



Alger et la problématique de la métropolisation

Mohamed LAICHE et Djamal SI-MOHAMMED

Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et de Gestion - Université Mouloud
MAMMERI, TIZI-OUZOU, Algérie.

Resumé-

Cette contribution a pour objectif d'analyser les principales transformations et recompositions qui ont marqué le territoire d'Alger. La démarche consiste à repérer les indices participant à l'émergence d'un espace métropolitain ou en bloquant le développement. Dans un premier temps, nous présenterons l'espace métropolitain des points de vue spatial, territorial et économique. Nous passerons ensuite en revue les différentes étapes de la planification urbaine en privilégiant le segment des grandes infrastructures que la ville s'est donnée depuis l'indépendance pour orienter son urbanisation. Enfin, nous terminerons par l'examen du mode de gestion de ce territoire qui, normalement, doit être accompagné par de nouvelles formes de management orientées dans le sens de la gouvernance métropolitaine. Notre réflexion reposera ainsi sur les deux interrogations suivantes : les grandes infrastructures initiées par l'Etat au niveau d'Alger reflètent-elles une volonté politique de faire émerger un espace métropolitain autour de la capitale ? Comment les acteurs institutionnels s'adaptent-ils aux nouvelles exigences de l'espace urbain ?¹

Algiers and the issue of metropolisation

Abstract-

This contribution aims at analyzing the main changes and reconstructions that have marked the territory of Algiers. The approach is to identify the clues participating in the emergence of a metropolitan area or by blocking the development. We will first introduce the metropolitan area on spacial, territorial and economic perspectives. We will then review the different stages of urban planning, favoring the segment of large infrastructures which the city has given itself since its independence, to give its urban development an orientation. Finally, we will conclude examining the management of the

¹ N. MAY, P. VELTZ, J. LANDRIEU, T. SRECTOR (Sous la direction de) « La ville éclatée », éditions de l'aube, 1998.

administration of this territory, which normally should be accompanied by new forms of management oriented towards a metropolitan governance. Our study will then be based on the following two questions: Do the major infrastructures initiated by the government in Algiers reflect a political will to make a metropolitan area emerge around the capital? How do the institutional actors adapt themselves to the new requirements of the urban space? ¹

Après avoir franchi ses anciennes limites suite à l'urbanisation soutenue des années post Indépendance, l'agglomération d'Alger voit aujourd'hui les dynamiques qui l'animent orientées vers une nouvelle phase de la croissance urbaine. Celle-ci se caractérise par le rattrapage des retards enregistrés en matière d'équipement et infrastructures et par la volonté de maîtriser les processus et les formes d'urbanisation engendrés par les nouvelles centralités secondaires en cours de formation...

Notre réflexion repose sur les deux interrogations suivantes : les grandes infrastructures initiées par l'Etat au niveau d'Alger reflètent-elles une volonté politique de faire émerger un espace métropolitain autour de la capitale ? Comment les acteurs institutionnels s'adaptent-ils aux nouvelles exigences de l'espace urbain ?² En effet, et comme le souligne fort justement F. ASCHER, « la question de l'adaptation ou de l'inadaptation des cadres institutionnels est loin d'être seulement technique ou gestionnaire. Elle dépasse la lancinante question des périmètres, de l'intercommunalité ou de la supra-communalité. Le problème n'est pas seulement celui des échelles pertinentes, mais celui de la capacité des institutions à prendre en compte les mutations des sociétés urbaines ».

Cette contribution a pour objectif d'analyser les principales transformations et recompositions qui ont marqué le territoire d'Alger. La démarche consiste à repérer les indices participant à l'émergence d'un espace métropolitain ou en bloquant le développement. Dans un premier temps, nous présenterons l'espace métropolitain des points de vue spatial, territorial et économique. Nous passerons ensuite en revue les différentes étapes de la planification urbaine en privilégiant le segment des grandes infrastructures que la ville s'est donnée depuis l'indépendance pour orienter son urbanisation. Enfin, nous terminerons par l'examen du mode de gestion de ce territoire qui, normalement, doit être accompagné par de nouvelles formes de management orientées dans le sens de la gouvernance métropolitaine.

² N. MAY, P. VELTZ, J. LANDRIEU, T. SRECTOR (Sous la direction de) « La ville éclatée », éditions de l'aube, 1998.

1. Présentation de l'aire métropolitaine d'Alger

1.1. L'organisation spatiale et territoriale de l'aire métropolitaine

- Du point de vue spatial :

A l'origine, le choix du site abritant la ville d'Alger obéit aux critères de localisations classiques au monde méditerranéen : « La genèse de la ville est simple. Elle naît sur le piémont du cap, en une position un peu surélevée de façon à faciliter sa défense, et en dominant directement un petit port en eau profonde. Dans sa croissance, la ville est canalisée par la mer d'un côté, la montagne de l'autre : la seule direction possible est le sud. Vers lequel progressent parallèlement ville et port au fur à mesure de leur agrandissement »³. En effet, la ville d'Alger ne déroge pas à cette règle. L'ancien site à savoir la médina turque⁴ s'est adossé au massif de Bouzareah (site en amphithéâtre), protégé des vents de l'ouest et par des écueils et îlots (atouts défensifs)

Le site s'est avéré par la suite, notamment aux débuts de la colonisation française, trop exigu pour contenir une urbanisation alimentée par la pression démographique et les besoins en équipements et infrastructures. Son extension s'oriente principalement vers l'Est pour des raisons liées à la topographie du site marquée par l'existence de la plaine de la Mitidja, tandis que la présence d'une barrière montagneuse à l'Ouest exclut toute option pour cette direction. Globalement, l'extension spatiale de l'agglomération d'Alger est alors orientée dans les deux directions suivantes :

- vers le Sud Est (les hauteurs)⁵ : ce site culminant à 400 m d'altitude, fortement découpé de ravins et aux pentes très fortes, abritera dans un premier temps un habitat pavillonnaire et par la suite de grands équipements ;
- vers l'Est : de la plaine littorale jusqu'à la Mitidja.
Ce site a privilégié l'extension de la ville d'Alger pendant la colonisation⁶ (Belcourt, Hussein Dey) et après la période coloniale. Composé de terrains

³ Marc Cote « Choix d'espace, choix de société », in revue « Repères » N°03/1997, édition Marinoor, Alger 1997

⁴ Dénommée « Casbah » par les Européens, nom qui lui est resté à ce jour.

⁵ Y sont localisées les agglomérations de Bouzaréah, El Biar, Hydra, El Mouradia...

⁶ Pendant la période coloniale, ce site a accueilli trois nouveaux centres urbains (Belcourt, El Harrach, et Hussein Dey)

agricoles⁷ ne présentant pas de difficultés majeurs à l'urbanisation, il a accueilli beaucoup de programmes d'équipement après la période coloniale à savoir :

- Les programmes d'habitat planifiés (ZHUN) : Bab Ezzouar et Dar El Beida ;
- L'université de Bab Ezzouar, l'aéroport international, le parc des expositions ;
- Les zones industrielles (El Harrach - Oued Smar - Rouiba – Réghaia).

Les dynamiques récentes montrent que le tissu urbain d'Alger s'est élargi et étendu en progressant⁸ :

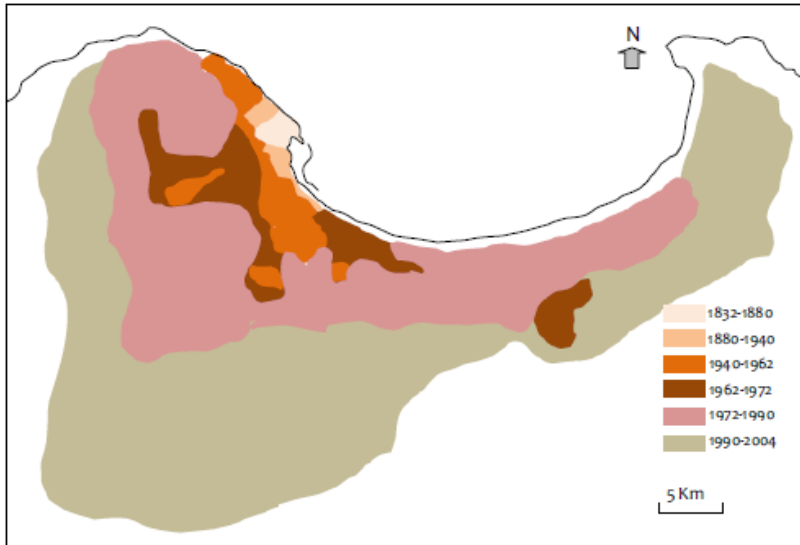
- vers les reliefs sahéliens du Sud-Ouest (jonction de l'agglomération de Birkhadem avec les agglomérations de Draria, Sebala et Saoula) ;
- vers la zone sahélienne avec l'étalement de l'agglomération de Cheraga et la continuité de son bâti jusqu'à Ouled-Fayet et El Achour au Sud-Est et avec les agglomérations de Ain Benian et Staoueli au Nord-Ouest ;
- vers le Sud, avec la jonction des agglomérations de Baraki, Oued Smar et Dar-El-Beida ;
- le long de la côte et de la baie d'Alger avec le « remplissage » de l'espace compris entre Bordj-El Kiffan , Bordj El Bahri, Tamentfoust et El Marsa).

La carte n°1, retrace l'évolution de l'urbanisation de l'agglomération d'Alger depuis les débuts de la colonisation française du pays.

⁷ Selon une étude effectuée par un bureau d'études, le BNEDER, en 1981, l'extension de la ville d'Alger vers l'Est à abouti à la consommation de 31 000 hectares de terres agricoles.

⁸ Office National Algérien des Statistiques (ONS), 2008.

Carte N°1 : évolution de l'urbanisation de l'agglomération d'Alger

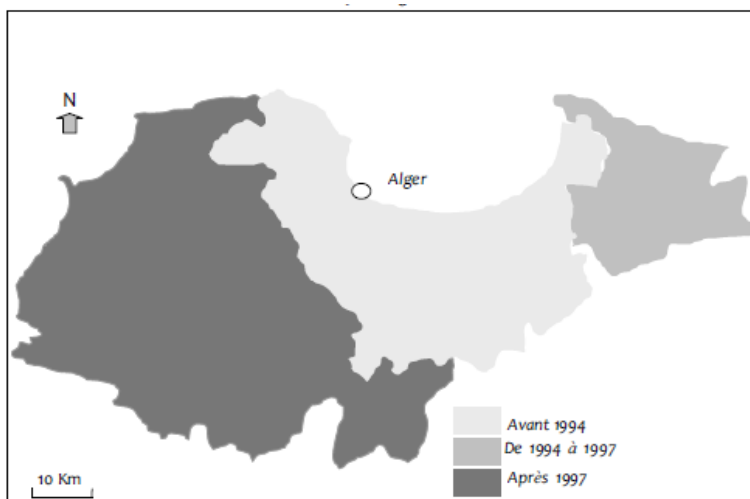


Information extraite de l'étude PAC (MATE ; 2004).
Réalisation S. Meguittif, 2008.

- Du point de vue territorial :

Le mouvement d'urbanisation de la capitale s'est accompagné sur le plan administratif par un élargissement des limites de l'agglomération d'Alger comme le montre la carte N°2 ci- après. En effet, la ville a vu son périmètre de planification s'agrandir. De quinze communes en 1978, elle est passée à vingt huit en 1990 pour atteindre cinquante sept en 2000. Il y a lieu de signaler que les dernières communes annexées à la wilaya d'Alger étaient rattachées aux wilayas limitrophes à savoir Tipaza, Boumerdes et Blida. Ces communes constituent traditionnellement des réceptacles de populations des communes centrales ainsi que des périmètres « naturels » d'extension de l'agglomération d'Alger.

Carte N° 2 : Evolution des limites de la wilaya d'Alger



1.2 Répartition de la population et de l'emploi

- Répartition de la population :

Selon les données du RGPH de 2008, la wilaya d'Alger comptait 2,4 Millions d'habitants. Entre les deux recensements de 1998 et 2008, la population s'est accrue annuellement de 1,30%, soit un taux légèrement en dessous du taux d'accroissement national qui est de 1,60%..

Tableau n°1 : La croissance démographique de la wilaya d'Alger entre 1966 et 2008

Zones	Population (recensements)					Taux d'accroissement, en %			
	1966	1977	1987	1998	2008	1966-1977	1977-1987	1987-1998	1998-2008
Hyper centre	342 960	461 646	373 579	324 794	235 047	2,74	-2,09	-1,26	-3,2
Centre – ville	423 748	620 041	663 064	642 572	572 179	3,52	0,67	-0,28	-1,2
Première Couronne	206 259	361 328	568 447	804 428	1 004 764		4,64	3,21	2,4
Deuxième couronne	6 949	19 988	523 329	790 638	1 135 456	10,08	38,61	3,82	3,65
Total wilaya d'Alger	979 916	1 463 003	2 128 419	2 562 432	2 367 446	3,71	3,82	1,7	1,3
Taux d'accroissement naturel en Algérie						3,09	2,8	2,7	1,6

Source : Rapport Banque Mondiale 2009

Il ressort du tableau ci-dessus que la tendance est à l'étalement de la ville vers la périphérie (1^{ère} et 2^{ème} couronne). En 2008, 72,61% de la population de la wilaya d'Alger résident à la périphérie immédiate ou lointaine de la ville. Ce phénomène est similaire à celui observé dans certaines villes des pays développés marquées par « l'abandon » des parties centrales ou historiques.

En effet, depuis 2007, la tendance à la diminution de la population au fur et à mesure que l'on s'approche du centre se confirme comme le montrent les taux d'accroissement de la population de l'hyper centre et du centre ville qui passent respectivement entre 1987 / 1998 et 1998 / 2000 de -1,26% à -3,2% et de -0,28% à -1,2%.

Pour BELHAI-BENAZOUZ et DJELAL⁹, ce phénomène est le résultat de la combinaison de plusieurs facteurs à savoir:

- la saturation et l'exiguïté de l'espace central ;
- la spéculation particulièrement forte dans les espaces centraux, exacerbée par les fonctions tertiaires qui s'en disputent l'espace renvoyant vers les périphéries les populations qui ne peuvent plus ou ne veulent plus y résider ;
- la congestion de l'espace central et la vétusté de son bâti ;

⁹ BELHAI – BENAZOUZ (A) et DJELAL (N), « Le foncier, vecteur de l'étalement urbain algérois », Colloque de l'ASRDLF, septembre 2010.

- la disponibilité de terrains au niveau de périphéries pourvues d'équipements **structurants**.

Il faut également considérer le fait que le développement des moyens de transport motorisés individuels et collectifs¹⁰ a largement contribué à l'urbanisation des territoires périphériques.

Alger : ville primatiale¹¹

Avec ses 2,4 millions d'habitants, Alger se détache nettement des trois autres grandes villes du pays en l'occurrence Oran, Constantine et Annaba. Elle se présente comme une ville primatiale. Les indicateurs de primatie (indice de Jefferson et indice de Stewart)¹² enregistrent bien à partir de 2008 des augmentations signifiant une plus grande dynamique de développement de la ville d'Alger par rapport aux autres villes du pays de rang immédiatement inférieur comme le montre le tableau suivant :

Tableau N°02 : Evolution des Indices de Primatie

Rang	Villes	Pop. 1966	Pop. 1977	Pop. 1977	Pop. 1987	Pop. 1988
1	Alger	943 551	1 353 826	1 507 241	1 569 897	2 364 230
2	Oran	327 807	495 462	628 558	705 335	803 329
3	Constantine	245 621	345 566	440 842	465 021	448 028
4	Annaba	162 383	249 353	305 526	352 523	342 703
Indice de Jefferson		2,88	2,73	2,4	2,22	2,94
Indice de Stewart		1,28	1,24	1,09	1,03	1,48
Part d'Alger dans l'Urbain		25,0%	20,3%	13,2%	9,3%	10,5%
Part d'Alger dans la Pop. Totale		7,9%	8,0%	6,6%	5,4%	6,9%

Source: O.N.S 2008

- **répartition des emplois**

Selon l'enquête ménages réalisée par le bureau d'études de transports urbains (BETUR) en 2004, la wilaya d'Alger comptait 730 000 emplois dont 76% relevant du secteur tertiaire. L'espace central polarise

¹⁰ 14% des ménages algérois disposent de plus d'un véhicule ; augmentation de l'offre de transport collectif (313 lignes de transport par bus, 2 lignes de transport ferroviaires de banlieue, 1 ligne de métro, 1 ligne de tramway, 24 lignes de transport par taxi collectif...).

¹¹ En termes de population, une ville primatiale est au moins deux fois plus peuplée que la deuxième plus grande ville du pays. Certains chercheurs considèrent que la population de la ville primatiale est plus grande que la population combinée des trois autres villes du pays de rang immédiatement inférieur.

¹² Indice de Jefferson, exprimé par le rapport entre la première ville (Alger) et la seconde ville (Oran) ; indice de Stewart, exprimé par le rapport entre la première ville (Alger) et les trois villes de rang immédiatement inférieur.

l'essentiel des emplois et se spécialise de plus en plus dans le secteur tertiaire.

Selon la Banque Mondiale¹³ la distribution des emplois pour l'agglomération d'Alger présente les caractéristiques suivantes :

- Les communes de l'hyper centre sont réceptrices d'actifs, fournissant essentiellement des emplois de type tertiaire supérieur ou tertiaire commercial ;
- Il y a dévitalisation des communes de la première couronne d'habitat collectif ou colonial collectif.
- Amorce d'un phénomène de migration des emplois vers les communes qui longent la côte algéroise vers l'Est où se concentre un très grand nombre de grossistes et de détaillants en électroménager, audio-visuel ...
- Il est constaté un phénomène de migrations d'emplois du tertiaire supérieur vers les communes des hauteurs où se sont développés des pôles commerciaux et de services.

Si ces conclusions ne nous semblent pas rejoindre fidèlement celles relatives à la recomposition des espaces urbains et à la localisation des activités selon la forme polycentrique monofonctionnelle ou polyfonctionnelle telles que développées dans le modèle de Joël GARREAU¹⁴, les transformations touchant la ville d'Alger confirment du moins l'existence de pôles secondaires qui procurent des avantages spécifiques à la localisation des hommes et des activités.

2- Les instruments d'aménagement de l'agglomération d'Alger : une vision métropolitaine mitigée

La ville d'Alger a toujours été rythmée par une succession de plans d'aménagement sans réponses claires au processus de métropolisation¹⁵. En matière d'instruments, deux périodes ont marqué l'agglomération : la première de 1962 à 1990 intervient dans le contexte d'une économie dite planifiée, et la seconde de 1990 à ce jour s'inscrit dans le cadre d'une économie de marché ou en transition.

¹³ « La mobilité urbaine dans l'agglomération d'Alger : évolutions et perspectives », Banque Mondiale, 2009

¹⁴ Joël GARREAU considère que toutes les métropoles se développent et que cette croissance s'effectue selon le modèle de Los Angeles, c'est-à-dire avec des centres urbains multiples, qu'il baptise « edge-cities », et qui contiennent toutes les fonctions des centres anciens mais sur un mode dispersé.

¹⁵ A l'exception du grand projet urbain (GPU) de 1997 dans lequel on peut noter l'existence d'une volonté d'inscrire l'urbanisation d'Alger dans un environnement régional marqué par la concurrence entre les villes méditerranéennes.

2-1 Période 1962 – 1990 : les instruments techniques et administratifs

2.1.1 1962 -1968 : le plan d'urbanisme des anciens organismes coloniaux - la CADAT et l'ex Agence de plan¹⁶

Les bureaux d'études coloniaux ont repris les orientations du plan de Hanning de 1954 qui se résument à¹⁷ :

- l'extension vers les hauteurs et le plateau des Anassers et la requalification des quartiers qui y sont localisées ;
- la réorganisation du système urbain et la densification du centre ville ;
- le renforcement de la vocation tertiaire de la bande côtière ;
- le rejet des activités industrielles et productives à l'Est de l'agglomération.

Les orientations de ce plan sont jugées coûteuses et inopportunes par les Responsables de l'époque qui considéraient la ville coloniale comme suffisante pour couvrir les besoins de l'heure, d'où son abandon..

2.1.2 1968 – 1975 : Le plan d'urbanisme du C.O.M.E.D.O.R

Le comité permanent d'étude, de développement et d'organisation de l'agglomération d'Alger (C.O.M.E.D.O.R) est créé en 1968. Celui-ci est chargé d'élaborer un nouveau plan d'urbanisme à l'horizon 1985. Le C.O.M.E.D.O.R prend parti pour l'extension vers

¹⁶ L'ex Agence de plan renommée à l'indépendance « Bureau d'urbanisme de la région d'Alger ».

¹⁷ M. SGROI-DUFRESNE, « Alger 1830 – 1984, stratégies et enjeux urbains », éd. recherche sur les civilisations, Paris, 1986.P118.

l'Est ¹⁸ délaissant l'option Sud-Ouest (les hauteurs) pour les raisons suivantes :¹⁹

- Le site de l'Ouest, présente d'énormes difficultés de liaisons avec la ville existante ;
- Le développement des différents centres ne pourra pas y être organisé d'une façon continue et l'urbanisation y sera très couteuse ;
- L'extension vers l'Ouest empêchera la restructuration des quartiers périphériques Est de la ville, qui seront donc exclus et marginalisés ;
- Le centre actuel, déjà congestionné, ne peut pas accueillir toutes les activités et fonctions décisionnelles propres à une capitale. La délocalisation d'une partie des fonctions ne peut se faire qu'à l'Est, où le site facilite l'organisation des liaisons rapides, aussi bien avec le centre actuel qu'avec le reste de la wilaya et du pays, liaisons qu'il est impossible d'organiser à l'Ouest à cause de la discontinuité du site.

2.1.2.1 les schémas de structures : deux visions opposées

Dans cette période, deux schémas de structures sont proposés et les deux orientent l'urbanisation vers l'Est mais avec des visions différentes.

- Le schéma de structures élaboré par l'ECOTEC.

Le schéma propose en plus de l'aménagement du site d'extension, des opérations sur le tissu existant, à savoir :

- Occupation des vides situés à la périphérie Sud et Sud-Est (Oued Ouchayah et Plateau des Anassers) pour intégrer les quartiers périphériques au site existant ;
- Programmation d'opérations de densification et de rénovation notamment à El Harrach, Hussein Dey et à la Casbah.

- Le schéma de structures proposé par l'architecte OSCAR NIEMEYER.

¹⁸ En réalité, cette proposition d'extension vers l'Est a été faite en 1970 par un bureau d'études public, l'ECOTEC, à partir des estimations des besoins de la capitale et après avoir confronté l'hypothèse d'une extension vers l'Est (plaine de la Mitidja) avec celle privilégiant une extension vers les collines du Sud-ouest

¹⁹M. SGROI-DUFRESNE, op.cit, P 142.

Ce schéma de structure proposé repose sur des opérations de prestige tels que le complexe monumental, la cité gouvernementale, la cité des affaires et la cité diplomatique.

Ces hypothèses sont formalisées dans le plan de développement et d'aménagement de l'agglomération d'Alger à l'horizon 2000. Ce plan aborde le problème d'organisation spatiale à l'échelle régionale et préconise plusieurs schémas d'organisation de l'armature urbaine régionale en proposant la création de villes régionales pour limiter l'attraction de la ville d'Alger.

2.1.2.2. L'organisation urbaine de l'agglomération d'Alger

Dès 1972, les options du plan de développement et d'aménagement de l'agglomération d'Alger sont remises en causes. Une nouvelle étude sur l'organisation urbaine de l'agglomération d'Alger privilégie les opérations de restructuration et de rénovation en reléguant au second plan les opérations de prestige. Cette étude vit le début de sa mise en œuvre dans le cadre du premier plan quadriennal de développement avec la réalisation de plusieurs opérations dont les plus importantes sont constituées par²⁰ :

- Le désenclavement du quartier de BAB ELOUED par la réalisation d'une pénétrante sur le lit de l'oued MKACEL ;
- La jonction de la voie rapide côtière à l'autoroute projetée qui deviendra par la suite la rocade sud par la réalisation d'une pénétrante au niveau de l'oued Ouchayah
- La rénovation du quartier d'El Hamma

2.1.2.3 Le Plan d'Orientation Générale (POG) : 1975-1986

Le POG réalise un compromis entre les deux hypothèses formulées précédemment. Seront ainsi localisés à l'Est certains projets dits de prestige sont retenues (Université des Sciences et de la Technologie de BAB EZOUAR, Parc des expositions...) tandis qu'à l'Ouest seront implantés de grands équipements sportifs et de loisirs (parc zoologique, complexes touristiques, complexe olympique...). Le POG établit les critères de restructuration de l'espace et arrête les

²⁰ Rapport de la Banque Mondiale, op.cit. P33.

objectifs à poursuivre dans la programmation et la réalisation des différentes opérations ainsi que les études à effectuer préalablement.

Le plan a été approuvé en 1975 et le C.O.M.E.D.O.R crée en son sein plusieurs commissions spécialisées, chargées d'orienter et de contrôler les travaux dans leurs secteurs respectifs. Ces commissions se sont avérées par la suite inefficaces car porteuses de contradictions et seront ainsi à l'origine de la remise en cause du POG quelques années après son approbation.

2.1.3 1986 – 1990 : Le plan d'urbanisme directeur (PUD)

Le P.U.D est élaboré par le CNERU (Centre National d'Etudes et de Réalisations Urbaines). Entamé en 1979 et finalisé en 1986, le PUD a développé des orientations d'extension de l'urbanisation vers le Sud Ouest. Ce plan n'a pas été approuvé et tous les programmes d'habitats et d'équipements de cette période sont réalisés en dehors de ses dispositions. En effet, plusieurs critiques ont été formulées à l'endroit de cet instrument. Celles-ci sont liées à son caractère « statique, restrictif et peu économique ». Le PUD présente « des limites intrinsèques en relation avec les démarches d'élaboration : il est un acte purement administratif et technique où les seuls acteurs sont les pouvoirs publics (commune, daïra, wilaya, services ministériels, organismes publics...) »²¹.

2.2 Période 1990-2012 : Un urbanisme de concertation incarné par le P.D.A.U et le POS dans un pays à faible traditions démocratiques.

A la faveur de la réforme de 1990 qui s'inscrit dans le sillage de la constitution de 1989 qui consacre l'ouverture du champ politique et économique, une loi relative à l'aménagement et l'urbanisme fût promulguée. Il s'agit de la loi 90-29 du 1^{er} décembre 1990 modifiée et complétée par la loi n°04-05 du 14/08/2004. Cette loi a secrété deux instruments d'aménagement et d'urbanisme : le Plan Directeur d'Aménagement et d'urbanisme (P.D.A.U) et le Plan D'occupation du

²¹ SAIDOUNI (Maouia) « Eléments d'introduction à l'urbanisme », série FAC, Ed. Casbah, 2001, P210.

Sol (P.O.S). Ces plans vont remettre en cause les plans d'urbanismes traditionnels et les conceptions qui les sous-tendent. Ils s'appuient sur la loi 90-25 de la 28/11/1990 portant loi d'orientation foncière modifiée et complétée par l'ordonnance 95 du 25/09/1995. Celle-ci est en rupture totale avec la politique foncière « extrémiste » et autoritaire précédente, jugée inadaptée pour faire face aux nouvelles règles de marché. Cette loi a consacré définitivement la libéralisation du marché foncier par la reconnaissance du droit de propriété.

2.2.1. 1990-1997 : Le P.D.A.U d'Alger : Un instrument passéiste et inadapté

Le P.D.A.U d'Alger est élaboré en l'absence d'assemblées élues²², remplacées par les délégations exécutives communales (D.E.C). Ces sont désignées par le pouvoir central pour assurer la pérennité de l'Etat menacé par l'instabilité politique et le climat d'insécurité.

Ainsi, le P.D.A.U d'Alger qui s'est pourtant inscrit dans une philosophie nouvelle impliquant le citoyen dans le processus d'aménagement, s'est-t-il trouvé d'emblée entre les mains de l'Etat par le biais de ses organes déconcentrés. Ce plan qui a repris l'essentiel des orientations du P.U.D, n'a jamais constitué un instrument de référence pour les actions publiques pour des raisons qui tiennent essentiellement au contexte de son élaboration.

2.2.2. 1997-2000 : Le Grand Projet Urbain (G.P.U) : un document « d'avant-garde »...

Il faut d'abord souligner que le G.P.U est né suite à l'institution d'un « Gouvernorat du Grand Alger » en 1997 en remplacement de la wilaya. Les services du gouvernorat sont chargés d'élaborer un document d'aménagement et de développement pour la capitale qui va répondre à la volonté d'harmoniser les grandes fonctions que doit assurer l'agglomération algéroise en vue d'accéder au rang de véritable métropole méditerranéenne. Ce document dit Grand Projet Urbain (G.P.U) dresse un constat très critique de

²² Le retrait volontaire des élus du rassemblement pour la culture et la démocratie(R.C.D) dans un premier temps et ceux du front islamique du salut (F.I.S) dans le cadre des mesures prises par le gouvernement relatives à la dissolution des deux tiers des APC et APW...

l'urbanisation des décennies précédentes et présente un projet échappant aux orientations de l'urbanisme directeur et s'inspirant des problématiques de l'urbanisme contemporain. Ce document a introduit des concepts nouveaux dans le langage urbanistique algérien tels que « Projet Urbain », « Gouvernance », ou encore « acteurs urbains » ... Un projet urbain y est ainsi défini comme « un système d'administration et de gestion d'un territoire, basé sur la communication, le dialogue permanent, la concertation et la coordination des initiatives en vue de fédérer en un projet commun tous les opérateurs institutionnels²³ ». Le G.P.U, qui dispose d'une vision métropolitaine, a intégré dans son périmètre de planification, des communes jusque là non incluses dans les plans précédents. Il s'agit de 24 communes rattachées aux wilayas limitrophes de Blida, Tipaza et Boumerdès²⁴.

Contrairement aux orientations des plans précédents, le G.P.U marque une rupture avec ces derniers en adoptant une approche fragmentaire et en concentrant le développement sur la bande côtière autour de six pôles prioritaires. Basé sur des concepts qui renvoient à une culture et à des pratiques (décentralisation, concertation et participation) peu usitées dans un pays aux traditions ultra-jacobines, le G.P.U sera vite vu comme un étrange document « avant-gardiste » et en tant que tel, sera « naturellement » remis en cause deux ans après son élaboration dans la foulée de la dissolution de la structure qui le portait, le Gouvernorat du Grand-Alger, en 2000. Bien évidemment, le volet politique ne constitue pas la seule cause de son abandon, d'autres raisons internes au projet pouvant expliquer son absence d'impact sur la réalité urbaine du pays.²⁵

2.2.3. Période 2005-2012 : Une volonté réelle de construire une aire métropolitaine...

Avec l'abandon du G.P.U, la planification urbaine retombe entre les mains des autorités de Wilaya, qui ne disposent néanmoins

²³ Gouvernorat du grand-Alger, la stratégie d'aménagement et de développement de la capitale et les axes du programme d'activité de l'année 1999, rapport, décembre 1998, P.11

²⁴ BLIDA : 04 communes ; TIPAZA : 14communes ; BOUMERDES : 06 communes.

²⁵ Voir l'article de Mouia SAIDOUNI « Quel projet pour le Grand Alger ? Entre le discours et la méthode », in S. DJEDOUANI (sous la coordination de), op.cit. P 49 à 61.

pas d'instrument d'orientation officiel. En conséquence, les programmes d'équipements et de logements se verront matérialisés en fonction des seules disponibilités foncières...

Durant les années 2005-2006, la nécessité de lancer une vaste réflexion touchant au devenir de l'urbanisation du pays et en particulier de la capitale Alger se fait sentir. Cela se traduit par l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) en 2007 dans lequel la question de la métropolisation d'Alger est réellement posée. L'une des premières réponses apportées à cette problématique était l'élaboration en 2008 d'un Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Algéroise (SDAAM). Le document qui empiète sur le territoire des autres wilayas, au-delà de ses orientations d'aménagement qui restent toujours discutables, a le mérite de proposer la création d'une commission de développement de l'aire métropolitaine d'Alger et une Agence de gestion de l'aire métropolitaine. Parallèlement au SDAAM, les autorités de wilaya ont lancé la révision du PDAU d'Alger qui concerne toutes les communes de la wilaya et l'élaboration d'un plan d'aménagement de la baie d'Alger (P.A.B.A) touchant les communes du littoral. Ces deux études sont supervisées par un comité de pilotage installé à cet effet ; elles sont pensées comme étant complémentaires : l'étude du PDAU s'inscrit dans une échelle très vaste (le territoire de la wilaya), avec des objectifs de mise en cohérence de l'ensemble des dimensions spatiales, économiques, sociales et infrastructurelles, tandis que les objectifs assignés à l'étude d'aménagement de la baie d'Alger s'insèrent dans une approche plus partielle de composition et de design urbain.

2.2.3.1. Les objectifs du PDAU

Les objectifs de ce plan visent à faire d'Alger²⁶ :

- une capitale internationale, c'est-à-dire un carrefour du territoire national vers le monde ;
- une région urbaine, à savoir le pivot d'un développement équilibré et solidaire de ses territoires ;

²⁶ Rapport de la Banque Mondiale, « La mobilité urbaine dans l'agglomération d'Alger : évolutions et perspectives », Alger, Juin 2009.P 40

- un « pôle d'excellence », en l'occurrence un moteur et une vitrine du développement tertiaire de l'Algérie ;
- une Alger « Blanche », une ville belle où la modernité emménage dans les traces de l'histoire ;
- une « ville à part entière », un territoire qui maîtrise son étalement urbain et organise son extension ;
- une « ville des mobilités et des proximités », c'est-à-dire agréable à vivre ;
- une « ville durable », un exemple en matière de préservation de la nature et de protection contre les risques naturels et technologiques.

2.2.3.2. Les objectifs du Plan d'Aménagement de la Baie d'Alger (P.A.B.A)²⁷

L'établissement d'un plan de cohérence urbaine sur le long terme et à l'échelle de la baie vise à faire d'Alger l'Eco-métropole du XXI^{ème} siècle et s'articule autour de trois axes :

- Un axe éco urbain, avec des projets prioritaires pour revaloriser la façade maritime et requalifier l'espace urbain (restitution du centre historique, connexions de la ville à la mer, accès aux plages) ;
- Un axe écodéveloppement, avec de nouvelles polarités au cœur des territoires de grands projets (reconquête du port, opportunités d'investissement, pôles d'excellence) ;
- Un axe écosystème.

En résumé, ces nouveaux instruments s'inscrivent dans une philosophie qui se situe en rupture avec les anciennes approches de l'urbanisme abstrait, bureaucratique et autoritaire.

Au-delà de cette considération qui nous semble importante pour l'avenir de l'aire métropolitaine d'Alger, ces instruments présentent des limites qui trouvent l'essentiel de leur explication tant dans l'environnement et les acteurs chargés de les initier et de les mettre en œuvre que dans les procédures réglementaires qui les régissent. Il est donc évident que c'est dans cet environnement au sens large que se joue l'ambition de construire une véritable aire métropolitaine

²⁷ Idem P.40

3. Le projet d'Alger : un programme d'infrastructures suspendu à la logique sectorielle

Avant de présenter les projets d'équipements en cours ou programmés pour l'agglomération d'Alger, une question mérite d'être posée : existe-t-il un projet urbain pour Alger, un projet urbain au sens du vocabulaire des grandes métropoles qui utilisent l'appellation de « projet urbain » au lieu de « réalisation d'équipements »... ? A ce niveau, deux remarques s'imposent au regard des acteurs institutionnels chargés de la planification et du développement urbain et des instruments utilisés :

- L'essentiel de la planification et de la programmation relève des autorités de wilaya, elles mêmes rattachées aux ministères respectifs ;
- Le plus souvent, on assiste à la reconduction des anciens instruments d'aménagement réglementaires et prospectifs.

Au regard des projets programmés et en cours de réalisation, nous décelons une volonté d'aller de l'avant. Cette volonté risque cependant d'être démentie par les questions liées aux régulations sociales et aux jeux d'acteurs en quête d'intérêts contradictoires. En effet, l'une des questions centrales qui mérite d'être élucidée consiste à s'interroger sur le degré réel d'implication des différents acteurs, l'importance de cette implication facilitant bien évidemment la matérialisation des projets programmés.

3.1- Le programme d'équipements pour l'agglomération d'Alger²⁸

A côté des programmes de logements et d'équipements d'accompagnement ou de rattrapage des retards enregistrés durant décennie (1990-2000), l'agglomération d'Alger a bénéficié de grandes infrastructures dont la conjugaison et la cristallisation des différents éléments qui les composent constituent pour le processus de métropolisation un point fort. Ce programme d'infrastructure comprend pour l'essentiel les projets suivants :

- Le Parc des Grands Vents d'une superficie globale de 800 ha dont 170 ha sont réservés à l'immobilier ;

²⁸ Pour plus de détails, il convient de consulter le rapport de la Banque Mondiale, op.cit.

- Des grands projets touristiques localisés à Ain Taya et financés par des capitaux émiratis ;
- La réalisation d'un grand projet immobilier d'une superficie de 4,4 ha localisé dans la partie Est de la Baie d'Alger ;
- La dépollution de l'Oued El Harrach ;
- Le lancement du complexe immobilier, de service et récréatif « Alger Médina » lancé par le groupe Dahli dans la commune de Mohammadia, sur la Baie d'Alger ;
- La réalisation d'une zone d'hôtels et un grand centre commercial de 65000m² à Bab Ezzouar ;
- La construction de la Grande Mosquée d'Alger dans la commune de Mohammadia ;
- La restructuration du système de transport avec le métro et le tramway mais aussi la modernisation des trains de banlieue (électrification de la voie ferrée et réalisation de nouvelles liaisons) et l'ouverture de nouveaux projets de téléphériques (Oued Koriche – Bouzaréah et Bab El Oued – village céleste- Z'ghara) ;
- Le projet d'un funiculaire souterrain qui reliera Tafourah à El Biar via Scala ;
- La réalisation de grands axes routiers : en plus de l'autoroute Est-Ouest, deux rocade sont prévues dans l'Algérois : Zéralda - Boudouaou et Tipaza – Bordj Ménéaël ;
- La réalisation de 10 trémies ;
- La réalisation de 7 parkings ;
- L'aménagement d'un circuit pour piétons au niveau de l'hyper-centre ;
- La création d'une gare multimodale au niveau de Bir Mourad Rais et la réhabilitation des anciennes gares.

Au vu des infrastructures présentées ci-dessus, il apparaît que l'agglomération d'Alger envisage de disposer d'un potentiel en infrastructures nécessaires pour « repenser » la ville « en fragments plus ou moins grands, plus ou moins homogènes qui s'offrent à l'analyste »²⁹. Un potentiel qui offre en termes d'image des signes très forts en termes d'accessibilité et d'attractivité. En effet, avec ce

²⁹ Madani SAFAR-ZITOUN « Alger ou la recomposition d'une métropole », la pensée de midi, 2001/1, N°4, P.34.

programme d'infrastructure, la concrétisation d'un espace métropolitain est possible dans la mesure où :

- l'introduction de l'infrastructure lourde de transport oriente et réoriente les activités et les hommes au-delà de l'espace central ;
- les grands équipements renforcent l'attractivité de l'agglomération et augmentent son aire d'influence.

Ainsi « se produisent des processus de recompositions territoriales, notamment à l'échelle métropolitaine, contribuant ainsi à des processus d'extension spatiale de la ville contemporaine. Le rapport centre-périphérie peut s'en trouver modifié, notamment par l'émergence de centralités secondaires ».³⁰

3.2- Des structures de gestion qui ne répondent pas aux exigences d'une aire métropolitaine

L'agglomération d'Alger présente une architecture institutionnelle très morcelée caractérisée par la présence de 57 communes disparates et d'une population inégalement répartie évaluée en 2008 (ONS) à 2.806.896 habitants³¹

Malgré cette situation territorialement fragmentée et socio-économiquement contrastée, l'aire métropolitaine d'Alger reste toujours gérée par des institutions classiques incarnées par deux organes : les assemblées de communes et l'assemblée de wilaya, deux organes demeurant à des degrés divers sous le contrôle et la tutelle du wali...Une telle configuration hiérarchique « ôte tout pouvoir aux élus, morcelle les décisions sur la ville, fait pénétrer le pouvoir de l'administration au plus profond de la ville »³²

Dans les conditions actuelles, la ville d'Alger, au vu des transformations profondes qu'elle a enregistrées sur le plan

³⁰ CORRINE SIINO, op.cit, PP 302-303.

³¹ Espace central : 06 communes avec 258 463 habitants ; espace péricentral : 12 communes avec 543 887 habitants ; espace périphérique : 16 communes avec 1 030 115 habitants, espace périphérique proche (1^{ère} couronne) , espace périphérique lointain : 23 communes avec 974 431 habitants (2^{ème} couronne).

³² SIDI BOUMEDINE Rachid, « Alger : des réarrangements et des reclassements : vingt ans d'évolution de la métropole algéroise », in NADIR BOUMAZA « Villes réelles, villes projetées », Maisonneuve et LAROSE, 2006.

infrastructurel et socio-économiques dans un monde où les interrogations sur les liens entre la gouvernance urbaine, la métropolisation et la mondialisation se sont généralisées, nécessite un système de gouvernance se démarquant du mode de gestion classique. Ce dernier à notre sens est incapable d'assurer la pérennité de la ville. Celle-ci « ne survivra que si elle parvient à concilier les exigences de l'Etat, et à répartir les bénéfices et les coûts sans compromettre la stabilité de la société et son développement durable »³³.

En effet, la ville ne pourra garantir son développement qu'avec une structure politique et administrative solidement établie en tant qu'institution. De ce fait, l'agglomération d'Alger nécessite une structure à l'image de celle proposée par le SDAAM avec d'importantes prérogatives. Cette structure de gouvernance ne doit aucunement rivaliser avec le pouvoir central et devrait plutôt s'inspirer - pour ne pas la reproduire - de l'expérience de la Grande Bretagne de 1986³⁴. Au contraire, elle se doit de travailler dans le sens de promouvoir et de faciliter la bonne gestion que Rémy PRUD'HOMME appelle « la coordination ». Cette coordination indispensable et complexe peut être examinée sous trois angles³⁵ :

- La coordination interne concerne les relations entre les secteurs public et privé et également entre les élus, les organisations non gouvernementales et les associations locales ;
- La coordination verticale englobe les relations entre le gouvernement central et les gouvernements de la ville ou les organes déconcentrés de l'Etat ;
- La coordination horizontale concerne les relations entre les instances de gouvernement ou de l'Etat.

³³ Alfredo PODRIGUEZ et Lucy WINCHESTER, « Ville, démocratie et gouvernance en Amérique latine », in revue repères «la ville et l'urbanisation » édition MARINOR, Alger, 1994, P84.

³⁴ En 1986, un conflit opposait le gouvernement de Margaret THATCHER et Ken LIVINGSTONE, leader de la structure de gouvernance de Londres, la Greater London Council (GLC). Ce conflit s'est soldé par la dissolution de cette dernière que le gouvernement de TONY BLAIR a réhabilitée en 2000 sous une autre appellation, la Greater London Authority (GLA).

³⁵ PRUD'HOMME (Rémy), « Comment gérer ? critères et niveaux de gestion » in revue « problèmes politiques et sociaux » N° 841 du 07 juillet 2000.

Cette forme de gouvernance s'appuie sur une situation de proximité mixte qui combine les proximités géographique, organisationnelle et institutionnelle pour en faciliter la coordination...³⁶

Dans le contexte de l'agglomération algéroise, cette gouvernance métropolitaine est-elle possible ?

Les dernières élections marquées par des taux de participation particulièrement bas dans la wilaya d'Alger nous offrent quelques éléments de réponses. En effet, sans la montée en puissance de la citoyenneté, l'émergence d'un pouvoir métropolitain continuera sans nul doute à relever du domaine de la fiction.

Conclusion

La contribution déterminante des grandes infrastructures au développement de la ville d'Alger n'est plus à démontrer. Il en va ainsi des infrastructures de transport³⁷ lesquelles, en améliorant significativement les conditions de mobilité et d'accessibilité vers et au sein de la capitale, jouent un rôle majeur dans les processus d'orientation et de réorientation des hommes et des activités en dehors de l'espace central³⁸. Désormais, au delà du processus de périurbanisation, nous assistons à la modification de la relation centre-périphérie avec l'émergence de nouvelles centralités. Pour autant, avec ces signes éloquentes associés aux programmes d'équipements en cours ou futurs et dont la plupart sont porteurs de marques de modernité urbaine, pouvons-nous affirmer que la métropolisation d'Alger est en marche ?

Alger, de par sa position de capitale du pays et au travers de ses fonctions administratives, politiques et économiques, impulse des relations multiformes s'esquissant avec les autres villes du territoire national vis-à-vis desquelles elle constitue le centre essentiel d'attraction. Cette position lui permet également d'avoir des liens avec

³⁶ J. B. ZIMMERMANN « le territoire dans l'analyse économique : proximité géographique et proximité organisée », revue française de gestion, 2008/4 N°184, P105 - 118.

³⁷ Métro, tramway, extension de l'aéroport, création d'une rocade autoroutière à laquelle se greffent des pénétrantes...

³⁸ O.N.S, 1998. Pour plus d'explications, voir BELHAI-BENAZZOUC(A) et DJELAL(N), « Le foncier, vecteur de l'étalement urbain algérois », Colloque ASRDLF 2010.

d'autres villes étrangères mais sans que cela dépasse le cadre étroit des relations purement commerciales, voire même simplement politiques et administratives... Pour pouvoir se « positionner » sur la scène internationale, principal critère d'attribution du qualificatif de « métropole »³⁹, il faudrait qu'elle dispose de capacités organisationnelles amplifiées ainsi que d'un mode de gouvernance qui puisse faire d'elle un « pôle » de développement et de création de richesses et ce, dans un cadre de partenariat public et privé ouvert sur l'extérieur pour attirer les capitaux étrangers vecteurs de la métropolisation. En effet, il nous paraît important de signaler que seule, l'émergence d'un certain niveau qualitatif de gouvernance conjuguée au parachèvement des différents projets existants, en cours ou programmés, est susceptible d'insuffler une dynamique nouvelle de développement au sein de la première ville du pays.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- BAILLY A., HURIOT J.M., « Villes et croissance », Anthropos, Paris, 1999.
- BOUMAZA N., (sous la direction de), « Villes réelles, villes projetées, villes maghrébines en fabrication », Maisonneuve et Larose, 2006.
- HURIOT J.M., BOURDEAU-LEPAGE L., « Economie des villes contemporaines », Economica, Paris 2009.
- LACOUR C., PUISSANT S., « La métropolisation, croissance, diversité, fractures », Anthropos, Paris, 1999
- TROIN J.F., (sous la direction de) « Le grand Maghreb, mondialisation et construction des territoires », Armand Colin, Paris, 2006
- VETZ P., « Mondialisation, villes et territoires », PUF, Paris, 1996
- YATTA F.P., « Villes et développement économiques en Afrique », Economica, Paris, 2006.

³⁹ J. F. TROIN, « Les métropoles des Sud », édition ellipses, Paris, 2000, P9.

Articles

- DERYCKE P.H., « Regards sur l'économie urbaine - 40 ans de recherches francophones (1965-2007) », Revue d'économie régionale et urbaine, 2009/2.
- HURIOT, J.M., « Villes et économie : Les infortunes du savoir », Géographie, économie, société, 2009/1, volume 11
- SEMMOUD B., « Grande ville et enjeux de la métropolisation en Algérie » in Séminaire international « villes et territoires, mutations et enjeux actuels », Université Sétif, 2005
- SIDI BOUMEDINE R., « Les enjeux de la métropolisation en Méditerranée : Alger, la complexité d'une métropole », Cahier de la Méditerranée. Vol 64.