

Le rôle des instruments d'urbanisme dans la croissance et dynamique des territoires...élan ou frein ? Cas de Constantine

دور أدوات التخطيط الحضري في نمو وديناميكيات المناطق ... زخم أم كبح؟ حالة قسنطينة

The role of urban planning instruments in the growth and dynamics of territories ... Impetus or Curb? Constantine's case

Inas THAZIR¹ ; Bernia ZEHIOUA HECHAM²

Date : 13/06/2019

- Date d'acceptation : 15/03/2020

- Date d'édition : 30/12/2020

ملخص: ركزت العديد من الدراسات على أدوات التخطيط الحضري في الجزائر. يتقارب تشخيص ونتائج هذه الدراسات على فكرة أنها ستكون خاطئة وقديمة وعفا عليها الزمن. وينتهي الأمر بتحويلها من أدوات الإدارة والتنظيم الحضري إلى أدوات لإدارة وتنظيم الحالة. موجهة نحو دراسة حالة قسنطينة، تحلل هذه المساهمة الوضع الحالي لأدوات التخطيط الحضري المستخدمة ودورها في نسيج المدينة بين برامجها وتنفيذها وواقع المجال. يتم استخدام طريقة المسح في جمع البيانات. تعتبر المراقبة والتحقق في المواقف مع الجهات الفاعلة المسؤولة عن التصميم الحضري من الأساليب الأساسية للتحقيق. الهدف توضيحي وشامل. الاهتمام هو تسليط الضوء على فشل أدوات التخطيط الحضري هذه في الجزائر بشكل عام ومدينة قسنطينة بشكل خاص مع التأكيد على أن عملية التحضر تتم خارج الأطر القانونية.

الكلمات المفتاحية: أدوات العمران، نمو المدينة، قسنطينة، الجهات الفاعلة المحلية، فشل.

Abstract: Many studies broached urban planning instruments in Algeria. The diagnosis and the results of these studies converge on the idea that they would be defective, outdated and obsolete. This turns them from management and planning regulation tools into management and regulation tools of a state of affairs. This contribution, which is oriented towards the case study of Constantine, analyses the current situation of the used planning instruments and their role in the fabric of the city, their programming, their implementation and the reality of the field. The survey method is used in data collection. Situational observation and interviews with the actors responsible for urban design are the basic techniques of investigation. The aim is explanatory and comprehensive. The interest is to highlight the failure of these urban planning instruments in Algeria in general and the city of Constantine in particular while confirming that urbanization is done outside these legal frameworks.

Keywords: urban planning instruments, growth of the city, Constantine, local actors, failure.

Résumé : De nombreuses études se sont penchées sur les instruments d'urbanisme en Algérie. Ces derniers seraient défaillants, décalés, dépassés et obsolètes. Ceci finit par les transformer d'outils de gestion et de régulation urbaine en outils de gestion et de régulation d'un état de fait. Orientée vers l'étude du cas de Constantine, cette contribution analyse la situation actuelle des instruments d'urbanisme utilisés et leur rôle dans la fabrique de la ville entre leur programmation, leur mise en œuvre et la réalité du terrain. La méthode d'enquête est utilisée dans la collecte des données. L'observation en situation et l'entretien avec les acteurs responsables de la conception urbanistique sont les techniques de base d'investigation. La visée est explicative et compréhensive. L'intérêt est de mettre en exergue l'échec des instruments d'urbanisme en Algérie en général et la ville de Constantine en particulier tout en confirmant que l'urbanisation se fait en dehors de ces cadres juridiques.

Mots clés : Instruments d'urbanisme, croissance de la ville, Constantine, acteurs locaux, défaillance.

¹Inas THAZIR, Salah Boubnider University Constantine 3, LAUTES, Algeria. thazir-ines@hotmail.com

²Bernia Zehioua HECHAM, Salah Boubnider University Constantine 3, LAUTES, Algeria. hechambern@gmail.com

INTRODUCTION

En Algérie, le droit de l'urbain, remonte à la période de la colonisation française du pays, avec l'introduction de l'urbanisme occidental Européen du début du XXe siècle. Tandis qu'en France, la naissance de la planification urbaine fut après la première guerre mondiale, avec la promulgation de la loi Cornudet (1919-1924), qui a institutionnalisé les Plans d'aménagement, d'extension et d'embellissement, ce texte a été rendu applicable à l'Algérie par le décret du 05 janvier 1922³.

Depuis l'indépendance, les villes algériennes souffrent d'une urbanisation accélérée, qualifiée d'anarchique, entraînant une grande consommation de ressources foncières (**Cote, 1996**). Elles connaissent alors de profondes mutations dans tout domaine, un processus d'urbanisation exceptionnel, une dynamique de transfert de populations et des capitaux vers les centres urbains...etc. De nouvelles formes urbaines ont vu le jour et caractérisent fortement la croissance des villes. L'urbanisation qui atteignait à peine 31,4 % en 1966, dépasse les 60% en 2010 (**Bendjelid, 2004**). De ce fait, des instruments d'urbanisme ont été conçus pour permettre la gestion et la régulation urbaine du développement des villes. L'Etat algérien a continué avec la législation française d'urbanisme et l'a réadapté au contexte algérien (Plan d'Urbanisme Directeur, mis en œuvre en 1960) jusqu'en 1990.

En effet, à partir de cette date, l'Etat algérien revoit la politique d'aménagement et de planification urbaine en instaurant la loi 90-29 relative à l'aménagement et à l'urbanisme fixant un ensemble de règles fonctionnelles et de normes d'occupation du sol. Deux instruments d'urbanisme y sont introduits le P.O.S et le PDAU (Plan d'occupation du sol et plan directeur d'aménagement et d'urbanisme). Ces instruments permettent la réorganisation de l'espace et la maîtrise du développement anarchique et la consommation chaotique des terrains par le biais d'une gestion mieux adaptée et affectation rationnelle du patrimoine foncier. Ils revêtent une nouvelle particularité qui est « l'opposabilité au tiers », et leurs missions étaient de combler les insuffisances constatées dans le PUD dont l'objectif est d'établir des études de détail avec un règlement communal en même temps.

Dans le contexte actuel de mondialisation, où la ville est l'acteur clé, la compétitivité des villes, la métropolisation, les nouveaux défis environnementaux et l'importance primordiale du cadre de vie constituent des challenges. Dans des villes occidentales, la mise en œuvre de politiques urbaines arrive à assurer la maîtrise de l'évolution de leur processus d'urbanisation (**Signoles, 2014**). Les instruments d'urbanisme sont les balises qui cadrent toute urbanisation, gèrent le développement des villes, règlent les conflits urbains et sont les garants de la légalité.

En Algérie, le phénomène urbain échappe aux lois en vigueur. Constantine (3eme ville du point de vue habitants, capitale de l'Est algérien), connaît un dysfonctionnement : étalement urbain sur des terrains agricoles à haut rendement, site chahuté favorisant la fragmentation urbaine, crise de logement entraînant la création de nouveaux grands ensembles, congestion des transports urbains malgré l'insertion du tramway, inondations, saleté urbaine, prolifération des bidonvilles malgré leur éradication récente, indisponibilité des assiettes foncières urbanisables, réalisation des projets en dehors du contexte législatif... etc.

³ Mazouz F, Droit de l'urbain (polycopié de cours). Université des sciences et de la technologie d'Oran. 2016/2017

Ainsi, dans leurs tentatives de recherche de solutions et pour empêcher que l'urbanisation ne soit plus synonyme de crise, plusieurs instruments d'aménagement et d'urbanisme à différentes échelles ont été mis en place par les autorités. Cependant, ces instruments créés pour remédier aux problèmes urbain et architectural, sont obsolètes, mis de côté tandis que la ville continue à recevoir des projets en dehors de ce cadre urbanistique, générant une anarchie urbaine palpable.

Quelles sont alors les mécanismes mis en place induisant l'étalement de la ville de Constantine en dehors du contexte institutionnel (à savoir PDAU et POS) ? Dans ce cas, quel est le rôle de ces instruments dans le processus de fabrication urbaine ? Si échec y est, quels en sont les facteurs ?

Aujourd'hui et après leur mise en œuvre, ils sont contestés, remis en question et fortement critiqués en raison de l'absence d'une maîtrise de la croissance urbaine (**Boumediene, 2013**). L'objectif de ce travail est :

- mettre en exergue à travers la ville de Constantine, le hiatus entre les villes projetées dans les instruments d'urbanisme et celles réellement produites,
- identifier les atouts et les faiblesses des procédures juridiques dans leur conception et mise en œuvre,
- déceler les raisons entravant l'application des orientations préconisées par ces instruments, censés être des outils de maîtrise, évitant l'occupation anarchique de l'espace et favorisant l'amélioration du cadre de vie des habitants.

1- MATERIELS ET METHODE

1-1 Cadre théorique

A l'instar dans les autres pays du Sud, la production de la ville en Algérie connaît une urbanisation galopante de son territoire (**Bachar, 2015**). Le défi majeur réside dans la construction d'une planification urbaine effective et efficiente. Faute de moyens pour la mise en œuvre et en raison du détournement fréquent de la vocation des sols en contradiction avec les documents d'urbanisme, les limites des expériences réalisées jusqu'ici sont observables (**Belkhatir, 1999**).

Les mutations urbaines et le développement des villes algériennes depuis l'indépendance remettent en question l'efficacité des instruments d'urbanisme en vigueur (**Madani, 2012**). En effet, l'urbanisation accélérée et l'extension des villes ont fait que l'Etat se retrouve dépassé et n'arrive pas à maîtriser les processus d'urbanisation et à assurer une bonne planification de la ville (**Bendraoua, 2012**).

La volonté d'organiser et de réglementer la fabrique de la ville algérienne s'est traduite par l'introduction en 1990 des instruments tels que le PDAU et le POS pour pallier à l'échec supposé de la période des PUD. Que sont-ils ? Quel est leur rôle ?

1-2 Définition des instruments incriminés

Avec pour seul souci de trouver un moyen rapide et efficace pour maîtriser le développement urbain, l'Etat instaure la loi 90-29⁴ relative à l'aménagement et l'urbanisme qui conjuguera ces nouvelles procédures en Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) et Plan d'Occupation des Sols (POS), portant les mêmes orientations que les schémas directeurs

⁴ Cette loi fixe les règles générales visant à organiser la production du sol urbanisable, la formation et la transformation du bâti dans le cadre d'une gestion économe des sols, de l'équilibre entre la fonction d'habitat, d'agriculture et d'industrie ainsi que de préservation de l'environnement, des milieux naturels, des paysages et du patrimoine culturel et historique. Elle est composée par 81 articles répartis en 8 chapitres (<http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC004594>).

français et qui remplaceront désormais les Plan d'Urbanisme Directeurs (PUD) et les Périmètres d'Urbanisation Provisoires (PUP).

1-2-1 Le PDAU : instrument réglementaire

Le PDAU est un instrument de planification spatiale et de gestion du sol. Il définit les orientations fondamentales d'urbanisme à court, moyen et long terme (20 ans). Outil réglementaire, il détermine à l'échelle d'une ou plusieurs communes : la destination générale des sols, les extensions urbaines, les zones d'intervention sur les tissus urbains existants, les zones à protéger et enfin les périmètres des Plans d'Occupation des Sols (POS)⁵.

1-2-2 Le POS : une volonté de maîtriser l'espace urbain

Le POS est un instrument réglementaire qui fixe les droits de construction : « dans le respect des dispositions du PDAU, le POS fixe de façon détaillée les droits d'usage du sol et de construction » (loi 90-29, art.31). Un bon POS est celui qui permet la mise en œuvre des options du PDAU « traduire l'expression du PDAU en termes de POS c'est traduire un dessin en une réglementation » (loi 90-29, art.32). Ainsi, toute modification de ce qui est prévu dans un POS est sujette à rejet et ne peut en aucun cas être autorisée. La seule exception se trouve dans l'hypothèse où la nature du sol, la forme du terrain ou le contexte des constructions limitrophes, obligent certaines adaptations et non de véritables modifications.

L'article 10 stipule : « les instruments d'urbanisme sont constitués par **les plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme** et par **les plans d'occupation des sols**. Les instruments d'aménagement et d'urbanisme ainsi que les règlements qui en font partie intégrante, sont opposables aux tiers. Aucun usage du sol ou construction ne peut se faire en contradiction avec les règlements d'urbanisme sous peine de sanctions prévues par la présente loi » (Loi 90-29, Art.10.) (Kettaf, 2013).

Une nouvelle disposition introduite par la loi n° 04-05 du 14 Aout 2004 modifiant et complétant la loi n°90-29 du 1er Décembre 1990, relative à l'aménagement et l'urbanisme, Les amendements introduits dans la nouvelle législation concernent principalement :

- L'obligation de la délimitation des zones soumises aux aléas naturels et/ou technologiques par les instruments d'urbanisme.
- La mise en place d'un dispositif coercitif de contrôle de la construction en restaurant l'autorité administrative en matière de démolition des constructions érigées sans permis de construire et une désignation précise des intervenants habilités (Wali, PAPC, inspecteurs d'urbanisme).
- Le recours à la décision de justice est prévu en cas de non-conformité des travaux réalisés en référence aux prescriptions du permis délivré.
- L'élaboration conjointe des dossiers des permis de construire par l'architecte et l'ingénieur agréé pour tout projet de construction quel que soit son lieu d'implantation⁶.

A ce jour, l'inefficacité des instruments d'urbanisme en vigueur apparait clairement. La consommation abusive du foncier urbanisable et des terrains agricoles selon des modalités aléatoires ou arbitraires, l'implantation de logements et d'équipements irrégulière et en dehors des outils réglementaires traduit le dysfonctionnement du dispositif juridique et organisationnel mis en place.

⁵ La loi n°90-29 du 1er Décembre 1990, relative à l'aménagement et l'urbanisme

⁶ Analyse de la loi n° 04-05 du 27 Joumada Ethania 1425 correspondant au 14 août 2004 modifiant et complétant la loi n° 90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme.

1-3 Matériels et démarche proprement dits

Nous nous sommes intéressées à l'évolution de la planification et au développement de la ville depuis des décennies. **La méthode d'enquête avec les techniques l'observation en situation et l'entrevue avec les acteurs responsables s'avèrent être les outils de collectes d'information. L'analyse qualitative** des instruments d'urbanisme à travers la lecture du PDAU (à l'échelle de la ville) et POS (à l'échelle des secteurs urbains) de Constantine est traitée avec une **approche comparative** de leurs actions menées sur les tissus existants par rapport aux données réelles du terrain et les extensions de la ville. Plusieurs outils ont été utilisés : Plans et cartes, images satellitaires, données statistiques des recensements généraux de la population et de l'habitat (RGPH) et rapports écrits.

Le schéma de l'entrevue a été effectué en entretien semi directif auprès des acteurs les plus décisifs dans la production des instruments d'urbanisme analysés :

- Direction de l'Urbanisme et de la Construction (DUC) ;
- Direction du logement et des Équipements Publics (DLEP) ;
- URBACO de Constantine.

Les entretiens sont axés autour de quatre dimensions et indicateurs : **contexte général de la conception de l'outil, vision personnelle du développement de la ville de Constantine, rôle spécifique des techniciens dans l'élaboration des instruments d'urbanisme, relations avec les autres acteurs urbains, la décision politique.** La transcription est représentée dans les résultats.

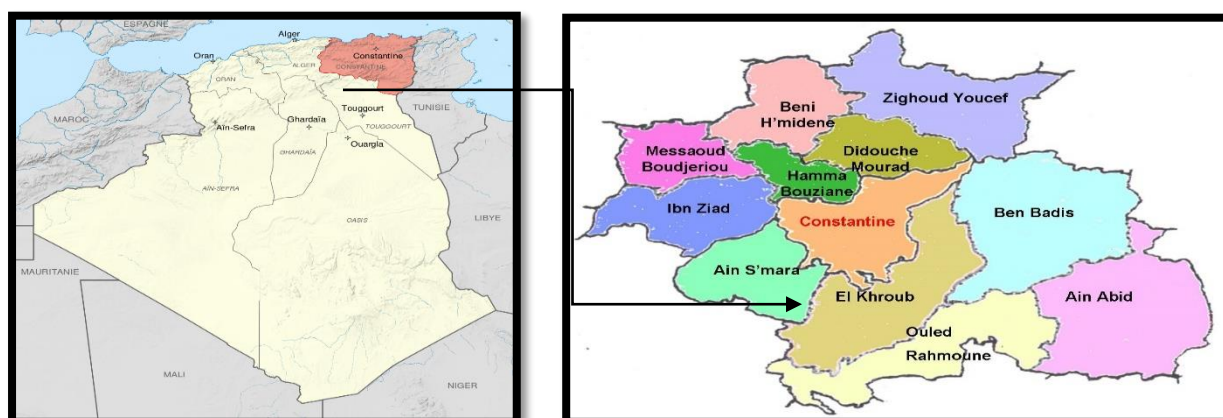
2- Résultats et discussion de la recherche

2-1 Constantine au défi de la maîtrise de l'urbanisation accélérée :

Constantine (en arabe : Qacentina) est une métropole du nord-est de l'Algérie, chef-lieu de département elle est également la capitale régionale de l'Est du Pays et la troisième ville la plus importante du pays en termes de population. Elle a accueilli l'événement de Constantine capitale de la culture arabe en 2015 après Alger en 2007.

Le Chef-lieu de la wilaya est situé à 431 km à l'est de la capitale, Alger. La wilaya s'étend sur une superficie de 2 297km². Sa population totale est estimée à **1 216 868** habitants (2018), soit une densité de **435** habitants par Km².⁷

Figure 1 : Situation géographique de Constantine – Cas d'étude






(Sources : <http://www.sante.dz/dsp-25/presentation.html> et https://fr.wikipedia.org/wiki/Département_de_Constantine)





⁷ <http://www.dsp-constantine.dz/index.php/population>

Depuis deux siècles, Constantine ne cesse d'évoluer, et est passée d'un étalement urbain à partir de son rocher à un éclatement urbain intense et discontinu de son urbanisation. Elle illustre aujourd'hui l'exemple d'une production urbaine mal-maitrisée suite à l'accroissement démographique et les flux d'immigration, malgré le système de planification mise en place à travers les PDAU et POS. En réalité, cette politique recherche uniquement à satisfaire la forte demande en logements et le besoin en équipements, notamment, dans le cadre de l'évènement que Constantine a accueilli en 2015.

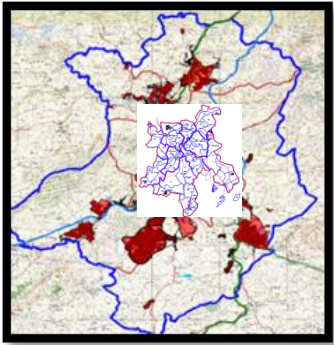
2-1-1 Evolution de l'urbanisation de Constantine :

Tableau 1 : Processus d'urbanisation et évolution du foncier urbain à Constantine

Année	Figure	Surface en HA	Observation
Avant 1837	 Figure 2	30 HA	-Urbanisation sur le Rocher -Faubourgs en dehors du rocher : Saint Jean, le Coudiat, El Kantara et Mansourah
1931-1958	 Figure 3	234 HA	-Extension de la ville vers les quartiers : Sidi Mabrouk et Belle-Vue
1962	 Figure 4	1800 HA	-Extensions périphériques par le Plan de Constantine Boumerzoug *Sud-est (Bentellis, Chalet des pins, Les Mûriers, le 4e km) *Nord-Ouest (quartiers Ameziane, El-Bir, des grands immeubles du CILOC...)

<p>1970</p>	 <p>Figure 5</p>	<p>2558 HA</p>	<p>-Post indépendance : continuation de la réalisation des programmes issus du Plan de Constantine de 1958 à (cités Fadila Saadane, Filali et Benboulaïd) -Exode rural : prolifération des bidonvilles et de l’habitat précaire -Réalisation de l’université de Constantine</p>
<p>1980</p>	 <p>Figure 6</p>	<p>3285 HA</p>	<p>-Création des ZHUN⁸ - Transfert des habitants vers les petites villes satellites comme (El-Khroub, Hamma Bouziane, Ain-Smara et Didouche Mourad...), et par la suite sur le plateau de Ain El-Bey</p>
<p>1990</p>	 <p>Figure 7</p>	<p>5138 HA</p>	<p>-Création d’un nouveau pôle de croissance sur le plateau d’Ain El Bey avec la naissance de la nouvelle ville d’Ali Mendjeli</p>
<p>2010</p>	 <p>Figure 8</p>	<p>9088 HA</p>	<p>-Saturation des territoires des communes</p>

⁸ Devant la crise des villes algériennes qui s’affirme nettement au milieu des années 1970, l’État est mis dans l’obligation de réagir, en matière d’urbanisme, pour résorber les déficits accumulés (insuffisance de l’offre de logements, importance des migrations et de l’exode rural). Il met en place une politique de production de masse des logements par la création des ZHUN par le circulaire ministérielle n° 00355 du 19-02-1975. Le but est de réaliser des logements collectifs et des équipements d’accompagnement et de service sur des assiettes foncières importantes et en utilisant des procédés constructifs industrialisés.

2017	 Figure 9	14587 Ha	La problématique du foncier s'impose aujourd'hui au cœur de toute opération urbanistique : consommation de tout le potentiel foncier dégagé par le PDAU intercommunal de Constantine, même celui relevant du long terme à la suite des actions d'urgence et de relance du secteur de l'habitat (URBACO bureau d'études étatique) (URBACO, 2018)
------	---	----------	--

(Source : Toutes les figures 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 sont prises du Laboratoire d'Aménagement du territoire, Université de Constantine, Algérie, 2010 + Auteurs)

2-1-2 Instruments d'urbanisme à Constantine : potentiellement efficaces, réellement inopérants

L'Algérie indépendante a suivi le chemin tracé par un héritage culturel et intellectuel colonial, caractérisé par la loi française d'orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967, d'où ont été inspirées les nouvelles procédures pour faire face à la spéculation foncière, à l'anarchie de la production du cadre bâti, à une urbanisation le plus souvent compromise et à l'essoufflement des politiques urbaines mises en place jusque-là **(Boumaza, 2006)**.

Tableau 2 : Tableau récapitulatif des différents instruments d'aménagement et d'urbanisme mis en œuvre en Algérie (Cas de Constantine)

Instruments d'aménagement et d'urbanisme	Lois	Tutelle	Echelle	Temps de validité (Cas de Constantine)
PUD	Décret 62-155 du 31.12.1962	Ministère de la Reconstruction et des Travaux Publics et du Transport	Communale	10 ans (1977-1987)
PDAU	Loi 90-29 du 01.12.1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme	Structures déconcentrées du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme(MHU)	Intercommunale	20 ans (1998-2018)
POS	Loi 90-29 du 01.12.1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme	Structures déconcentrées du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme(MHU)	Secteur urbain	10 ans
SDAAM	Loi 01-20 du 21.12.2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et du Tourisme (MATET)	Aire métropolitaine	20 ans (2005-2025)
SCU	Loi 06-06 du 20.02.2006 portant loi d'orientation de la ville	Ministère délégué de la ville	Aire urbaine	20 ans (2005-2025)

SNAT	Loi 01-20 du 21.12.2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et du Tourisme (MATET)	Nationale	20 ans (2005-2025/2030)
SRAT	Loi 01-20 du 21.12.2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et du Tourisme (MATET)	Régionale	20 ans (2005-2025)

(Source : les auteurs, 2018)

Cherchant à dépasser les limites du PUD de 1977, le PDAU de 1998 retient l'option du développement urbain vers une ville nouvelle sur le plateau d'Ain El Bey comme solution à court, moyen et long terme aux problèmes de croissance de la ville et ses satellites et à combler les déficits constatés en matière de sites urbanisables. Ce choix était pris par rapport à la disponibilité foncière plus facilement accessible dans cette partie de la ville même si, l'exploitation des terres à haute potentialité agricole dans un souci de relier la ville de Constantine aux extensions en cours et projetées, était envisagée.

2-2 L'Urbanisation dans le PDAU et en dehors :

Le PDAU de Constantine a été conçu par le bureau d'études étatique « URBACO » en 1998, pour délimiter le territoire du groupement de Constantine en cinq communes : Constantine, El Khroub, Hamma Bouziane, Didouche Mourad et Ain Smara. Puis, à l'issue de ce document, émergent des POS encore en vigueur actuellement. Il entreprend une approche de « zoning » qui consiste à répartir l'espace urbanisable en secteurs. Quatre sortes sont distinguées selon la loi 90-29 (art.19) : secteurs urbanisés (SU), secteurs à urbaniser (SAU), secteurs d'urbanisation future (SUF) et secteurs non-urbanisables (SNU). Au cours de ce travail, nous avons analysé le cas du PDAU de la commune de Constantine. Il s'étend sur une superficie de 23000 Ha et comprend 46 POS au total et en fixe les termes de référence.

Tableau 3 : Présentation des secteurs d'urbanisation préconisés par le PDAU de Constantine VS réalité du terrain

PDAU de Constantine	Secteurs d'urbanisation								
	Secteurs urbanisés			Secteurs à urbaniser			Secteurs d'urbanisation future		
	Surfaces (HA)			Surfaces (HA)			Surfaces (HA)		
Surface totale (HA)	Surface disponible	A ce jour	Surface totale (HA)	Surface disponible	A ce jour	Surface totale (HA)	Surface disponible	A ce jour	
	Moment approbation			Moment approbation			Moment approbation		
4781	0	0	262	262	140	0	0	0	

(Source : Annuaire statistique de la wilaya de Constantine 2010 + URBACO, révision du PDAU du Groupement intercommunale Phase 03-2010)

Les SU incluent tous les terrains occupés par les constructions agglomérées et leurs dessertes ainsi que les espaces verts, surfaces libres, parcs et forêts urbaines (loi 90-29, art.20). Elles

s'étendent sur une superficie de 4781 Ha et reçoivent un total de 46 (dont uniquement 12 ont été approuvés). Pour les **SAU**, elles désignent, à court et moyen terme, les terrains destinés à être urbanisés dans l'ensemble du groupement de Constantine, à un horizon de dix ans, dans l'ordre de priorité prévu par le PDAU (loi 90-29, art.21). Elles occupent une superficie de 262 Ha sur laquelle 20 POS furent programmés. Quant aux **SUF**, elles regroupent les terrains destinés à être urbanisés, à un horizon de vingt ans, aux échéances prévues par le PDAU (loi 90-29, art.22). Ces dernières ont été consommées avant même l'achèvement du moyen terme, sachant que 9 POS y ont été programmés. Par contre, les **SNU** concernent des espaces où les droits à construire étaient considérés comme nuls ou limités (loi 90-29, art.23). Elles s'établissent sur une superficie de 2845 Ha avec la programmation de 17 POS⁹.

En tant qu'instrument de planification urbaine, le PDAU de Constantine couvre tout le périmètre de la ville ainsi que ses extensions et vise son désengorgement, la reconquête des tissus urbains existants et la préservation des terres agricoles (URBACO 1998). Mais, la réalité est toute autre. Aujourd'hui, le PDAU ne sert qu'à produire du sol urbanisable pour les extensions futures et à délimiter les périmètres des différents POS. Il était déjà dépassé peu après son approbation, car il ne répondait plus aux évolutions en cours.

Notons que la réalisation en urgence des grands programmes de logements n'a pas manqué d'imposer des implantations sur des terrains prévus pour d'autres usages (suite aux décisions prises par la wilaya). Les terrains dégagés comme SNU sont occupés à près de 70% par des constructions illicites ces années ci, les terrains à urbaniser et d'urbanisation future sont précocement consommés et certains projets qui complètement changé l'image globale de la ville ne sont même pas portés sur le plan et n'ont pas été programmés. Nous citons : **le théâtre de verdure, le tramway, la ville universitaire, le téléphérique...** C'est pourquoi, le fossé séparant la ville projetée par les Plans d'urbanisme et la réalité produite sur le terrain devient de plus en plus considérable (Nadir, 2014).

Une révision du PDAU de Constantine a été engagé en 2010 et qui était nécessaire, non seulement pour la saturation, avant échéancier, des terrains d'extension, mais aussi pour inclure les projets d'une importance régionale et même nationale (**le pont transrhmel, l'autoroute Est-Ouest...**), qui ne figuraient aucunement dans le PDAU lors de sa conception et résultent à 100% de décisions prises par les acteurs locaux responsables de la mise en œuvre de ces projets. Nous citons en exemple, le PMMC (plan de modernisation de la métropole constantinoise, quand Constantine est devenue métropole par décret présidentiel)¹⁰.

Cette révision ne marque pas de rupture avec la première de 1998, si ce n'est que pour l'ajout de PDAU propre à chaque commune ainsi que la création de conurbations entre les différentes agglomérations environnantes (El Djedour, Benabdelmalek et 1^{er} Novembre 1954 pour la commune de Constantine), il ne sert plus qu'à détecter le sol urbanisable pour les extensions futures (pour accueillir essentiellement les programmes de logements) et à délimiter les périmètres des différents POS (URBACO, 2018). Les principes, les objectifs et les finalités sont annoncés sans que soient détaillées les actions à entreprendre et les procédures nécessaires pour les concrétiser sur

⁹ Révision du PDAU du Groupement intercommunale Phase 03-2010.

¹⁰ Le Projet de modernisation métropolitain est une étude tentant de donner une lisibilité aux différents projets structurants, une cohérence d'ensemble sur le plan territorial, une articulation entre les différents domaines et secteurs. L'aboutissement de cette vaste entreprise est Le Nouveau Constantine (Cherrad.S. (2007). « Plan de Modernisation de la Métropole Constantinoise »).

le terrain : exemple : la proposition de l'extension vers une troisième ville nouvelle après Ali Mendjeli et Massinissa par *la DUC*¹¹ de Constantine qui a chargé *l'URBACO*¹² d'établir une étude à ce propos alors que Constantine ne disposait plus de terrains pour s'étendre davantage.

A Constantine, ce document subsiste, mais l'évolution du fait urbain à travers l'histoire de la ville, sa complexité actuelle et l'expérience d'élaboration d'une multiplicité de documents d'urbanisme révèlent et affirment sa déficience certaine. On note plusieurs cas du non-respect de ce document dont les signes de sa défaillance se manifestaient à travers les différents secteurs urbains de la ville. Nous Citons à titre d'exemple la nomination de Constantine en tant que capitale de la culture arabe pour l'année 2015, entraînant le lancement d'une série de grands projets depuis 2012, qui restent, jusqu'au jour d'aujourd'hui, mis en œuvre en dehors du PDAU (actualisation en cours).

La plupart des options d'aménagement retenues par ce document ne sont pas concrétisés réellement d'où la prolifération d'une urbanisation discontinue et désordonnée qui caractérise la ville contemporaine. Le représentant du bureau d'études étatique URBACO, responsable de l'étude du PDAU de Constantine, constate : « *Les termes d'échéance préconisés par le PDAU de Constantine sont remis en question et l'urbanisation planifiée est contredite par une utilisation hâtive et excessive de l'espace urbain. La ville se construit de manière aléatoire et les orientations de cet instrument ne sont, en aucun cas, prises en considérations dernièrement* ». Donc, La question qui se pose : **Est-il nécessaire d'établir ce documents, s'il n'a aucune chance d'être suivi de réalisation ?** La lenteur des délais d'élaboration et d'approbation qui ne tiennent pas compte de la dynamique urbaine et sa conception techniciste est la critique principale qui lui est adressée. C'est pourquoi, le fossé séparant la ville projetée par les Plans d'urbanisme et la réalité produite sur le terrain devient de plus en plus considérable.

En réponse à cette question, le représentant du même bureau conclut : « *Les responsables sont obligés de répondre, dans l'urgence, à une double demande, celle des habitants et celle de l'État central, besoins en logements et en équipements, un évènement tel que celui de la capitale de la culture arabe, pousse à agir en contradiction avec les premières intentions. Il faut bien suivre le caractère urgent selon lequel évolue le mode d'urbanisation de la ville... On cherche alors à rattraper l'urbanisation et la dynamique en cours et non pas la contenir* ». Au lieu de définir une idée et un vrai projet pour la ville, et d'être susceptible d'évoluer dans le temps au cours de sa réalisation en laissant place à une certaine souplesse pour pouvoir opérer des modifications si nécessaire, selon les nouvelles exigences de la ville, le PDAU fige la ville dans un règlement juridique opposable aux tiers. La réalisation du PDAU illustre l'absence réelle d'une philosophie du projet urbain. Il se trouve figé, souvent dépassé, résultant à un simple découpage sommaire de différents secteurs, dans lesquels ont été programmés des POS.

En plus de la série de projets cités précédemment, et qui ont intégrés dans le PDAU après leur réalisation et lors de sa révision en 2010, nous retrouvons d'autres projets et opérations dans le cadre de l'évènement de Constantine capitale de la culture arabe en 2015 qui ne figurent pas dans le PDAU. Nous assistons aujourd'hui à une actualisation de l'existant des années après sa mise en œuvre.

¹¹ La direction de l'urbanisme et de la construction de Constantine

¹² Centre d'Etudes & de Réalisation en Urbanisme de Constantine

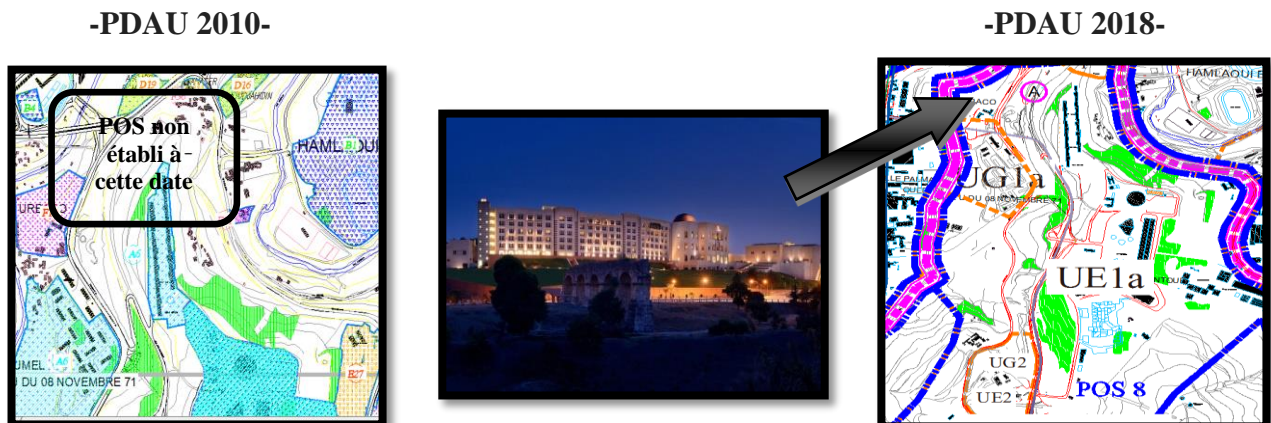
Pour vérifier l'impérativité du POS, nous avons procédé à une lecture comparative de ce qui a été préconisé par l'instrument et ce qui a été réellement réalisé sur le terrain. Les résultats sont démontrés comme suit :

Figure 10 : Projet de la salle de spectacle « Ahmed Bey »



(Source : Direction des équipements publics DEP Constantine)

Figure 11 : Projet de l'hôtel haut standing 5 étoiles « Marriott »



(Source : Urbaco (PDAU 2010 + Actualisation de la carte des POS 2018) direction des équipements publics DEP Constantine + traitement personnel)

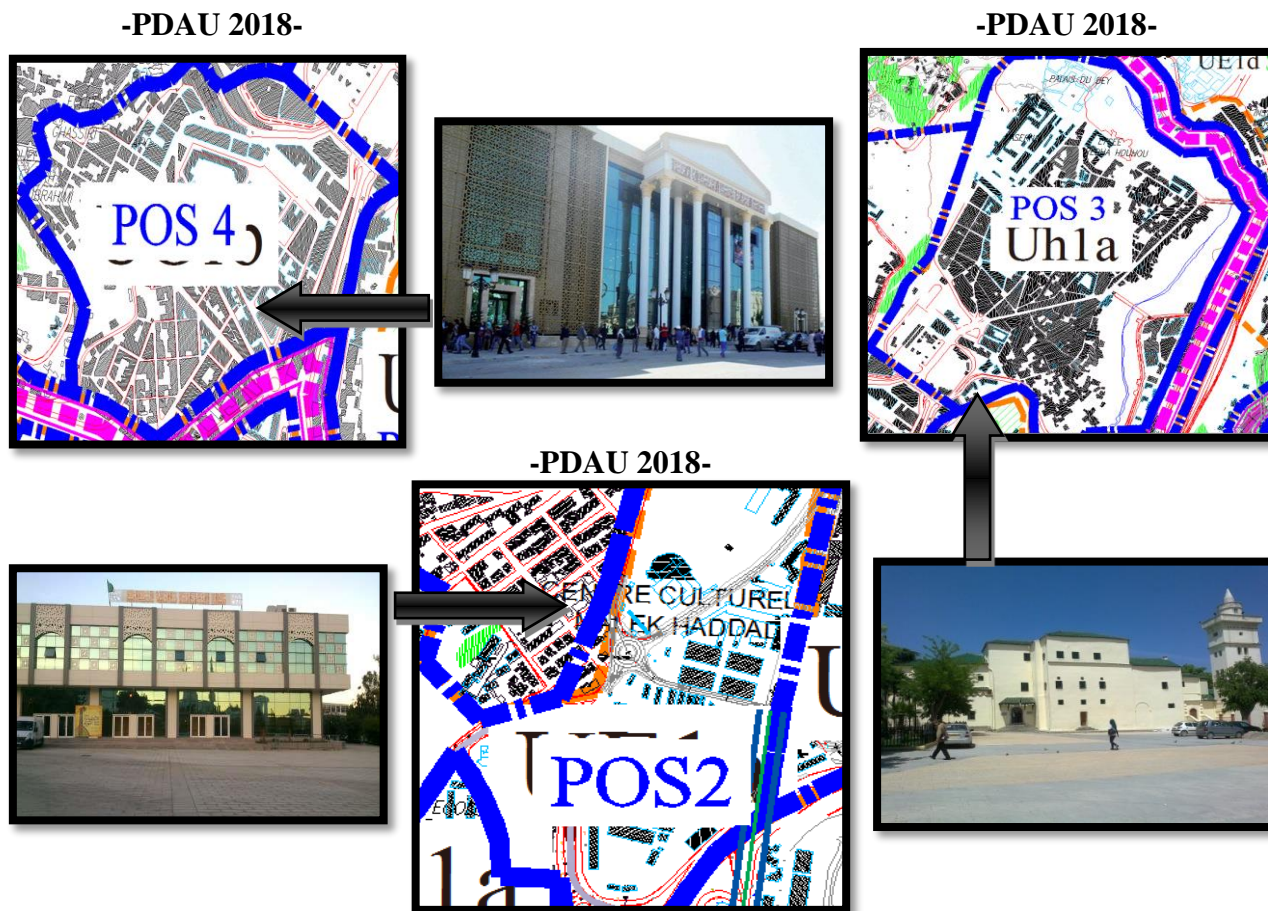
Ces projets ont été réalisés dans le cadre de l'évènement « Constantine capitale de la culture arabe 2015 ». Les décisions de leur mise en œuvre relèvent exclusivement de la volonté de l'Etat à faire de Constantine une ville attractive, digne d'accueillir un évènement de cette ampleur. Ce n'est que deux ans après l'évènement que le bureau d'étude étatique URBACO se charge de les intégrer dans les instruments qui, à la base, n'évoquaient aucunement leur existence ou des orientations les concernant.

Figure 12 : Projet du pont TransRhumel « Salah Bey »



(Source : Urbaco (PDAU 2010 + Actualisation de la carte des POS 2018) + Google image + traitement personnel)

Figure 13 : Projets de réhabilitation et de mise en valeur du Palais du Bey, Palais de la culture Al Khalifa et la maison de culture Malek Haddad



(Source : Urbaco (Actualisation de la carte des POS 2018) + Google image)

2-3 DISCUSSIONS

L'interprétation des résultats de l'enquête s'est faite à travers les trois étapes suivantes : avant, pendant et après l'étude, nous avons donc relevé les incohérences et les problèmes que rencontre le POS à travers ces mêmes trois étapes pour tirer des conclusions par étape également :

2-3-1 Le POS : avant l'étude

Deux facteurs négatifs interviennent à ce niveau :

- La durée étendue, consacrée à la phase de l'appel d'offre et toutes les procédures qui précèdent le choix du bureau d'études.
- La sélection des bureaux d'études non objective : selon le décret présidentiel n° 02-250 du 24 07 02, portant réglementation des marchés publics modifiée et complétée par le Décret Présidentiel N°03/301 du 11/09/2003, suite à une procédure d'appel d'offres conformément à l'article 21, la sélection des BET, passe par deux évaluations : technique et financière obéissant à plusieurs critères suivant un barème précis.

2-3-2 Le POS : pendant l'étude

Problème des délais contractuels : Lenteur de la procédure

Ces retards, selon le chef de service de l'URBACO reviennent à :

- La lenteur des procédures administratives : établissement des contrats.
- La délimitation définitive des aires d'étude : la délimitation même des POS est sujette aux modifications. Les périmètres des POS sont parfois réduits ou étendus, cela dépend, selon le chef de service, des budgets alloués par l'APC et l'État.
- La complexité de certains sites (tissu compliqué, situation éloignée, topographie difficile) et parfois le recours des bureaux d'études à la sous-traitance avec d'autres bureaux pour certaines parties de l'étude, prolongent de façon sensible le temps d'étude, pour éviter complications et les dépassements que connaîtrait une étude qui s'étale dans le temps. Ces retards sont partagés entre le maître de l'ouvrage et le maître de l'œuvre pour donner **des études figées et dépassées qui peuvent arriver même à l'obsolescence.**

Le travail de concertation : le chef de service de l'URBACO, confirme que la D.U (Direction de l'Urbanisme) et l'APC (Assemblée Populaire Communale) sont seuls à l'assurer, les autres organismes s'ils font acte de présence, leurs interventions lors des concertations sont très rares.

Implication du citoyen : Absence quasi-totale / Problème d'information et de sensibilisation

Les enquêtes que nous avons réalisées auprès des principaux acteurs du POS : la Direction de l'urbanisme, le Maître de l'ouvrage et le Maître de l'œuvre ont révélé l'absence totale du citoyen dans les deux cas de figure.

2-3-3 Le POS : après l'étude

Les cas de figure, sont très démonstratifs, POS inexistants au moment du lancement des projets qui sont réalisés sans même pas portés par le POS. Pourtant, ils ont modifié l'image globale de la ville, et ont élevé son statut. Ceci est dû à :

- Faiblesses du contrôle et du suivi : non-respect des paramètres techniques du POS, c'est-à-dire construction avec infractions, changement d'affectation,...etc.
- Décalage entre le programme POS et la réalité. Ainsi, le devenir du POS est à rechercher dans la chronologie des instruments d'urbanisme et dans la fabrication de la ville selon une approche globale et non fragmentée.

CONCLUSION

A Constantine, si les PDAU et POS initiés par les collectivités locales ont été potentiellement efficaces, ils sont restés quand même inopérants pour la maîtrise de l'urbanisation à l'intérieur et à l'extérieur de la ville. Pire encore, ils contribuent davantage à « l'anarchie urbaine » générée par des extensions urbanistiques périphériques sans recherche particulière d'une cohérence entre les différentes entités urbaines formées. Cette réalité nous amène à croire que les instruments d'urbanisme tels que fixés par la loi sont inefficaces, manquent de fiabilité et ne sont plus, en fait, que des instruments techniques qui viennent réglementer ou actualiser les données à partir d'un état de fait.

Etant très généralisés dans leurs orientations, ils produisent surtout le sol urbanisable, la partie prospective et la mise à jour selon les données réelles du terrain, qui sont en perpétuel changement, reste négligée. Nous avons pris ici l'exemple des documents d'urbanisme (P.D.A.U et P.O.S) dont nous présentons le résumé des remarques que nous avons formulées ailleurs. Ainsi, des critiques peuvent leur être adressées quant à leur élaboration, à leur mise en œuvre et à leur pouvoir contraignant. En effet, ces instruments n'ont pas joué leur rôle durant le contexte de leur création (les années 1990) : leur conception par les bureaux d'études (B.E.T), sous la responsabilité des Directions de l'urbanisme au niveau de la wilaya, est souvent dominée par une approche sectorielle (unique et/ou techniciste), en l'absence d'expertise et d'équipe pluridisciplinaire intégrant ces bureaux.

En plus, on utilise des données de base (exemple le recensement général de la population et de l'habitat R.G.P.H) qui ne sont pas fiables (dépassées par le temps et non mises à jour). Ceci étant en l'absence de vraies enquêtes qui devraient être faites soit par les B.E.T eux-mêmes (malgré les sommes d'argent importantes consenties par la puissance publique), soit par d'autres organismes spécialisés. Par ailleurs, en consultant leur contenu, ces documents souffrent d'approche intégrée (analyse globale du projet des aspects économiques, sociaux, ...) et de vision prospective (élaboration de scénarios et des projections dans le futur (ils perdent leur vocation de schémas directeurs ou d'orientation). Ce qui explique, entre autres, la contiguïté des espaces aménagés et les problèmes de congestion que connaissent nos villes. Quant à leur mise en œuvre, on rencontre des problèmes de différents types : la procédure d'agrément qui est longue, le pouvoir coercitif de ces instruments est faible ou encore, les citoyens qui ne sont pas informés (l'accès impossible à ces documents et autres informations) (Lakjaa, 2009).

En Effet, les instruments d'urbanisme (PDAU et POS) de la ville de Constantine ont montré leur incapacité à couvrir les productions en milieu urbain au moment même et avant leur mise en œuvre. La situation actuelle de la ville de Constantine, après l'évènement « Constantine capitale de la culture arabe 2015 », avec des projets qui ont été faits en dehors de ces instruments, par des mesures dites « dérogatoires » imposées par cet évènement, conjugue parfaitement le hiatus entre ce qui a été préconisé par l'outil, qui représenté les ambitions des acteurs politique, et la réalité de la ville produite en parallèle, anarchiquement, ponctuellement et dans un cadre non-réglementé.

Les intentions de maîtriser l'urbanisation de la ville sont bien là, mais les résultats n'ont pas suivi les intentions et la réalité est toute autre. D'où les interrogations qui restent encore sans réponses : **Les orientations des instruments d'urbanisme annoncées, mais jamais appliquées à temps pourtant approuvées, et malgré les engagements humains et financiers que ça implique, font-elles qu'ils deviennent des outils de réglementation a posteriori des actions menées par les acteurs politiques en dehors de ce qui a été programmé ? Outils dépassés, décalés avec la réalité, comment rattraper ce retard ? Et quelles mesures pourrait-on prendre pour assurer un développement urbain durable et maîtrisé à Constantine et dans les autres villes algériennes ? Vers quelles pratiques pourrait-on nous diriger ?** Le débat reste ouvert.

BIBLIOGRAPHIE

Références

- Cote M, 1996.** L'Algérie, espace et société. Paris, Masson/ Armand Colin, 253 p.
- Bendjelid, 2004.** Aménageurs et aménagés en Algérie. Héritages des années Boumediene et Chadli. Paris, L'Harmattan, 419 p.
- Signoles P, 2014.** Territoires et politiques dans les périphéries des grandes villes du Maghreb. Paris, éditions Karthala, 535 p.
- Sidi Boumediene R, 2013.** L'urbanisme en Algérie : échec des instruments ou instrument de l'échec ? Alger, les Alternatives Urbaines, 227 p.
- Bachar K, 2015.** L'intégration des dimensions environnementale et sociale dans les pratiques urbaines en Algérie : Enjeux et perspectives. Thèse de Doctorat, 338 p.
- Belkhatir A., 1999.** Villes et territoires en Algérie. Méditerranée, n° 91, p. 73-84.
- Madani S, 2012.** Mutations urbaines récentes des villes intermédiaires en Algérie : Cas de Sétif. Thèse de Doctorat, 266 p.
- Bendraoua F, 2012.** Dynamique urbaine, instruments d'urbanisme et réalité de terrain du groupement urbain d'Oran : création d'un SIG et imagerie spatiale. Paris, presses de la recherche et de l'université, 226 p.
- Kettaf F, 2013.** La fabrique des espaces publics : conceptions, formes et usages des places d'Oran (Algérie). Thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace, université Paul Valéry Montpellier 3, France.
- URBACO bureau d'études étatique, 1998, 2010, 2014, 2018.** Révisions du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) phase 1, 2 et 3. Rapports écrits et documents graphiques + Plan d'Occupation des Sols (POS) des secteurs urbains de la ville de Constantine.
- Boumaza N. (dir.), 2006.** Villes réelles, villes projetées. Villes maghrébines en fabrication. Paris, Maisonneuve & Larose, 691 p.
- Nadir D, 2014.** Défaillance des instruments d'urbanisme en Algérie. Texte publié sur le site Maghreb émergent [En ligne] <http://irmc.hypotheses.org/1421>.
- Lakjaa A, 2009.** Les périphéries oranaises : urbanité en émergence et refondation du lien social. Les Cahiers d'EMAM, n° 18, p. 29-44.
- Autres travaux consultés :**
- Saidouni. M,** Élément d'introduction à l'urbanisme, Edition. Casbah, Alger, 2001

BENIDIR F, 2007. Urbanisme et planification urbaine le cas de Constantine. Thèse de doctorat d'Etat, Constantine

TADJIN B, 2001. Les instruments d'urbanisme et développement urbain en Algérie (P.U.D, P.D.A.U, P.O.S) : cas des villes de Tébessa et Bekkaria. Mémoire de Magistère, Constantine

Agharmiou N, 2013. La planification urbaine à travers les PDAU –POS et la problématique de la croissance et de l'interaction villes /villages. références empirique à la wilaya de Tizi ousou, thèse de doctorat, département de sciences économique.

Nedjai F, 2008. Les instruments d'urbanisme entre propriétaire foncier et application : cas de la ville de Batna. thèse de magister, département d'architecture,

Bendjaballah O, Impact des instruments d'urbanisme sur le développement de la petite ville de Zighoud Yousef, thèse de magister, université de Constantine.