

PLANIFICATION NATIONALE ET INSTRUMENTS DE
MAITRISE DE LA CROISSANCE URBAINE EN ALGERIE

par Abed BENDJELID
 et
Mohammed MEKKAOUI

La décolonisation de l'Algérie a permis aux Algériens de prendre possession de l'ensemble des villes du réseau urbain. Sans vouloir insister sur les intenses bouleversements démographiques des années 1962-63, nous pouvons affirmer que la préoccupation majeure de l'époque consistait à relancer les activités économiques, ceci dans un climat politique difficile.

Au lieu d'opérer des actions au sein de la ville, la planification nationale s'était attachée, implicitement, à promouvoir les activités industrielles dans un souci de recherche de l'équilibre régional.

A long terme, il s'agirait de promouvoir les activités productives dans les villes intérieures et d'assurer une relance économique locale en vue de redéfinir les fonctions urbaines, de multiplier les relations inter-urbaines, et de remodeler l'espace national. Cependant, l'intense développement industriel, non suivi par les autres secteurs, a fini par entraîner de sérieux déséquilibres dans les structures urbaines et suburbaines, voire régionales. La ville, loin d'être considérée comme une priorité, a continué à fonctionner tant bien que mal, régie encore par la réglementation française en matière d'urbanisme... et, ce n'est qu'une douzaine d'années après l'indépendance, que de nouveaux outils de maîtrise urbaine furent élaborés. L'analyse de ces derniers nous permettra de mesurer les efforts et les insuffisances, à un moment où

l'expansion urbaine prévue, au moins spatiale, est sans commune mesure avec celle des périodes précédentes.

La décentralisation administrative accorde, depuis peu, une responsabilité appréciable aux collectivités locales en matière de croissance spatiale, mais pose, néanmoins bon nombre de problèmes qui engagent l'avenir des villes. Poser ces problèmes et prendre conscience des réalités, ne pourraient qu'inciter tous les intervenants à réfléchir, à la fois sur les incidences indélébiles nées d'une mauvaise implantation et sur la conception de l'espace urbain en tant qu'ensemble.

Aussi, tenter d'appréhender l'évolution de la question urbaine en Algérie, ne pourrait se faire sans aborder les objectifs des différentes phases de la planification nationale.

I.- LES DEBUTS DE LA PLANIFICATION NATIONALE ET LES VILLES (1967-73)

1.- La période de remise en ordre (1962-66)

Dépourvue de plan, cette période fut à la fois celle, de l'unicité de l'Etat, affirmée par la centralisation des activités de commandement à Alger, et de la laborieuse remise en marche des différents secteurs économiques. Parallèlement, les villes étaient submergées par d'imposants apports migratoires (exode rural, retour des réfugiés, libération des détenus, mobilité géographique intra-urbaine). Cette prise des villes, assimilée à une véritable liberté de déplacement, par la population Algérienne, posait d'emblée la question de l'adaptation des migrants au bâti et celle, plus complexe, du fonctionnement et de la gestion de la ville.

Nombreuses étaient alors les décisions arrêtées au niveau central, intéressant directement ou indirectement les activités urbaines : nomination de Délégations Spéciales, reprise par l'Etat, des biens immobiliers vacants (loi d'Août 1962), légalisation des structures autogérées dans les secteurs agricoles, industriel et même tertiaire. Dans ces conditions indécises, la loi du 31-Décembre-1962 reconduit purement et simplement la réglementation française en matière d'urbanisme publiée en 1958, elle maintient les organismes hérités (la Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire)

et confirme la continuité des plans d'Urbanisme engagés.

En matière d'habitat et de construction, de nombreux chantiers arrêtés en 1961-62, connurent un début d'exécution ; l'opération dite "carcasses", héritée du Plan de Constantine, permet l'achèvement de 24.000 logements (1) ruraux et urbains. Ce type d'actions, considéré comme secondaire et ponctuel, passait au second plan, devant les préoccupations de la situation économique et sociale.

La volonté de l'Etat, d'intervenir directement dans la vie économique se concrétise par la création d'une série de Sociétés Nationales et d'Offices centralisés. A cet égard, l'année 1966, année d'élaboration du plan triennal (1967-69), fut celle, de la grande vague de nationalisations (mines, banques, assurances...), de la conception du code communal, et de la publication du second code national des investissements encourageant les entrepreneurs privés à investir dans les industries de transformation.

2.- La stratégie septennale de développement et les villes (1967-73)

2.1.- Planification nationale et espace.

La stratégie, articulée autour du plan triennal (1967-69) et du premier quadriennal (1970-73), définit des objectifs économiques (valorisation des ressources, industrialisation, recherche de l'indépendance économique...), sociaux (création d'emplois, formation, éducation...) et spatiaux (équilibre régional).

Quelques chiffres peuvent nous donner un aperçu sur la priorité accordée à l'industrie en matière d'investissement (3) :

	Plan Triennal (1967 - 69)	1 ^o Plan Quadriennal (1970 - 73)
Investissements en millions de dinars (D.A).	11 081 .	27 740
Secteur agricole	16,9 %	15 %
Secteur industriel	48,7 %	45 %
Habitat (rural et urbain)	3,7 %	5,4 %
Education et formation	9,3 %	12 %

Par conséquent, le plan triennal consacre une bonne partie de ses investissements à l'industrie de base localisée à l'Est (sidérurgie à Annaba, pétrochimie à Skikda) et à l'Ouest (pétrochimie à Arzew). Ces implantations justifient certes, une recherche équitable des localisations au sein des différentes parties du pays, mais permettent aussi la continuité du plan de Constantine. Quant aux incidences de ces localisations du plus pur style "pôle de croissance", elles ne pouvaient qu'induire au niveau urbain une extension de l'habitat au contact de la ville, et au niveau régional un déséquilibre certain dû à la faiblesse de l'économie régionale. En réalité, seule la construction de l'Usine importait...

Quant à la seconde partie du septennat (1970-73), période d'euphorie en matière d'implantations industrielles et de chantiers, elle fut doublée par de nombreux PSW (Programme Spéciaux de Wilayat) donnant une base productive à de multiples villes moyennes intérieures (Tlemcen, Saïda, El Asnam, Sétif...). Dans le même ordre d'idées, nous pouvons donner un bref aperçu, à travers le seul secteur des sociétés nationales-sous l'égide du Ministère de l'Industrie et de l'Energie, en excluant les deux grands ensembles industriels dont l'entrée en production des différentes unités s'étire sur plusieurs années (complexes sidérurgique d'Annaba et mécanique de Rouiba). Entre 1970 et le mois de mars de 1975, 44 nouveaux établissements entraient en activité et créaient environ 19.000 emplois. Neuf villes moyennes sur les 21, recevaient alors 19 unités totalisant 6.129 salariés. En outre, ce plan prévoyait le lancement des études pour l'aménagement de 9 Z.I. (Zones Industrielles): 2 pour les métropoles d'Annaba et d'Oran; 6 pour les villes moyennes de Sétif, Guelma, Skikda, Médéa, Tlemcen, et Batna, et une pour la petite ville de Sebdou (2).

Pour les planificateurs, la création d'emplois restait la préoccupation de l'heure; ainsi, en moyenne un peu moins de 100.000 emplois furent créés annuellement, alors qu'une forte tension existait en matière d'habitat...

2.2.- La question de l'habitat et les villes.

Les efforts furent négligeables en matière d'investissements publics dans le domaine de l'habitat urbain :

- 3,72% de l'enveloppe financière du plan triennal (6.500 logements urbains, plus les programmes antérieurs).
- 5,4 % du montant des investissements du premier plan quadriennal (programme de 45.000 logements urbains - coût: 1 200 millions de D.A. et 40.000 logements ruraux - coût : 305 millions de DA.

Dans les faits, les retards sont énormes et nous tenterons d'en cerner les causes plus loin ; entre 1970 et 1973, les livraisons du programme public, portant sur l'ensemble des périodes, s'élèvent à 18.492 logements (3). Par ailleurs, il semble qu'on ait surestimé le parc de logements légué par la colonisation... Selon les statistiques du S.E.P. (Secrétariat d'Etat au Plan), le taux d'accroissement annuel urbain moyen, durant la période 1966-73, se chiffrait à 5,6 % à lui seul, l'exode rural avait fourni un peu plus de 100.000 personnes par an. En vue de pallier ces insuffisances, les établissements industriels furent obligés de régler le problème du logement de leurs actifs... en créant un autre problème : celui du transport (ramassage du personnel sur des rayons dépassant parfois 50 km).

Ce déficit en matière de logements, ne pouvait qu'induire une forte pression sur l'habitat au sein des villes. Il engendrait une surcharge du bâti (TOP en 1966 : 2,3 en milieu urbain) et une augmentation inconsidérée des loyers, profitant, en priorité, à une frange de la bourgeoisie possédante de biens immobiliers urbains. par divers moyens, cette dernière avait pu racheter, aux européens, des biens immobiliers, en tirant profit d'une réglementation plus ou moins assouplie selon les périodes (ordonnance d'Août 1962 transférant à l'Etat les biens immobiliers vacants, celle, d'octobre 1962, interdisant totalement les transactions, puis un autre texte, libérant ces dernières, avec une autorisation du Wali...) (4).

2.3.- Les moyens d'intervention de l'Etat dans le domaine l'urbanisme.

En matière d'urbanisme, l'Etat intervient par le biais du M.T.P. (Ministère des Travaux Publics) qui agit par l'intermédiaire de ses entreprises d'études et de réalisation.

Dans le domaine des études, plusieurs organismes naissent sous l'égide de plusieurs ministères:

- Le SEP met en place, dès 1967, le Bureau National d'Etudes Economiques et Techniques (ECOTEC), chargé à la fois des études et de la réalisation.
- Devant la difficile coordination, au niveau de l'Etude de l'agglomération Algéroise, il est créé, en 1968, sous l'égide de la Présidence un comité inter-ministériel: Le Comité Permanent d'Etudes, de Développement, d'organisation et d'Aménagement de l'Agglomération Algéroise (le COMEDOR).
- Le M.T.P. garde sous sa tutelle la CADAT (monopole sur les zones industrielles) puis crée en 1968, le Bureau Central d'Etudes chargé des Etudes d'Architecture et d'Urbanisme: l'ETAU. L'objectif assigné à ce dernier est d'adapter les études d'urbanisme aux réalités économiques et sociales. Devant les multiples difficultés rencontrées par l'ETAU (5), les études d'urbanisme sont alors confiées, en 1971, à la CADAT.

Quant aux bureaux d'études privés, ils continuent leurs travaux dans ce domaine; mais, ils s'orientent de plus en plus vers les travaux d'architecture et de Génie Civil.

Pour la réalisation, le M.T.P. intervient par l'intermédiaire de ses nouvelles sociétés nationales (S.O.N.A.) :

- Quatre SONA, dont une est spécialisée dans le bâtiment (la SONATIBA),
- Quatre sociétés régionales mises en place en 1968 (SORECAL Alger, SORECCO Constantine, SORECOR Oran et SOREC-SUD Laghouat).

Par ailleurs, d'autres organismes étatiques interviennent dans la branche des B.T.P. (D.N.C. A.N.P., sociétés publiques...); il en est de même pour les entreprises privées.

2.4.- Les deux instruments d'action dans la
croissance urbaine (1962-1973):P.D.U.
et Z.I.

Les P.D.U. étaient conçus à la fois par les bureaux nationaux d'études (ETAU, ECOTEC, COMEDOR) et étrangers implantés dans la capitale. Cependant, les conditions d'élaboration de ces plans (complexité de la vie urbaine, insuffisance des enveloppes financières et absence de clarté dans les orientations de la planification urbaine) ne pouvaient qu'aboutir à une confection standardisée des plans d'urbanisme.

A la suite des critiques émises par le S.E.P, la méthodologie fut reprise et améliorée par le COMEDOR et la CADAT (1971).

Quant à la Z.I., dont le monopole reste confié à la CADAT, l'implantation est souvent perçue comme un aspect technique et non, comme une composante essentielle de l'organisation de l'espace urbain.

2.5.- Une extension urbaine due essentiellement
aux activités productives

En général, les périmètres urbains restent à peu près stables. En fait, les seules modifications spatiales concernaient à la fois, l'intérieur des périmètres urbains (implantation d'équipements sociaux, étalement de l'habitat précaire, voire aisé...) et l'extérieur (chantiers industriels, équipements collectifs d'importance nationale ou régionale, cités d'habitat collectif...).

L'inquiétante croissance démographique et la faiblesse des programmes d'habitat annonçaient déjà la crise de logements. D'un côté, le pouvoir central met en place une armature industrielle en vue d'éponger le sous-emploi urbain, de l'autre, il préfère maintenir le gel de l'espace urbain (6), devant les indécisions en matière d'aménagement du territoire. Face à ces insuffisances et à la complexité de la vie urbaine, quelles solutions pouvait apporter le plan suivant ? .

II.- LES INSTRUMENTS DE MAITRISE DE LA CROISSANCE URBAINE DURANT LE SECOND PLAN QUADRIENNAL. - (1974 - 1977)

1.- Les tendances du second plan quadriennal:

La pérennité des objectifs de la planification reste dans l'ensemble maintenue (continuité de l'industrialisation avec une priorité accordée cette fois aux P.M.I. - environ 500 projets et 43,5 % de l'ensemble des investissements, c'est à dire 110 217 millions de DA.-, accent sur la formation...). Le programme des équipements sociaux, dont l'habitat, devient une préoccupation doublée d'une recherche de partage des tâches entre les autorités centrales et locales. C'est là, la nouveauté de ce plan à travers les P.C.D. (Plans Communaux de Développement) appliqués, tant au niveau des Communes rurales qu'urbaines. Les élus proposent des projets, qui contrôlés au sein de la wilaya, sont approuvés et financés sur le budget national.

La part de l'habitat augmente lors de ce plan: 7,5 % soit 8 300 000 DA dont 5 670 000 DA sont réservés à l'habitat urbain. Le rapport général de ce plan signale " qu'au niveau des programmes publics, il a été retenu, en ce qui concerne l'habitat urbain, le lancement de 100.000 logements nouveaux, et compte tenu des réalisations en cours, la livraison de 90.000 logements". Quant aux 7.1, une enveloppe de 700 000 DA. leur est allouée (0,63 %), du fait du retard accusé par ce programme.

A côté de cela, des mesures d'importance nationale sont prises, impliquant directement ou indirectement les collectivités locales : application de la réforme agraire, réalisation des P.C.D. et des opérations d'habitat rural, création d'entreprises locales d'études et de réalisation, mise en place des coopératives départementales de distribution des fruits et légumes, nouveau découpage territorial des wilayat , promulgation de la réglementation en matière d'urbanisme etc...

2.- Les instruments d'intervention en matière de croissance urbaine: Décisions centrales et collectivités locales.

2.1.- Les réserves foncières communales (RFC) : instrument de municipalisation du sol urbain.

L'Ordonnance du 20 Février 1974, portant " constitution des réserves foncières au profit des communes", intègre toutes les terres situées à l'intérieur des P.U. (périmètre d'urbanisation). Fondamentale, cette loi devrait mettre un frein à la spéculation sur les sols urbains; elle donne aux communes les moyens d'appliquer les orientations de la croissance spatiale en matière d'équipements, tout en veillant à la protection des terres agricoles. Ce P.U. est défini par le plan directeur d'urbanisme (P.D.U.) A défaut de ce dernier, la commune fait établir un Périmètre Provisoire qui doit être approuvé par un arrêté de la Wilaya.

Toutes les communes ont au moins un périmètre d'urbanisation provisoire, permettant ainsi la constitution des R.F.C..Elaboré en quelques mois, il est composé d'un rapport justificatif, d'un dossier cartographique et d'un règlement. Devant l'urgence de l'application de cette loi, les communes ont même fait appel, vers les années 1976-77, aux bureaux d'études privés et aux sous-directions départementales de l'Urbanisme. Dès lors, la commune peut localiser ses équipements et aménager des lots de terrain à bâtir en vue de les revendre à ses résidents.

2.2.- Le P.D.U. : Instrument d'orientation de la croissance urbaine.

Une circulaire du M.I.P.C. définit le contenu de l'étude d'un P.D.U. qui doit déterminer les perspectives de développement de la commune. L'A.P.C., établit le P.D.U. sur la base d'un contrat avec un bureau national d'études. Après les délibérations de l'Assemblée Populaire Communale Elargie et les avis des services techniques sur les études conçues, un procès-verbal est adressé au Wali. Ce dernier publie un arrêté d'approbation et transmet le

dossier au Ministère concerné, pour une "approbation définitive". En général, la durée des études varie de 18 à 24 mois alors que les procédures d'approbation peuvent demander autant de temps !

2.3.- Les actions d'urbanisme opérationnel (les ZHUN, les Z.I. et "la rénovation").

La Z.H.U.N. se justifie dans une agglomération où le nombre de logements financés au titre du second plan quadriennal, dépasse les 1.000, quelques cas rares mis à part. Théoriquement, l'implantation d'une Z.H.U.N. est facilitée lorsque le P.D.U. existe. En cas d'absence de ce dernier, le wali recueille les avis de l'Assemblée Populaire Communale (A.P.C.) et du Conseil Exécutif de Wilaya, puis adresse un dossier d'études préliminaires au Ministère de l'Habitat. Après accord Ministériel, le contrat est établi avec le bureau d'études (CADAT ou ECOTEC).

Le financement de la Z.H.U.N. se fait sur le budget de l'Etat, dans le cadre des programmes d'équipement d'investissements centralisés ou à la limite déconcentrés (habitat, équipements collectifs principaux...) ou dans ceux des plans communaux de modernisation urbains - P.C.M.U. - (travaux d'infrastructure, équipements urbains...). Les orientations ministérielles tiennent à ce que ces zones nouvelles d'habitat deviennent partie intégrante du tissu urbain, et dans ce sens, l'ensemble des infrastructures devraient ainsi bénéficier aux quartiers voisins sous-équipés.

Toute agglomération, recevant lors de ce même plan, au moins trois établissements industriels totalisant plus de 1.000 salariés, accueille la localisation d'une Z.I. Cette dernière est ouverte aussi aux unités privées, jugées mal insérées dans le tissu urbain (Oran, Saïda, Tlemcen, Béchar...). Un arrêté du Wali autorise le lotissement. La CADAT garde le monopole sur les Z.I. (études, acquisition des terrains, viabilisation, vente) alors que la Direction de l'Infrastructure et de l'E. . . ment s'occupe du contrôle des opérations techniques.

Contrairement à la ZHUN, financée sur concours définitifs, la Z.I., l'est sur concours temporaires, la Banque Algérienne de .

Développement avance à la CADAT le montant des aménagements et le remboursement ne se fait qu'après la vente des lots industriels aménagés.

Les opérations dites d'urbanisme de détail n'ont pas été considérées comme une priorité, malgré l'élaboration de certaines études non concrétisées (cas des planteurs à Oran). Un projet de texte a défini, en 1980, les cinq types d'intervention sur le tissu urbain (rénovation, restructuration, réhabilitation, restauration et résorption de l'habitat insalubre).

A la suite de ces orientations, certaines études de rénovation sont en cours d'élaboration, à une échelle convenable (1/500) - permettent une réalisation effective (faubourg Emir Abdelkader à Sidi Bel Abbès, Guetna à Arzew, Baba Ali à Mascara...). Quant aux études de restauration de sites historiques et architecturaux, l'Etat a mis en place des ateliers d'architecture et d'intervention (Kasbah à Alger et vallée du Mzab à Ghardaïa). La codification de ce projet de textes devrait clarifier à la fois les définitions théoriques et les modalités pratiques (aspects juridiques, fonciers, financiers, techniques...).

Le peu d'intérêt, porté par les collectivités locales à l'amélioration du bâti hérité, tout en aggravant l'état de délabrement de certains quartiers, pose avec acuité la question de l'avenir du tissu urbain existant.

2.4.- Le seul instrument de planification urbaine :

Le plan communal de Modernisation Urbaine (le P.C.M.U)

Appliqué aux 39 plus grandes villes, le P.C.M.U. est une somme de projets proposés par la commune dans le but de répondre aux urgences en matière d'équipement urbain.

La préparation de ces projets donne toujours un coup de fouet aux relations entre les collectivités locales et les services techniques départementaux, en vue de coordonner les efforts et de dégager des projets viables, en tenant compte des orientations du plan en cours. Leur inscription sur les nomenclatures de ce dernier en font un instrument de planification, palliant les insuffisances d'un P.D.U. ou même son absence. En principe, la

liste de ces projets doit être facilitée lorsque le P.D.U. établi est de qualité.

En matière d'investissement, le P.C.M.U. peut être financé soit sur des opérations centralisées (Z.I., grandes surfaces, hôpitaux...), soit sur des opérations décentralisées (A.E.P., assainissement, construction de salles de soins...). Pour la ville d'Oran, l'enveloppe financière accordée dans le cadre du P.C.M.U. lors du second plan quadriennal, dépasse les 238 millions de DA.

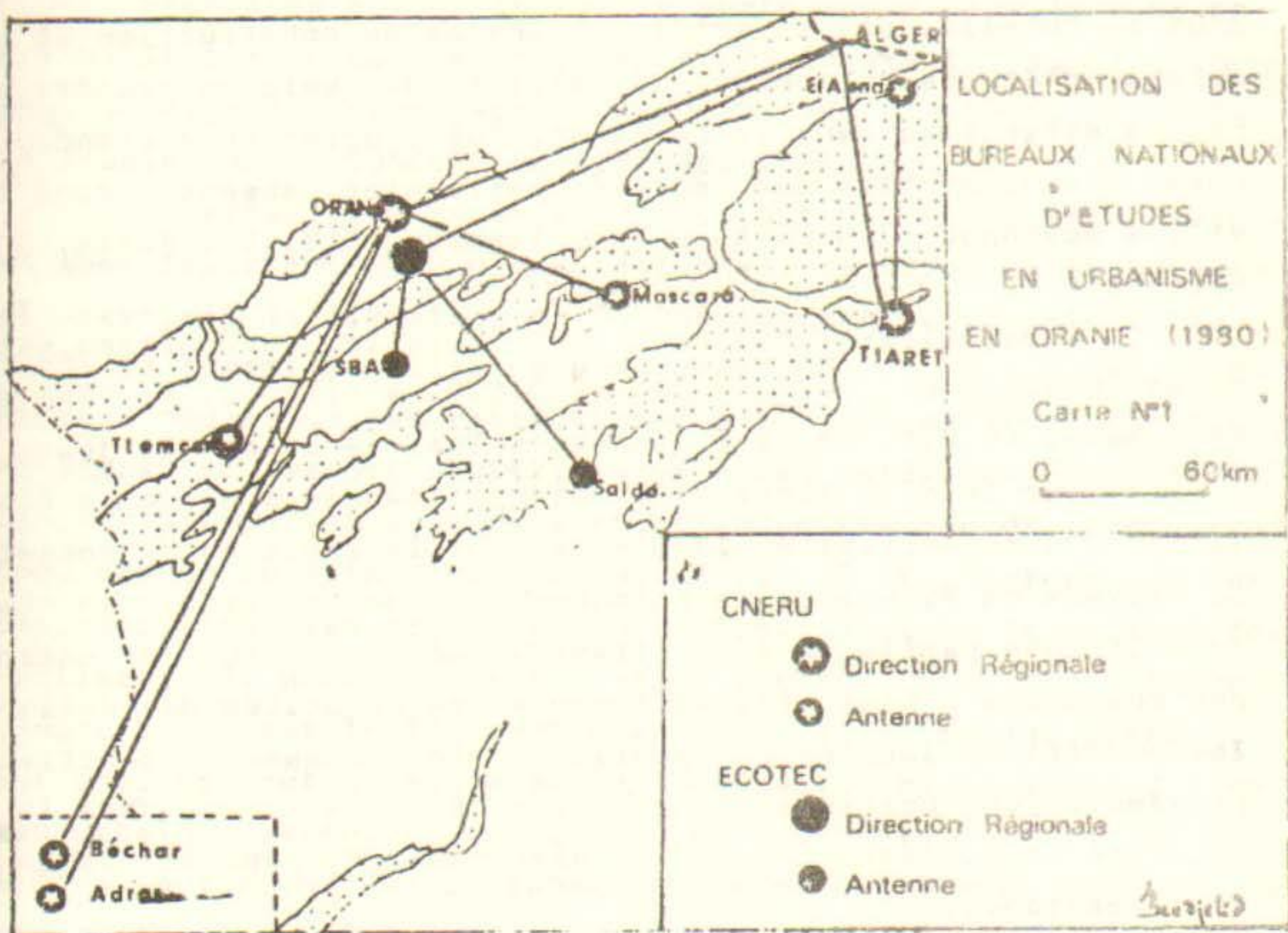
2.5.- La réglementation juridique de soutien

Faisant partie de l'ensemble des textes d'urbanisme, cette réglementation adaptée à la situation nationale, devrait faciliter l'application des différents instruments et codifier toutes les interventions dans l'espace urbain. Notons enfin, que l'essentiel des textes ont paru dans les années 1974-75 : le permis de lotir et de construire, les choix de terrain, les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'établissement du cadastre général et l'institution du livre foncier.

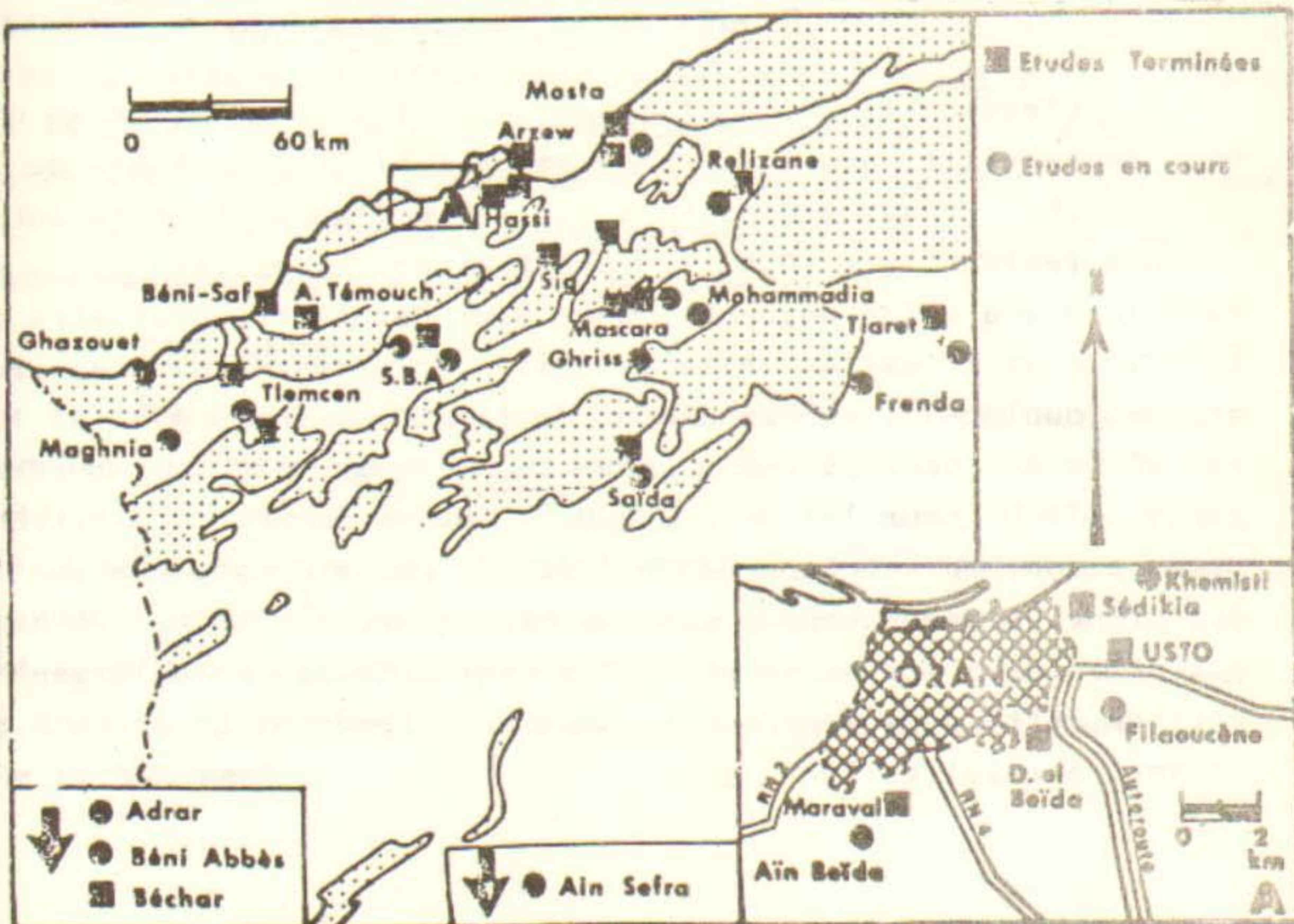
3.- Les moyens centraux et locaux dans les domaines des études et de la réalisation (carte 1)

Devant les exigences et les nécessités de concevoir ou de réviser des plans d'urbanisme, adaptés à l'évolution de la situation économique et sociale, les sièges sociaux algérois des bureaux nationaux d'études favorisèrent l'implantation d'antennes au sein des villes moyennes (Béchar, Mascara, Blida, El Asnam, Jijel, Skikda...).

Sur le plan local, des subventions ministérielles autorisent les collectivités locales à mettre en place des bureaux d'études de Wilaya mais dont les activités concernent essentiellement les travaux d'architecture et de Génie Civil. Selon des sources du Ministère de l'urbanisme, de l'Habitat et de la construction (M.U.C.H.), la situation se présente ainsi en 1977 : sur un total de 168 bureaux d'études (d'architecture et d'urbanisme), 151 sont gérés par le secteur privé (dont bureaux étrangers), deux sont mixtes et 15 dépendent du secteur d'état.



Localisation des Z.H.U.N. en Oranie (1982). Carte N°2



La création du M.U.C.H. en 1977 entraîne le regroupement, sous sa tutelle, des sociétés nationales de construction et des bureaux d'études nationaux. La faillite de quelques grandes sociétés étrangères dans le bâtiment, fut l'occasion d'étendre le champ d'implantation des sociétés nationales, absentes dans les villes moyennes (D.N.C. à Béchar, Tlemcen, Sidi Bel Abbès, - - Mascara...).

Parallèlement naissent ; de nouvelles entreprises nationales (E.S.D.N.C.), régionales (E.D.C.O. à Oran...) et même sous-régionales (E.P.B.T.P. à El Asnam, Batna...) voient le jour.

Sur le plan local, les moyens financiers mis à la disposition des collectivités locales voient la création de sociétés de travaux de Wilaya et de communes, en vue de prendre en charge du mois, une partie de leurs travaux locaux. La multiplication des chantiers d'Etat, l'insuffisance des capacités de réalisation, les conditions locales de pénurie, le foisonnement des activités privées... ont permis aux entrepreneurs de se lancer dans la constitution de sociétés de B.T.P. bien souvent spécialisées dans la sous-traitance.

4.- Les débuts d'une véritable croissance spatiale et les retards de réalisation.

L'essentiel de la croissance spatiale s'effectue au contact de la ville, grâce aux programmes publics (chantiers de Z.I., de Z.H.U.N., grands équipements...), et à l'apparition de lotissements résidentiels (G.H.I., coopératives immobilières...). Un exemple d'une ville moyenne, comme Sidi Bel Abbès, peut être instructif pour illustrer cette extension occasionnée par les programmes publics. L'établissement de la ville, entre 1974 et 1977, est dû au déploiement des espaces industriels (114 ha) et résidentiels (171 ha pour les deux Z.H.U.N. Sud et Sud-Est). A titre de comparaison, durant la période 1962-73, cette croissance spatiale fut principalement causée par les unités industrielles (75 ha) du ministère de l'industrie et de l'énergie. Grosso modo, l'espace bâti de cette agglomération a connu une augmentation de 66 % par rapport à celui de 1959.

Signalons enfin, la faible performance dans le domaine de l'habitat : en quatre ans, seuls 425 logements des programmes publics ont été livrés, non compris les 200 logements financés par l'usine de la SONELEC de Sidi Bel Abbès.

En effet, les retards de réalisations en matière d'habitat sont importants. Au niveau national, le second plan quadriennal prévoyait la livraison de 90.000 logements, en fait seuls 37.235 le furent au titre du programme public (41,4 %) (3). Les diverses causes de ces retards sont à la fois externes (lenteurs des études et des procédures, pénurie des matériaux de construction, faible performance du système industrialisé de la construction, manque de main-d'oeuvre qualifiée...) et internes aux entreprises (mauvaise organisation du travail et de la gestion des chantiers...). Hier, c'était l'usine d'abord, ensuite le logement, aujourd'hui c'est le logement d'abord et l'équipement après... Tout ceci ne peut qu'aggraver les déséquilibres au sein de l'espace urbain : accentuation du rôle du centre-ville favorisé par le sous-équipement des périphéries, complication des systèmes de transports et de distribution...

Beaucoup plus qu'un problème d'habitat, c'est en fait un problème de réalisation qui prime aujourd'hui, sans vouloir épiloguer, quelques chiffres nous permettent de juger de la gravité de la situation : le taux d'urbanisation passe de 31 % à 41 % entre 1966 et 1977 ; durant la même période, le taux d'accroissement du parc de logements s'est accru, de 18 % tandis que la croissance démographique a connu un bond de 40 %.

CONCLUSION :

Devant l'ampleur des besoins urbains et les mutations connues par la société Algérienne, cette période a vu, la promulgation d'une série de textes législatifs en matière d'urbanisme et la participation des collectivités locales à la prise en charge de leurs projets. Les retards dans le domaine de la réalisation ont engendré un renforcement des entreprises publiques nationales et locales et une multiplication de sociétés privées dans la branche du bâtiment.

III. LA POLITIQUE DE L'HABITAT A LA VEILLE DU PREMIER PLAN QUADRIENNAL (1980 - 84)

La fin du second Plan est mise à profit pour dégager une politique de l'habitat, voulue comme partie intégrante du Plan national de développement. Face aux exigences de l'heure, une série de mesures sont prises : mise en place de deux nouveaux Ministères (celui de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction et celui de la Planification et de l'Aménagement du Territoire), poursuite du débat politico-administratif sur le dossier de l'habitat, définition de la trame d'une politique de l'habitat, session du Comité Central du F.L.N. consacrée à l'habitat, décision d'une décentralisation des moyens, plus - grands participation des collectivités locales à la réalisation des programmes locaux...

La politique de l'habitat est en fait, le résultat d'un long et sévère début au plus haut niveau. A la fin du premier plan quadriennal et au début du second, certaines conclusions furent tirées (la crise du logement constitue un frein au développement industriel et au développement tout court) et quelques mesures furent prises (renforcement de la base productive dans la branche des matériaux de construction et de l'industrialisation de la construction, définition d'option en matière d'aménagement du territoire ; projet d'extension des zones urbaines, expérience d'autoconstruction en milieu rural...

Cette politique confirme que le P.D.U., traçant le schéma d'orientation de la ville, devrait être le document de référence, tant au niveau de la croissance urbaine spatiale qu'au niveau des opérations au sein du tissu. Par ailleurs, il s'agit d'asseoir une politique d'occupation fonctionnelle des sols.

Dans le même ordre d'idées, l'Etat a lancé successivement deux autres opérations : la première facilite aux épargnants l'accès à la propriété d'un logement neuf tandis que la seconde, offre la possibilité aux locataires des Biens de l'Etat de prétendre à l'achat de leur logement ou de leur local commercial.

Cette politique de l'habitat reconnaît que l'Etat ne pourrait désormais, assurer seul la charge de l'ensemble des besoins

dans ce domaine, et associerait alors les collectivités locales et les citoyens désirant construire d'une façon individuelle ou coopérative leur logement familial. Une circulaire du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales recommande aux communes la mise en vente annuelle de 200 lots de terrain. Cette politique commence, depuis peu, à se matérialiser et traduit la mesure du mythe pavillonnaire.

L'étalement des villes induit par la politique des lotissements réglementés complique encore plus la gestion des villes (viabilisation, transports, équipements collectifs...) ; ceci, sans parler de la croissance incontrôlée des lotissements "pirates" localisés dans les zones suburbaines ("douars urbanisés" en voie de densification rapide de Belgaïd, Bendaoud, Sidi El-Bachir, Boudjemaa... à proximité d'Oran par exemple).

Malgré la disponibilité d'innombrables études d'urbanisme, remarquons que l'application effective des orientations dégagées par ces dernières fait bien souvent défaut. Pourtant, toutes les opérations d'urbanisme requièrent la participation des autorités communales et départementales, en matière de propositions, de suivi et de contrôle des études. Mais, le niveau culturel des élus communaux demeure dans l'ensemble inachevé, ce qui rend la communication parfois difficile entre les chargés d'études et les élus, peu imprégnés de la complexité de l'aménagement urbain.

A un autre niveau, le nombre réduit de cadres dans les services techniques départementaux les a réorienté vers des postes administratifs. Dans ces cas là, le temps ne permet guère à ces derniers d'étudier et d'enrichir les projets. Pour en revenir aux élus communaux, plus ou moins imprégnés par le discours technico-politique, ils délaissent souvent les textes et les priorités. Ils se lancent alors sur des opérations ponctuelles et secondaires, alors qu'en matière d'urbanisme la vision doit être perçue à long terme. Actuellement, la préoccupation principale est liée à l'habitat, plus exactement à la création de lotissement. Par ailleurs, l'implantation d'un équipement n'est pas encore considérée comme une composante vue dans une perspective de

l'organisation urbaine, mais plutôt comme une action ponctuelle.

CONCLUSION :

En Algérie, la question urbaine a été abordée d'une façon originale (6) ; l'Etat a d'abord diversifié et renforcé les activités productives des villes Algériennes, mais l'énorme effort industriel et les piètres résultats des autres branches - (hydraulique, habitat...) ont mis en évidence l'insuffisance du parc de logements urbains, déjà observable à la fin du premier plan quadriennal (1970-73). Dès lors, les premières années du plan suivant ont vu la naissance de toute une série d'outils de maîtrise de la croissance urbaine, certes perfectibles, mais dont l'application laisse toujours à désirer (laxisme, absence de coordination entre les multiples intervenants, inadaptation des structures techniques...). Très souvent ponctuelle, l'intervention dans l'espace urbain n'obéit pas réellement aux objectifs du plan national.

Dans ces conditions, la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire rigoureuse, s'impose tout en orientant la politique urbaine. Elle devrait à la fois refondre l'armature urbaine existante (villes nouvelles, promotion des petits centres..) et relancer rapidement les localisations industrielles (zones, - unités...). A l'échelle de la zone industrielles, approuvée et fonctionnelle, la question de la gestion interne est encore posée.

Quant à l'espace urbain, relevons que la plupart des PDU existants sont le plus souvent dépassés et exigent une réactualisation (Oran, Tlemcen, Sidi-Bel Abbès, Mascara...). Quant à la Z.H.U.N., édifiée au contact de l'espace urbain, elle est beaucoup plus vue comme une opération de réalisation de logement que d'habitat. En outre, la crise du logement est si aigue que les entreprises de BTP entament les travaux de réalisation des bâtiments à usage d'habitation sans mettre en place les réseaux primaires de VRD; de plus, les collectivités locales acceptent de réceptionner les logements avant leur finition totale; tout ceci laisse un goût d'inachever dans ces espaces bâtis et reproduits dans toutes les villes.

Au vu de la longue durée de réalisation de ces Z.H.U.N., une structure de coordination urbaine devrait avoir la responsabilité synchroniser les travaux effectués par les multiples maîtres d'ouvrage.

L'extension des villes s'est faite en site vierge alors que toutes les études portant sur le tissu urbain n'ont abouti qu'à la solution de démolition... Compte tenu de la nécessité de préserver les terres agricoles et des coûts de la viabilisation en site vierge, l'avenir des villes Algériennes résidera, en grande partie, dans la revalorisation des tissus urbains existants. Les larges attributions, en matière d'urbanisme, octroyées aux assemblées populaires communales nécessitent une formation continue des élus tant sur le plan technique que politique, tout en dotant ces cellules administratives de moyens adéquats pour maîtriser la complexité de la gestion urbaine.

De toute façon, la question urbaine va rester au premier plan de l'actualité Algérienne, d'autant plus que le taux d'urbanisation connaîtra un accroissement continu : en l'an 2 000, ce taux s'élèvera à plus de -) ù pour une population de 35 millions d'habitants.

SIGNIFICATION DES SIGLES UTILISES DANS LE TEXTE :

A.P.C.	: Assemblée Populaire Communale (élargie).
C.A.D.A.T.	: Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire.
CO.ME.DOR.	: Comité Permanent d'Etudes, de Développement, d'Organisation et d'Aménagement de l'Agglomération Algéroise.
D.N.C.-A.N.P.	: Direction Nationale des Coopératives de l'Armée Nationale Populaire.
E.CO.TEC.	: Bureau National d'Etudes Economiques et Techniques.
E.D.C.O.	: Entreprise du Développement de la Construction d'Oran.
E.S.D.N.C.	: Entreprise Socialiste de la Direction Nationale de la Construction.
E.P.B.T.P.	: Entreprise Publique du Bâtiment et de Travaux Publics.

- E.T.A.U. : Bureau Central d'Etudes chargé des Etudes d'Architecture et d'Urbanisme.
- F.L.N. : Front de Libération Nationale.
- M.P.A.T. : Ministère de la Planification et de l'Aménagement du Territoire.
- M.U.C.H. : Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction.
- M.T.P. (C) : Ministère des Travaux Publics (dt. de la Construction)
- P.C.D. : Plan Communal de Développement.
- P.C.M.U. : Plan Communal de Modernisation Urbaine.
- P.D.U. : Plan Directeur d'Urbanisme.
- P.U.D. : Plan d'Urbanisme Directeur.
- P.S.W. : Programme Spécial de Wilaya
- P.U.P. : Périmètre d'Urbanisation Provisoire.
- S.E.P. : Secrétariat d'Etat au Plan.
- O.N.L.F. : Office National du Logement Familial.
- O.P.G.I. : Office de la Protection et de la Gestion Immobilière.
- SO.NA.TI.BA: Société Nationale des Travaux d'Infrastructure et du Bâtiment.
- SO.NE.LEC. : Société Nationale de Fabrication du Matériel Electrique et Electronique.
- SO.NI.PEC. : Société Nationale des Industries des Cuirs et de la Chaussure.
- SO.RE.CAL. : Société Régionale de Construction, ALGER.
- SO.RE.C.CO.: Société Régionale de Construction de CONSTANTINE.
- SO.RE.COR. : Société Régionale de Construction d'ORAN.
- SOREC.SUD. : Société Régionale de Construction, Sud (LAGHOUAT).
- R.F.C. : Réserves Foncières Communales.
- Z.H.U.N. : Zone d'Habitat Urbain Nouvelle.
- Z.I. : Zone Industrielle.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- 1.- A.P.S., 1982, n° 84 Bulletin d'Informations Economiques, ALGER citant un document du M.U.C.H.
- 2.- PRESIDENCE, 1970, Rapport Général du Premier Plan Quadriennal, ALGER.

- 3.- M.P.A.T. 1980, Bilan économique et social de la décennie 1967-78, ALGER.
- 4.- RAHMANI (C), 1980 croissance urbaine et dynamique des collectivités locales en ALGERIE, thèse de 3^e Cycle, Paris, - E.H.E.S.S.
- 5.- CHEIKH BLED (M) GUERROUDJ (T) 1976 Conditions d'élaboration des Plans d'Aménagement - Université d'ORAN, Actes du Séminaire. Planification Urbaine en Algérie.
- 6.- BENDJELID (A) : La Planification Nationale et la Question Urbaine en Algérie. Etudes sur le Monde Arabe n° 1 - Lyon II. Sindbad, PARIS 1982.

BIBLIOGRAPHIE COMPLEMENTAIRE :

- ABDELADIM (F), 1980, les Plans d'Urbanisme et leur évolution en ALGERIE, Cahiers Géographiques de l'Ouest, Université d'ORAN.
- PRENANT (A) et SEMMOUD (B), Les nouvelles périphériques en Algérie, Université de Tours, 1977.
- INERBA -1981- Recueil des textes législatifs en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire -ALGER-.
- GUERROUDJ (T), 1980, La procédure des Z.H.U.N., C.G.O. n° 5/6; ORAN. (C.G.O., Cahiers Géographiques de l'Ouest).
- GUERROUDJ (T), 1980, Analyse critique des Plans Directeurs d'Urbanisme C.G.O. n° 4, ORAN.