanistique créative.

Mais en fait, au delà de la méthode d'approche, la négation des plans d'urbanisme vient surtout, dans bon nombre de cas, de la production, hors plan, de l'espace urbain (constructions "pirates" de toutes sortes) ; et si l'on devait regretter la systématisation quantitative de l'approche urbanistique il faut surtout déplorer que finalement l'espace urbain a été produit en grande partie soit illégalement soit médiocrement au vu des besoins immenses et urgents d'une population urbaine sans cesse croissante ; il ne reste alors de positif que les données socio-économiques spatialisées à l'échelle de la ville et qui ont servi ou serviront à la planification économique.

Toutefois cette nouvelle méthodologie (à prétention planificatrice) s'est aperçue de son insuffisance quant à une redistribution équitable des biens bâtis sur un territoire donné.

En effet si la première série de plans d'urbanisme a veillé à introduire une cohérence des objectifs entre villes et dans le cadre de l'élimination des disparités régionales, restait complètement absente la dimension du rural puisqu'alors le plan d'urbanisme ne couvrait que le territoire du chef-lieu urbain.

En outre l'objectif d'élimination des disparités régionales devenait de plus en plus aléatoire au fur et à mesure que se diversifiaient et devenaient plus ponctuelles les actions d'urbanisme. Si une des expériences les plus intéressantes, qui a été réalisée, dans le cadre d'une cohérence régionale a été celle de la CADAT sur un groupe d'une vingtaine des villes dans l'Est Algérien, au fur et à mesure que les études s'éparpillaient sur l'ensemble des régions, il devenait hasardeux d'appliquer des ratios de "rééquilibrage" ; par exemple l'Ouest se trouvait globalement favorisé par rapport à l'Est mais il était difficile de ne pas prévoir même dans les villes de l'Ouest une amélioration ou un développement de la situation actuelle.

La nouvelle réforme des plans d'urbanisme qui est mise en place en 1975 redéfinit le champ d'application du plan d'urbanisme qui désormais couvrira l'ensemble du territoire communal (chef-lieu urbain, agglomération (s) secondaire (s) éventuellement et zone éparses).

Cette nouvelle méthode alourdit sensiblement la phase d'analyse ⁽⁷⁾ mais elle a l'avantage de faire ressortir les disparités, cette fois-ci, entre ville et campagne. Elle nous a permis de souligner le grand retard du niveau de vie des populations rurales en ce qui concerne les équipements ⁽⁸⁾ même de première nécessité ⁽⁹⁾ et les infrastructures mais également au niveau de l'habitat ⁽¹⁰⁾.

Mais cette nouvelle méthode est insuffisante au niveau des solutions d'aménagement quant à la partie rurale. Si elle va très loin au niveau de la connaissance de la situation actuelle elle devient plus ambiguë pour ses propres objectifs qui sont l'aménagement spatial. Elle inscrit au niveau de ses propositions quelques améliorations au niveau des équipements et des infrastructures de la zone rurale mais elle ne peut aller très loin en l'absence de la dimension économique (condition sine qua non à toute proposition d'aménagement de la zone rurale). En effet s'affrontent toujours, au niveau spatial des compétences sectorielles qui n'ont pas encore rencontré fermement leur obligation de cohérence au niveau de la collectivité locale.

Le plan d'urbanisme ne peut-il alors qu'accepter passivement l'immigration en ville et tout au moins se préparer-t-il au mieux à accueillir le flux de population, faut-il réfléchir à une nouvelle approche, profitant de l'expérience passée mais qui puisse s'inscrire plus efficacement dans les nouvelles préoccupations d'aménagement du territoire du pays ?

Mais avant d'énoncer les quelques idées sur lesquelles réfléchissent actuellement le Ministère de l'Urbanisme et ses bureaux d'études, en vue d'une modification de la méthode, il faut noter au crédit des plans d'urbanisme passés, malgré leurs insuffisances qu'ils auront eu le mérite d'exister dans une période d'absence totale de planification spatiale plus en amont et de servir ceux qui auront bien voulu s'y conformer.

Cette dernière remarque n'a rien de pessimiste, elle permet toutefois de rappeler que la planification spatiale a besoin de moyens de gestion suffisants pour pouvoir être respectée, parce qu'en fait elle se traduit à un niveau particulier comme un instrument coercitif et dont l'utilité apparaît souvent "abstraite" ; ceci nous amène à souligner un autre aspect positif des plans d'urbanisme c'est leur caractère "didactique" qui très probablement à terme portera ses fruits quand les contraintes des moyens de gestion et de développement des structures productives deviendront moins cruciales.

Cette mission didactique a bénéficié évidemment aux chargés d'études mais également aux Techniciens et Responsables locaux, le déroulement des études d'urbanisme évoluant de plus en plus vers la prise en charge de l'assistance technique aux autorités locales (essentiellement à travers les commissions de choix de terrains et les réunions et discussions sur les différentes phases d'études). Cette assistance technique devant se renforcer davantage à l'avenir avec le développement des structures d'études décentralisées et de plus fréquentes réunions de concertation.

La future approche de plans d'urbanisme s'inscrira dans le cadre des préoccupations globales en matière d'aménagement du territoire. Si les contraintes en matière de développement des structures productives se sont atténuées, il est plus loisible de penser à l'aménagement du territoire et en tout état de cause les problèmes d'aménagement du territoire deviennent des goulots d'étranglement pour le bon développement des structures productives.

En effet dans les premières années de l'urbanisme les autorités locales étaient évidemment beaucoup plus sensibles aux offres des industriels "créateurs" d'emplois qu'aux inconvénients que leur installation pouvait engendrer et donc discutaient très peu les conditions d'implantation bien au contraire elles étaient prêtes à leur sacrifier n'importe quel terrain pourvu que l'unité industrielle s'installât dans leur commune.

On parle alors de plan national d'aménagement du territoire, d'études régionales, de plan d'aménagement de Wilaya etc..., le plan d'urbanisme pourrait retrouver ainsi un caractère plus "projectif" et plus "opérationnel" tout en s'inscrivant dans un cadre de planification plus large.

C'est dans cette optique que sont testées actuellement quelques études d'aménagement de Wilaya ⁽¹¹⁾.

Ces études ont soulevé le débat classique de la définition du périmètre d'étude ; il est évident que certaines investigations n'ont pas de signification enfermées dans le territoire administratif d'une Wilaya et que donc au niveau de la recherche, le périmètre peut être élargi (par exemple : le problème des mouvements migratoires, les grands aménagements d'infrastructure), mais au niveau de la définition des actions à entreprendre la Wilaya à l'avantage de représenter un centre de décisions précis.

En effet en l'état actuel, il ne faut sans doute pas se faire trop d'illusions sur les études en matière de planification régionale ou spatiale si elles ne sont pas sous tendues par des centres de décisions bien définis et par des possibilités d'applications opérationnelles dont le plan d'urbanisme ne constituerait qu'une partie.

Ces études d'aménagement de Wilaya viennent à peine de démarrer (1979) pour pouvoir en tirer des conclusions mais en tout état de cause elles visent à servir de cadre de base aux décisions des autorités locales par une définition la plus concertée possible des points de cohérence obligés des différentes actions sectorielles. Le plan d'urbanisme aura alors pour but d'être le complément et l'outil de concrétisation nécessaire à l'application des objectifs d'aménagement de la Wilaya au niveau de la ville concernée.

(1) Jusqu'alors le PUD était défini par le décret français 58-1463 du 31/12/1958 cette réglementation a d'ailleurs également été revue en France par la loi d'orientation foncière n° 67.12.53 du 30/12/1967. D'une manière générale la "science" de l'aménagement du territoire est récente, sa prise en compte n'apparaît réellement que dans la seconde moitié du XXème siècle.

- (2) Ordonnance n° 68.12 du 23 Janvier 1968.
- (3) ECOTEC Ordonnance n° 67.170 du 31 août 1967 (est passée sous tutelle du Ministère chargé de l'Urbanisme en 1977).
- (4) Décret 68.625 du 20 novembre 1968 portant création du COMEDOR.
- (5) Créés par Décret du 12 avril 1956, les textes d'attributions de la CADAT ont été reconduits par la loi n° 62.157 du 31 décembre 1962.
- (6) Cf. Tewfik GUERROUDJ "Analyse critique des Plans Directeurs d'Urbanisme" Cahiers Géographiques de l'Ouest 1980 n° 4.
- (7) Ce que l'on appelle la phase 1 et qui consiste en l'analyse de l'état existant de la Commune concernant toutes les données qui intéressent le plan d'urbanisme (données sur le site naturel, les infrastructures, la démographie, l'habitat, les équipements etc...).
- Les autres phases (2, 3 et 4) concernent les perspectives, la spatialisation et le règlement.
- (8) Le taux de scolarisation, par exemple, s'il dépasse généralement les 80 % en zone urbaine, très souvent il n'atteint pas les 50 % en zone rurale, ceci n'étant pas dû, dans la plupart des cas à un manque de classes mais surtout à la dispersion (les taux d'occupation par classe c'est-à-dire le nombre d'élèves par rapport au nombre de classes physiques est d'ailleurs très sensiblement inférieur à celui du chef-lieu urbain).
- (9) On appelle les équipements de première nécessité les équipements scolaires et les équipements sanitaires.
- (10) Le taux d'occupation par pièce est généralement sensiblement plus élevé en zone rurale, de plus les logements bénéficient en faible partie des équipements d'infrastructures à l'exception des villages socialistes).
- (11) La CADAT a entamé des études sur les Wilayate de ANNABA, SKIKDA, BEJAIA, ADRAR.