

# Pas d'urbanisme sans planification

## Le cas de l'Algérie

Sidi Rachid Boumédine\*

Il est possible de faire à propos de l'urbanisme en Algérie, une boutade du genre « l'urbanisme... connais pas ». Loin de constituer un jeu facile sur les mots, cette formulation reflète assez bien l'histoire de la planification urbaine en Algérie. Pourtant les documents législatifs et réglementaires ont existé depuis 1962 (1) et les méthodes d'élaboration de plans n'ont cessé de se perfectionner, les schémas ou « plans directeurs » ont été approuvés pour beaucoup de villes (ou même des localités dont la population n'excède pas 30 000 habitants).

L'esprit de la boutade s'éclaire par le biais de la pratique de la gestion, de la planification. Et qui dit précisément planification, dit aussi obligatoirement, dans

nomique avec comme objectifs, de faire travailler, faire vivre, d'assurer une protection sanitaire minimum, aux problèmes que posait le développement en tant que tel.

On pourrait presque dire, à la limite, que la crise de l'habitat est le résultat d'un processus double favorisé par le développement rapide de l'économie : d'une part, l'urbanisation massive, que la création d'emplois industriels ou tertiaires a provoquée, d'autre part la priorité accordée à cette création d'emplois par rapport à la construction de logements.

Aussi le problème de l'habitat a-t-il été traité comme tel, sans impliquer automatiquement qu'on traite en même temps les problèmes des villes.

Pourtant, comme nous l'avons déjà noté, des plans d'urbanisme ou des schémas directeurs étaient étudiés pour toutes les grandes villes, surtout depuis l'année 1968, qui a vu le lancement de trois importants organismes spécialisés (2) et la mise en chantier d'études d'urbanisme pour toutes les grandes villes.

Avec quoi coïncide cette période charnière de la fin des années 1960 et du début des années 1970? Avec l'apparition, puis avec le renforcement des structures, des méthodes et du processus de planification : le Plan Triennal ou Pré-Plan couvre la période 1967-1969, le 1<sup>er</sup> Plan quadriennal, la période 1970-1973, le plan actuel, la période 1974-1977.

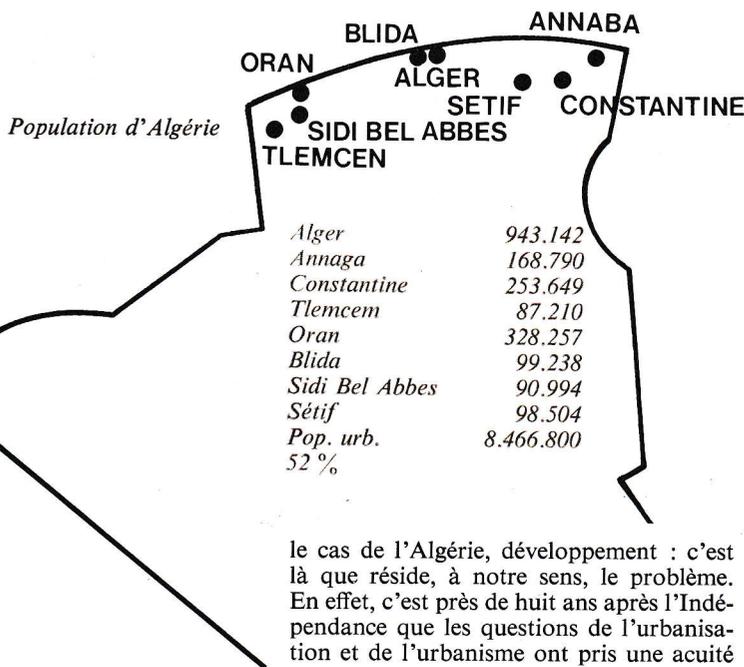
Cette organisation (ou plutôt cette rationalisation de la planification) venait confirmer, en fait, le résultat de deux actions complémentaires; d'abord les programmes ou plans spéciaux par région (le 1<sup>er</sup> date de 1967 et concernait le sud du pays) qui étaient destinés à combler des déficits en matière d'équipements, d'infrastructures et, par la même occasion, créer les conditions locales de décollage, tant par l'effet de leur mise en œuvre que par les réalisations effectuées (3); ensuite,

\* Enseignant en Sociologie urbaine à l'Université d'Alger, Algérie.

(1) Une loi de décembre 1962 a prorogé les textes en vigueur avant l'indépendance, sauf dans leurs dispositions contraires à la souveraineté nationale; ils sont devenus caducs en 1975, car cette loi a été rapportée, et des textes nouveaux ont été adoptés, en particulier pour l'urbanisme.

(2) Il s'agit de l'ETAU, créé par le Ministère des Travaux Publics, de l'ECOTEC, créé par le Secrétariat d'État au Plan, du COMEDOR, enfin, qui est un comité spécial chargé de l'Aménagement de l'agglomération Algéroise. La date de 1968 est ici indicative, les textes de création étant parfois antérieurs.

(3) Certaines wilayas ont effectivement utilisé au mieux cette double possibilité de réaliser et de créer à cette occasion les entreprises de réalisation, services spécialisés etc...; le résultat est impressionnant dans certaines villes (Batua, Tizi-Orou, etc...). Un double objectif est ainsi atteint.



le cas de l'Algérie, développement : c'est là que réside, à notre sens, le problème. En effet, c'est près de huit ans après l'Indépendance que les questions de l'urbanisation et de l'urbanisme ont pris une acuité plus sensible, en raison, non pas de leur degré d'importance, mais bien parce que les problèmes catalogués, en général, dans cette double rubrique ont été traités selon leur forme d'apparition et selon leur urgence propre.

Donnons un exemple, pour éviter, une abstraction excessive : pendant les premières années - au moins jusqu'en 1968 environ -, dans les grandes villes, le parc immobilier géré par l'État ou les différents offices publics a pu paraître assez important, parce que la gestion du logement ne se présentait pas comme une urgence capitale; puis l'on est passé graduellement (et de plus en plus rapidement) des problèmes du démarrage éco-

le Plan Triennal (appelé aussi pré-plan) qui a donné aux ministères, organismes, sociétés nationales, l'occasion d'opérer un véritable bilan dans leur secteur en analysant les situations passées et en fixant les objectifs de base. La similitude de ces deux procédures qui visaient chacune un objectif différent peut se ramener à ceci : lutte contre les déséquilibres inter-régionaux par la création d'une base de décollage dans les zones les plus déshéritées, lutte contre les déséquilibres sectoriels en harmonisant leur développement.

L'appareil statistique a pu disposer au passage des données accumulées lors de la préparation du pré-plan et des plans spéciaux et, par conséquent, favoriser la rationalisation des investissements au titre du 1<sup>er</sup> Plan quadriennal qui est considéré comme le Plan fondamental. Avant de parler du 2<sup>e</sup> Plan quadriennal, il est nécessaire de rappeler plusieurs autres grands choix importants qui déterminent la suite des actions.

### Maitrise du cadre de vie

L'industrialisation, par exemple : on peut épiloguer sur les prémisses, mais la constitution d'une industrie lourde dans les secteurs-clés de l'économie est en train de devenir une réalité; cette industrialisation revêt une importance particulière parce qu'elle est nationale et non pas le résultat d'investissements étrangers. La volonté de développement économique indépendant qu'elle traduit a été confirmée par la nationalisation des secteurs importants (mines, pétrole, etc...) et par la création des unités complémentaires nécessaires à une intégration économique convenable.

La Révolution Agraire dont la mise en application se poursuit, a permis d'atteindre des objectifs multiples : la limitation, selon des paramètres détaillés, de la propriété agricole a donné la possibilité de mettre en valeur des terres jusque-là négligées et de créer des emplois à travers la forme collective d'appropriation de la terre et des moyens de travail; sa mise en œuvre a permis aussi une véritable mobilisation de la jeunesse et des paysans autour de l'objectif suivant : créer des conditions de vie décentes pour les ruraux à travers les programmes de construction de villages. Cette mobilisation n'est pas sans conséquence car elle a été le facteur dynamique de la maîtrise par les paysans d'un environnement qui les avait jusque là écrasés et, par conséquent, de leur participation à la construction d'une société plus juste.

La gestion socialiste des entreprises, qui débute avec la gestion et le contrôle de l'appareil productif, puis, par extension, des appareils socio-éducatifs, sanitaires, crée, à son tour et à l'occasion de son application, les conditions de la maîtrise par les travailleurs de leur cadre de vie. Ces trois grands facteurs, rapidement signalés ici, sont cohérents avec la logique qui a sous-tendu les plans spéciaux : élimination des disparités sociales et régionales.

On conçoit alors que la décision de rendre gratuits les soins médicaux, qui date déjà de deux ans, implique une trame sanitaire aussi homogène et aussi serrée que possible sur tout le territoire, tout comme la politique de rééquilibre entre les régions

implique une répartition convenable des emplois et de l'activité.

Au niveau de la commune les institutions ont été constituées pendant la même période (1967-1971); l'application de la Révolution Agraire a été menée avec le concours des Assemblées Populaires communales, élargies à d'autres représentants, de même sur les Assemblées Populaires de wilayas (anciens départements) ont contribué à l'élaboration et à l'application des Plans spéciaux.

Le découpage du pays en 31 wilayas, au lieu des 16 existantes en 1974, doit servir à créer les conditions d'une meilleure gestion du territoire.

### L'Urbanisation et le II<sup>e</sup> Plan

Aussi, le 2<sup>e</sup> Plan Quadriennal (1974-1977) est-il un point de départ de nouvelles actions, beaucoup plus élaborées. C'est dans son préambule que figure explicitement comme objectif la limitation d'un accroissement dangereux des grandes villes, au profit d'un aménagement plus harmonieux des territoires. Cet aménagement passe par la création d'axes de développement différents et s'appuie sur les principes de décentralisation déjà mis en œuvre : redécoupage du territoire et renforcement du rôle des Communes dans les actions de développement et de planification.

En effet, dès la parution des documents du 2<sup>e</sup> Plan, une circulaire a défini les procédures d'élaboration et d'adoption des Plans Communaux, pour toutes les communes et des Plans de Modernisation Urbaine (qui en constituent une partie) pour les grandes agglomérations. En dehors des grands investissements par secteur, définis par l'État pour la période du Plan, les municipalités ont la possibilité de proposer des investissements qui leur paraissent nécessaires, soit pour stimuler ou renforcer l'activité économique locale (y compris les unités économiques dépendant de la municipalité), soit pour améliorer le niveau des équipements et des infrastructures locales.

Par exemple, les programmes scolaires sont financés par l'État, mais les municipalités peuvent demander des fonds supplémentaires pour la création de cantines scolaires, de garderies, etc... sans compter ce qu'elles peuvent financer sur leurs ressources propres. Inversement, en dehors des investissements de taille nationale, les localisations et le volume des actions sont définis par le Plan, selon les besoins exprimés par les communes et les wilayas; en conséquence, ce mouvement de va et vient, associé à la possibilité offerte aux communes de mener, avec l'aide de l'État, des actions complémentaires, permet en principe de procéder à des ajustements locaux et d'arriver ainsi à une organisation plus harmonieuse de la ville (ou du territoire communal).

### Le problème foncier

Puisqu'on ne bute pas, de cette manière, sur un obstacle d'ordre financier, reste le problème (hantise de toutes les communes dans beaucoup de pays) de la maîtrise des sols. L'analyse de la Révolution agraire peut nous servir à mieux expliquer la constitution de réserves foncières au profit des communes (1). Le premier principe est de considérer que

tous les terrains compris dans un périmètre d'urbanisation sont intégrés aux réserves foncières communales; un propriétaire peut pourtant garder le terrain nécessaire à la satisfaction de ses besoins familiaux (en matière d'habitat). De la même manière que pour la Révolution agraire, des fourchettes de limitation ont été définies selon la taille de la famille, la densité fixée par le Plan d'Urbanisme, etc...

Le deuxième principe est de limiter l'extension urbaine au strict nécessaire : les périmètres d'urbanisation sont délimités successivement à l'occasion de chaque Plan; ceci permet de limiter les surfaces que les municipalités doivent acquérir (pour des raisons financières évidentes), et de figer l'usage des terrains extra-muros, si l'on peut dire par le maintien de l'activité agricole et par l'interdiction de toute construction (hormis les infrastructures planifiées (2))



A quoi servent alors les documents d'urbanisme? Ou, mieux quelle procédure adopter pour associer aménagement des villes et planification, en une planification urbaine dépendante ou inscrite dans un processus d'aménagement du territoire? C'est dans cet esprit que les textes datant de 1958 ont été modifiés. Schématiquement: les plans d'aménagement (urbains, communaux, etc...) fixent les grandes lignes du développement à long terme (15 à 20 ans); ce cadre permet de préciser à l'occasion des plans de développement nationaux les objectifs partiels à atteindre, et les aménagements associés nécessaires (qu'ils soient d'infrastructure ou d'habitat, de zones industrielles, etc...). On voit bien apparaître ici une trilogie instrumentale : compte-tenu des objectifs partiels définis, les périmètres d'extension urbaine sont délimités; les réserves foncières constituées, et les aménagements correspondants planifiés et réalisés. Au niveau supérieur, ceci implique, selon

les procédures signalées plus haut à propos des plans nationaux et des plans communaux, que la planification territoriale est une dimension de la planification générale, ce qui peut expliquer que la boutade (« l'urbanisme... connais pas ») n'exclut pas une problématique de l'aménagement urbain, mais l'inscrit dans un cadre de référence déterminé.

Si nous avons cru bon de citer (nous aurions aimé insister sur ce thème tant les implications en sont considérables) les opérations de Révolution Agraire, de gestion socialiste des entreprises, de gestion communale, c'est parce qu'elles signifient l'engagement direct des producteurs dans le processus de la gestion de leur environnement. Cette forme de participation populaire, qui s'inscrit chaque jour de plus en plus dans la réalité, est un élément clé pour une future planification démocratique. A l'inverse, les opérations de réalisation de villages de la Révolution

créée, est à l'origine du renforcement de la polarisation dans la mesure où elle s'appuie souvent sur ce qui existe dans les grandes villes; ceci peut apparaître comme contradictoire avec les prémisses esquissées plus haut.

Si nous nous posons ce type de problème, c'est bien pour lui trouver des solutions qui tiennent compte des réalités : le développement d'une économie solide, aux premières années de l'indépendance, ne pouvait se faire dans n'importe quelle condition, notamment sans l'utilisation des moyens disponibles là où ils l'étaient. Actuellement, la création d'universités nouvelles permet à la fois de démocratiser l'accès à l'enseignement supérieur (3) et de stimuler les concentrations de spécialistes nécessaires pour que la localisation d'unités de haute technologie ne se réduise pas à un vœu pieu.

La réalisation de grandes infrastructures rend possible à son tour une plus grande

ques instrumentales doivent évoluer en fonction des acquis et des exigences nouvelles correspondantes (nous avons décrit ici une phase de cette évolution) et rester au service de ces objectifs, ce qui signifie un renforcement du processus de planification démocratique.

Il sera ainsi possible de trouver des solutions originales aux problèmes spécifiques que posent le contrôle de l'urbanisation et l'aménagement urbain, car on aura établi des fondements corrects pour cette action : il ne peut y avoir, à nos yeux, urbanisme ou aménagement sans la maîtrise effective des éléments qui les déterminent, et sans intervention directe des intéressés dans le processus de décision. L'essor fulgurant que connaît l'Algérie

*Limiter l'expansion urbaine  
au strict nécessaire,  
par le maintien des activités agricoles  
(village d'Ouadhia, Algérie).*



Agraire s'inscrivent dans une stratégie double : donner aux coopérateurs et aux travailleurs de l'autogestion (auxquels les derniers textes donnent une marge d'action encore plus grande) la possibilité d'organiser aussi leur vie quotidienne (comme ils dirigent leurs exploitations), et la possibilité de bénéficier des mêmes services que tous les habitants des villes (habitat, scolarisation, santé, etc...).

Aussi, le double objectif du développement équilibré des régions et de la satisfaction des besoins de la population dans tous les domaines forme un tout; et la spécificité des problèmes urbains, si elle appelle des solutions originales, sera traitée dans un cadre de principe qui la dépasse et la contient.

C'est en tenant compte de ces objectifs que l'on peut remettre en question les actions que nous avons décrites.

Par exemple, l'industrie lourde, par l'appel à des infrastructures importantes, par le nombre d'emplois qualifiés qu'elle

souple de localisation : c'est donc par la modification des conditions de base qu'il faut commencer pour faire émerger de nouvelles potentialités, pour asseoir ensuite un développement équilibré sur des bases solides et non pas sur une utopie.

Ceci veut dire que l'on passe de l'aménagement du préexistant en vue d'atteindre certains paliers, à la création de nouveaux paliers, et, ce faisant, on change la philosophie de l'aménagement : comment transformer un cadre (bâti, institutionnel, ...) pour créer les conditions de réalisations des objectifs, au lieu de « comment utiliser des potentialités »?

En un mot, une stratégie de développement économique indépendant, d'équilibre régional, de satisfaction des besoins légitimes de la population, s'appuie forcément, à nos yeux, sur une planification globale où les forces vives (travailleurs, population) participent à la fixation et à la réalisation des objectifs.

Cette approche implique que les techni-

ces dernières années laisse augurer qu'il ne s'agit pas là d'une utopie : l'ambition de réaliser une société juste, si elle nous donne le goût de chanter, nous enseigne en même temps de le faire en mesure.

R. B.

(1) Ordonnance du 20 février 1974. Décret de septembre 1975.

(2) Ceci est à mettre en relation avec deux décisions : protection des terres agricoles surtout au voisinage des grandes villes, usage agricole surtout au voisinage des grandes villes, usage agricole du sol dans les zones urbanisables, jusqu'au démarrage des chantiers de réalisation et, non pas à partir de leur affectation.

(3) L'université doit être là où est la population des étudiants potentiels (les bourses sont systématiquement accordées).