

ELEMENTS DE REFLEXION POUR UNE MAITRISE
DE LA CROISSANCE URBAINE A ALGER

par Amar SARNI

La croissance récente de la capitale révèle, à travers une insuffisante maîtrise, le caractère complexe et interdépendant de ses composantes structurelles et fonctionnelles. La création des Z.H.U.N. (Zones d'Habitat Urbain Nouvelles) soulève, du point de vue de la croissance de l'agglomération algéroise, deux types de problèmes essentiels :

-d'une part, celui de l'articulation de ces nouvelles entités urbaines par rapport au tissu existant (problèmes des liaisons structurelles posés par le choix des localisations, la nature du site, la dotation en infrastructures et en moyens d'accessibilité...)

-d'autre part, celui du fonctionnement interne de ces nouvelles entités, compte tenu de la dissociation Habitat/Travail/Vie sociale que la conception des Z.H.U.N. conduit à imposer à ses habitants (problèmes liés à la demande sociale, notamment en matière de services et d'activités, et qui remettent explicitement en cause ces entités en tant que "cadre de vie")

Notre propos vise à montrer en quoi la maîtrise de la croissance urbaine passe nécessairement par la mise en cohérence de ses diverses composantes, et qu'elle ne peut être envisagée tant que la pratique de l'urbain ne s'inscrit pas dans une vision globale, intégrée et à long terme, tenant compte avant tout des besoins et des aspirations de ceux qui vivent la ville, à une autre échelle et dans ses nouvelles dimensions.

I- L'EVOLUTION DES STRUCTURES URBAINES

Les mutations morpho-structurelles qui affectent Alger se manifestent pour l'essentiel par la création de nouvelles zones d'habitat urbain situées à l'extérieur de l'agglomération algéroise, c'est à dire par l'extension spatiale à la périphérie et secondairement par la restructuration interne, à peine amorcée.

C'est pourquoi les problèmes actuels de l'urbanisation portent principalement sur le nouveau cadre bâti - représenté par les Z.H.U.N. - et plus précisément sur son intégration à la fois physique, économique et sociale au tissu urbain préexistant.

1- Les fondements du nouveau cadre structurel.

La création des nouvelles zones d'habitat collectif à la périphérie d'Alger résulte de la politique d'urbanisation adoptée au plan national pour résorber la crise du logement.

Pour mieux cerner la signification et la portée sociale de cette "réponse urbanistique", il importe avant tout de rappeler les principaux éléments qui ont dicté l'aménagement de la capitale, en particulier :

- le contexte social et historique (exode rural, crise du logement, saturation des équipements urbains, dégradation du patrimoine immobilier) ; tous ces aspects ont été analysés en détail dans l'ouvrage collectif "la question du logement à Alger" O.P.U. 1977.

- l'adoption d'un schéma de pensée urbanistique dominé par la problématique fonctionnaliste, qui considère la ville essentiellement - voire exclusivement - à travers la fonction d' HABITAT; celui-ci étant conçu de façon concentrée, dense et strictement fonctionnel, donc de façon technique.

- l'application d'une certaine logique économique qui privilégie la notion de réalisation au moindre coût, en liaison avec l'industrialisation des procédés de construction entraînant l'émiettement dans l'espace et conduisant à la pauvreté de l'architecture.

- la dissociation de l'architecture et de l'urbanisme qui a pour conséquence une forte densité de logements à l'hectare, l'exiguïté des espaces non affectés au bâti et qui explique en partie le lien dérisoire entre l'habitat et l'habitant.

2- Les effets de la réponse urbanistique.

La complexité de la procédure Z.H.U.N. (dans les différentes phases d'études) ainsi que les retards accumulés dans la mise en chantier, conjugués au manque de coordination entre les différents opérateurs, entraînent "une programmation différée dans le temps et modifiée dans l'espace" des équipements et des infrastructures nécessaires au fonctionnement de ces nouvelles entités urbaines.

2.1.- Cités nouvelles, cités dortoirs ?

On assiste à la création d'un tissu urbain structuré en îlots denses, avec des programmes juxtaposés dans l'espace, sans que soient assurés leur fonctionnement intégré ou leur articulation au tissu existant.

Le logement conçu en masse est ramené à sa vocation la plus rudimentaire: celle de fournir le "clos et le couvert". Une politique excessive de zoning tend à créer un espace avec un découpage artificiel: chaque zone, chaque espace ayant sa vocation propre et exclusive. Ainsi, le centre tend à devenir symbole de pouvoir, tandis que la périphérie devient le lieu-dortoir. Parer au plus pressé, pour répondre à l'acuité de la crise du logement, rechercher la réalisation au moindre coût, différer l'implantation des équipements collectifs ont pour conséquences immédiates- et déjà durables- l'émergence d'ensembles d'habitats collectifs sans vie collective, sans activités: c'est à dire doublement marginalisés.

Sur le plan formel, les immeubles qui peuplent les Z.H.U.N. sont d'une grande monotonie; la répétition de façades parallèles, sans recherche architecturale est caractéristique de la plupart des cités nouvelles.

2.2.- Carence et pauvreté des espaces publics.

Une urbanisation au coup par coup a créé un bâti ponctuel avec des abords et des espaces extérieurs résiduels. Les aires interstitielles sont "aménagées" différemment selon le maître d'ouvrage, mais dans la plupart des cas, elles sont "laissées pour compte".

L'absence d'entretien d'une grande partie des espaces publics non aménagés a créé des espaces de rejet, aussi peu accueillants que les halls d'entrée déjà dégradés (exemples de Badjarah I, ou de la Cité du 5 Juillet à Bab Ezzouar notamment).

Le mobilier urbain est quasi inexistant: pas de cabines téléphoniques, et quelques bancs en de rares endroits.

2.3.- Les équipements.

L'équipement commercial est réduit au strict minimum et joue le rôle de commerce de proximité ou de dépannage. Il est, dans tous les cas, nettement insuffisant et peu diversifié. On note la forte prédominance des commerces alimentaires (notamment: alimentation générale, fruits et légumes). Tandis que les autres types de commerce, même ceux concernant les articles de consommation courante (habillement et petit équipement domestique) sont très peu nombreux, voire inexistants.

Lorsque de grandes surfaces de type "Souk el Fellah" sont réalisées à proximité de ces grands ensembles, ils ne sont pas facilement accessibles à tous les habitants. En effet les bâtiments situés à la périphérie de ces zones urbaines sont trop éloignés. Même pour les bâtiments les plus proches géographiquement, l'accès à ces centres commerciaux est souvent rendu difficile à cause des obstacles que constituent les voies à grande circulation qui séparent les différents groupes de bâtiments.

L'équipement scolaire n'est réalisé dans la plupart des cas qu'avec beaucoup de retard. L'aménagement et le fonctionnement des établissements scolaires sont sujets à une pratique du coup par coup, d'ajustement aux besoins dans le temps.

Dans tous les cas également, tous les niveaux ne sont pas représentés: pas de niveau secondaire ni d'établissement technique, absence de crèches. La localisation des équipements scolaires est généralement excentrée, ce qui contraint les élèves à traverser parfois plusieurs voies routières pour se rendre à l'école.

Cet exemple illustre parfaitement bien la conception non intégrée et la localisation accidentelle des équipements dits d'accompagnement.

A l'insuffisance quantitative des locaux s'ajoute également le faible niveau de qualification de l'encadrement généralement jeune et inexpérimenté.

Les services administratifs, tout comme les équipements culturels font encore défaut. Lorsqu'exceptionnellement ils existent, leur localisation rend leur accès malaisé (éloignement, mal équipés ou sous encadrés).

L'absence de salles de spectacles, de maison de la culture ou de terrains de sports aménagés explique en grande partie la pauvreté de la vie culturelle dans les grands ensembles de la périphérie algéroise.

2.4.- La faiblesse des transports collectifs est en contradiction flagrante avec l'importance des migrations alternantes. Cette situation traduit d'une part la priorité accordée à l'automobile et illustre d'autre part les "méfaits" d'un zoning ségrégatif.

La priorité accordée à l'automobile entraîne des conséquences multiples à la fois sur le plan spatial et dans la nouvelle réalité urbaine vécue - ou plutôt subie - quotidiennement. Le choix de l'automobile comme moyen privilégié de locomotion (au détriment du transport en commun) a modelé le tissu urbain des Z.U.N. ; des plus anciennes comme des plus récentes. L'urbanisme ainsi mis en oeuvre a été pensé et subordonné à ce choix. Des phénomènes nouveaux sont apparus dans la structuration générale de la ville, matérialisés principalement par la réalisation d'un important dispositif routier et autoroutier particulièrement coûteux du fait de la configuration du site urbanisé (topographie accidentée exigeant de gros travaux de terrassement, nature des sols peu favorable). La nouvelle structure urbaine fait également apparaître une tendance à la ségrégation de plus en plus marquée entre l'habitat et le lieu de travail d'une part et une coupure plus accentuée entre les quartiers-dortoirs et le centre. Dans les îlots périphériques (El Anassér, Badjarah, Garidi) comme dans les ensembles urbains les plus éloignés (Réghaïa, Saoula), la hiérarchisation du trafic répond à la logique fonctionnelle: omniprésence de l'automobile, emprise du bitume et des parkings, font partie du

paysage urbain de toutes les villes nouvelles implantées autour d'Alger.

Celles-ci sont très mal desservies par les services de transports collectifs, alors qu'une forte proportion des habitants (1) est contrainte de se déplacer souvent sur de grandes distances pour se rendre au lieu de travail. L'enclavement du quartier devient de ce fait une contrainte supplémentaire.

2.5. Les activités économiques.

Très peu représentées, elles se limitent à quelques entreprises à caractère artisanal. Leur implantation résulte d'un urbanisme spontané, voire anarchique. Le saupoudrage des activités dans les ensembles résidentiels n'est pas forcément compatible avec certaines règles d'urbanisme. Leur existence peut être préjudiciable à la proximité de l'habitat (nuisance sonore dans le cas des ateliers de tôlerie et de mécanique automobile ou dans celui des activités de menuiserie), (nuisance écologique dans le cas des ateliers de transformation des matières plastiques). La plupart de ces types d'activités sont parachutées dans le bâti, au détriment des résidents et à l'insu des autorités locales.

1.- Dans sa thèse *"Formes et processus d'urbanisation de la périphérie algéroise"* - Université de Lyon II, Octobre 1984, F. YOUNSI a montré que les nouveaux résidents des Communes de Chéraga, Draria et Saoula effectuaient en 1983, dans une proportion de 78 %, des déplacements pendulaires pour se rendre à leurs lieux d'emploi, localisés dans le Grand-Alger. Cette proportion est de beaucoup supérieure à celle de la population communale effectuant le même type de migration de travail, soit respectivement 48 % pour les actifs de la commune de Saoula, 41 % pour ceux de Draria, et 27,5 % pour ceux de Chéraga (chiffres de 1977) cette dernière commune offrant localement davantage d'emplois dans l'industrie et les services. Ces chiffres prouvent à quel niveau les habitants des nouvelles zones d'habitat, de par leurs C.S.P., subissent la dissociation entre lieux d'emploi et lieux de résidence.

II.- LES NOUVEAUX RAPPORTS A LA VILLE.

Il existe entre la société urbaine et la ville une relation dialectique : formes urbaines et rapports sociaux interagissent, entraînant des décalages dans le temps et des disparités dans l'espace. La complexité de cette relation rend d'autant plus nécessaire le repérage des traits caractéristiques de la structure urbaine. Ceux que nous venons de présenter nous ont paru importants en ce qu'ils ont - directement ou indirectement - une réelle incidence sur l'évolution des groupes sociaux par les conditions de vie et par la nature des rapports qu'ils engendrent.

1.- La quête d'une nouvelle identité.

Deux mouvements complémentaires se trouvent mis en évidence dans le champ des relations qui s'établissent entre le nouvel espace urbain et la société qui l'habite : d'une part il y a celui qui tend à la différenciation auquel manque la durée pour trouver une forme d'expression originale, d'autre part il y a celui qui tend à la relation, à la socialisation, auquel manque un cadre d'expression.

1.1.- L'aspiration à la différenciation repose sur l'exigence d'identité ou plus précisément, sur le besoin d'identification que les nouvelles structures d'habitat contribuent à étouffer et à inhiber. Les conditions dans lesquelles se produit la croissance accélérée de la ville sur sa périphérie, les nombreuses carences qui continuent de marquer l'expansion urbaine à travers ces nouveaux espaces urbains, le transfert souvent brutal et traumatisant subi par les "relogés" selon les aléas des mesures d'urbanisme appliquées au tissu urbain, font que cette rupture s'accompagne d'une perte d'identité, surtout à l'échelle de l'individu. Ce phénomène touche également, mais selon des modalités différentes, les habitants des quartiers ou des petites villes périurbaines qui se trouvent "statellisés" en raison de l'extension territoriale du cadre bâti et qui de ce fait perdent leurs particularités. Il en est ainsi des cités "Les Palmiers" et "La Montagne" annexées à l'ensemble urbain du Badjarah; de même la petite ville de Bab Ezzouar (ex-Retour de la Chasse) a été étouffée par les

Imposants ensembles d'habitat qui s'étendent de part et d'autre de la R.N. 11, faisant la jonction avec la ville de Bordj el - Kiffan au Nord et avec les quartiers périphériques de Dar el - Beïda au Sud Est.

La massification de la fonction résidentielle a pour effet de rejeter l'individu dans un anonymat qui dépersonnalise la relation à l'espace mais aussi et d'une certaine façon, la relation à l'autre. Il n'est pas facile pour un individu, comme pour un groupe - du reste - de s'identifier à un cadre de vie d'où la dimension historique est absente et où la "tradition" est à inventer. Et il n'est pas facile non plus de se repérer dans un espace où l'immeuble est désigné par un matricule et où la rue est sans nom. Il en résulte que l'incapacité à se situer dans un environnement dépersonnalisé accentue le caractère dérisoire du lien entre l'habitat et l'habitant.

1.2.- L'aspiration à la relation découle quant à elle de la situation de cohabitation massive. La concentration d'importants effectifs de population - dans leur conception initiale, les Z.H.U.N. sont prévues pour accueillir une population d'environ 50.000 habitants - devrait en principe favoriser l'établissement de relations sociales riches. Or une société numériquement dense n'est pas forcément celle où les échanges sont les plus faciles ni celles où ils sont les plus approfondis. En effet si des contacts nombreux sont imposés par la vie citadine, le rythme même de la vie et leur caractère généralement fonctionnel peuvent les transformer en rencontres rapides et superficielles. Et l'on aboutit alors à une véritable "sociabilité en miettes".

C'est pourquoi l'identité des villes nouvelles est difficile à cerner; elle est encore à naître. Et elle ne peut naître qu'avec la durée et à condition que leur extension spatiale se situe à l'échelle humaine.

2.- Quartiers périphériques ou futures banlieues ?

Il s'agit ici de souligner quelques aspects du développement spatial périphérique qui apparaissent dès à présent comme susceptibles d'avoir des répercussions importantes sur l'équilibre social futur.

Les Z.H.U.N. se présentent, dans la phase actuelle de leur réalisation, comme une réalité urbanistique propre, encore assez mal définie et perçue. Elles ne sont en effet ni tout à fait urbaines, parce que encore dépourvues des attributs - et des attraits - de la ville, ni déjà plus rurales, parce que coupées de l'espace rural et si peu marquées par l'économie agricole. Elles se caractérisent toutes par le fait qu'elles ne se suffisent pas à elles-mêmes sur le plan fonctionnel et qu'elles sont mal articulées entre elles d'une part et au tissu urbain principal d'autre part du point de vue structurel.

2.1.- Sous-équipement et sous-administration.

A terme, une croissance continue des nouvelles banlieues ne peut se concevoir si elles ne deviennent pas des unités pouvant satisfaire l'ensemble des besoins exprimés par une communauté urbaine. Le "banlieusard" ne peut indéfiniment habiter une périphérie inorganisée, dont l'extension est livrée aux vicissitudes de l'implantation des lieux d'emploi et des axes de circulation. Deux préoccupations paraissent devoir être prises en compte à court et à moyen termes :

- le "remodelage" structurel et fonctionnel des villes nouvelles nées sous la pression de l'urgence, avec pour objectifs: leur équipement à compléter, leurs relations à renforcer avec la ville principale ou entre elles et leur insertion socio-économique dans leur espace communal.

- la lutte contre la sous-administration par une décentralisation sinon des fonctions, du moins des relais administratifs destinés à assurer l'information, l'entretien, la sécurité et à réduire la distance matérielle et psychologique entre le résident de ces cités et l'environnement administratif dont il dépend.

2.2.- Les migrations alternantes.

Quelle que soit la Z.H.U.N., le néo-banlieusard est actuellement soumis aux contraintes de trajets longs et fatigants qui réduisent souvent à néant ses activités extra-professionnelles. Le développement périphérique continu ainsi que la rigidité de l'emploi et du logement ne permettent pas - et ne permettront sans

doute pas avant bien longtemps - que chacun trouve un emploi sur le lieu même de sa résidence.

La réduction des migrations alternantes tient en grande partie à l'amélioration rationnelle des réseaux de transports intra-urbains et sub-urbains qui sont loin d'avoir bénéficié jusqu'ici des efforts nécessaires à leur modernisation et à leur organisation.

A terme, il deviendra indispensable d'éviter la dichotomie radicale généralement observée dans les Z.H.U.N. : îlots résidentiels sans emplois et sans espaces d'activités.

III.- CHANGER LA VILLE... CHANGER LA VIE.

Aujourd'hui, après s'être attaché à des préoccupations purement quantitatives, il est temps que "la priorité", en matière d'urbanisme soit conférée "à la culture sur la technique", selon la formule de J.M. BLOCH LAINE. Car si la ville a besoin d'être réhabilitée physiquement, elle a aussi besoin d'être appropriée et reconquise par ceux qui l'habitent et qui la pratiquent.

Il est bien clair qu'une telle réorganisation des rapports à la ville soulève des questions qui dépassent le cadre strictement urbanistique et qui touchent directement au fondement même de la politique urbaine. Parmi les éléments les plus importants qui peuvent à notre sens y concourir, nous retiendrons:

* La refonte de la politique foncière aux fins de mettre un terme aux pratiques spéculatives et à leurs effets ségrégatifs sur la distribution spatiale des groupes sociaux et du type de logement qu'elle induit pour chacun d'eux (1).

1- Au début des années 1980, le marché foncier connaissait, selon le secteur juridique de propriété, "des niveaux de prix sans aucune commune mesure les uns par rapport aux autres"; ainsi, "le m² de terrain à bâtir privé s'échange à 4 à 5 fois plus, parfois davantage, que le m² du terrain vendu par l'A.P.C." F. YOUNSI, op. cité, p. 8. Le même auteur précise par ailleurs qu'à Chéraga et Draria, "le m² de terrain de réserves foncières était cédé, en 1980-1981, à respectivement, 150 et 120 DA alors que les prix du marché privé varient entre 400 - 500 DA et 1000 DA le m²".

*L'application à tous les secteurs de l'habitat, et à toutes les catégories de populations des progrès techniques en matière d'urbanisme. Construire plus de logements et des logements moins chers, mais aussi construire mieux pour améliorer les conditions d'habitat dans les villes nouvelles. Aujourd'hui dans la plupart des cas, la soumission de l'activité de construction à la recherche du moindre coût conduit au "déshabillage" des logements et la dégradation de leur qualité.

Il s'agit d'inventer des formes et des espaces nouveaux adaptés aux transformations du mode de vie des habitants, adaptés notamment à l'évolution de la famille, favorisant des formes nouvelles de vie sociale et de communication.

*Le développement d'un réseau dense d'équipements collectifs de qualité et quantitativement suffisant pour répondre à toutes les demandes.

On touche ici au problème de l'aménagement des quartiers défavorisés -y compris dans les Z.H.U.N.- qui constitue un exemple particulièrement frappant des inégalités actuelles dans la répartition des bénéfices issus du développement urbain. C'est donc la conception même des programmes d'équipement qu'il faut revoir dans une optique de "transferts" et d'égalité des chances, en particulier de ceux qui influent le plus sur les possibilités de promotion: équipements sanitaires, scolaires, culturels, sportifs...

*L'accessibilité des pôles d'animation urbaine-tant du point de vue économique (politique des prix) que du point de vue géographique- ne peut être assurée convenablement sans remédier aux carences des moyens de transports urbains.

Dans cette perspective, les transports en commun ont un rôle très important à jouer, pour mieux assurer la desserte des quartiers périphériques. En matière de transports urbains, il conviendra de modifier progressivement les termes du problème dans le sens du développement de la maîtrise sociale sur l'implantation des emplois et des unités d'habitation. Cependant l'amélioration des conditions d'accès aux pôles d'animation

centraux ne doit pas pour autant masquer le sous-équipement des banlieues "deshéritées" et dispenser de l'effort de les doter en salles de spectacles, en aires de détente et de loisirs.

*Enfin il y a lieu de souligner qu'au delà des problèmes d'aménagement, de nombreux aspects du système urbain sont subordonnés au projet de société et se définissent à travers les structures de l'emploi et des revenus, lesquelles fondamentalement déterminent les conditions de vie.

C O N C L U S I O N

URBANISER, C'EST AUSSI SOCIALISER LE CADRE DE VIE.

La mise en oeuvre d'un urbanisme nouveau- à inspiration et à finalité sociale- n'est pas seulement une question d'études et de spécialistes. Le rôle de ceux-ci sera sans doute essentiel, de plus en plus important même, compte tenu des progrès de la technique. Mais le facteur décisif dans l'élaboration des objectifs et dans leur réalisation sera l'intervention des principaux intéressés par la transformation de la qualité de la vie, c'est-à-dire par les habitants eux-mêmes de ces quartiers et de ces villes périphériques.

Mais en l'absence d'un réel pouvoir d'expression, l'habitant, néo-banlieusard, confronté à un cadre de vie conçu et réalisé à la hâte selon des normes privilégiant critères techniques et paramètres économiques, est-il condamné à subir son cadre de vie ? Pourtant ces villes nouvelles n'ont-elles pas vocation à être le berceau d'une "vie meilleure" ?