

L'AGENCE NATIONALE D'URBANISME :
QUEL POSITIONNEMENT PAR RAPPORT
AUX SECTEURS ET ACTEURS ?

Lâala BOULBIR

*Chargé de cours, Institut de gestion et techniques
urbaines, Université d'Oum El Bouaghi*

Dans le cadre de l'effort de modernisation et de parachèvement du paysage institutionnel cadrant les différents secteurs socio-économiques, l'Algérie vient de donner naissance, sous la tutelle du Ministère de l'habitat et de l'urbanisme, à une agence nationale d'urbanisme sous la dénomination ANURB¹ dont l'objectif est la prise en charge d'un secteur qui éprouve de plus en plus de difficultés à faire face aux enjeux et défis que posent aujourd'hui les grandes villes de l'Algérie dans leur dynamique d'expansion, de métropolisation et aussi d'« urbanification »². Les dynamiques spatiale et socio-économique et leurs effets induits, enclenchés par la libéralisation économique et les récents investissements publics (programme présidentiel d'un million de logements, grandes infrastructures techniques et équipements) lancés dans le cadre des deux plans quinquennaux, produisent de profondes mutations urbaines et économiques que les outils réglementaires de la planification urbaine (PDAU³ et POS⁴), créés au début des réformes (1990) dans un esprit de simple arbitrage⁵, ne pourraient prendre en charge in time, sans un réel processus d'accompagnement et de réajustement. Ces outils, qui privilégient par essence la règle plus que l'action, pourraient même s'avérer, par leur rigidité juridique, en contradiction avec le processus de développement socio-économique dont la nature requiert parfois un repositionnement partiel, voire processuel.

1 Suivant décret exécutif n° 09-344 du 22 octobre 2009 portant création de l'ANURB.

2 Qualificatif désignant une urbanisation informelle.

3 Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

4 Plan d'Occupation des Sols.

5 Voire même de recul de l'Etat vis-à-vis de l'économie et ses rouages.

Notons que depuis la crise économique de 1986, un besoin de modernisation de l'appareil de production et de gestion urbaine se fait sentir au plan institutionnel et technique. L'enjeu est d'appréhender la dynamique urbaine que sous-tend le couple mondialisation-libéralisation et de dépasser les méthodes et pratiques passéistes de prévision systématique et d'équipement progressif, qui affichent de plus en plus leurs limites⁶ face aux incertitudes pour s'inscrire dans une vision novatrice de prospection et de valorisation (Toyotisme). La gestion processuelle suppose le développement d'outils d'observation, de cumul de données; d'analyse des tendances, de retour sur expériences, d'accompagnement et ce pour viabiliser et mieux inscrire l'action publique dans des temporalités que la mondialisation rend de plus en plus fluctuantes et incertaines.

C'est donc cette recherche de visibilité, de performance et de prospective que les pouvoirs publics sollicitent aujourd'hui auprès de ces dites agences nationales, telle l'ANURB, créées en cette dernière décennie, dans le but de moderniser l'action publique à travers l'externalisation des administrations centrales des compétences d'expertise, de maîtrise d'ouvrage et d'aide à la décision. Cette pertinente initiative qui s'inscrit dans le processus de modernisation de l'Etat en ayant pour référence le modèle anglo-saxon⁷ mérite toutefois quelques observations. Notre but est de chercher à mieux analyser l'essence et la vocation de l'agence et surtout le positionnement de celle-ci par rapport à l'environnement institutionnel et technique dans lequel elle est appelée à évoluer.

Notre crainte est de voir l'ANURB réduite à un simple acteur passif à rajouter à un échiquier institutionnel déjà assez garni, mais qui s'avère peu opérant⁸. Cet organisme dont la vocation est stratégique, serait-il envisagé comme un simple bureau d'études d'aménagement et d'urbanisme en récupération des URBA⁹ dont l'unique mission est la prise en charge de l'élaboration technique des instruments d'aménagement et d'urbanisme et quelques études opérationnelles liées à l'habitat ancien ou précaire, et ce n'est pas des moindres eu égard à l'actuelle prise en charge de ces études par le secteur privé. Ne serait-il pas opportun de rechercher des prolongements

6 Les méthodes de production massive (dits fordistes) des biens et services éprouvent leurs limites face aux fluctuations et incertitudes qui caractérisent l'économie mondiale.

7 Le modèle français qui se caractérise par ses institutions classiques, son centralisme et sa sectorisation s'inspire aujourd'hui des écoles de pensée américaines, que ce soit de l'école managériale ou de l'école procédurale.

8 Notons à ce titre que dans le cadre de la loi d'orientation sur la ville, le Schéma de cohérence urbaine prévu a été vite abandonné parce que non mûri préalablement, il s'avère en contradiction avec les outils en place.

9 Les URBA sont des organismes publics issus de la CADAT (Caisse Algérienne de Développement et d'Aménagement du Territoire) qui ont pour mission l'élaboration des études d'urbanisme et la réalisation des zones d'activités économiques. Ces entreprises publiques éprouvent des difficultés à survivre après les réformes des 1988 et la libéralisation des fonctions d'études (architectes, urbanistes, ingénieurs).

logiques à cette lourde tâche, dans des missions d'observation, d'expertise et de productions de normes ?

En l'absence d'aménageurs susceptibles de transformer les textes urbanistiques en faits urbains, ne faudrait-il pas voir l'agence dans une perspective plus large, soit comme un outil d'intervention urbaine et territoriale pour la promotion de l'investissement économique et le développement social (régénération des centres et revitalisation des quartiers difficiles), soit comme un outil engagé à la fois dans les politiques de développement économique et de prospérité sociale (politique de la ville). Un besoin réel se fait sentir dans ce domaine précis⁽¹⁰⁾, nos tissus urbains sont délaissés malheureusement à la libre initiative des spéculateurs qui transforment nos villes de façon compromettante. Les espaces urbains ont tendance à se densifier et à s'élancer en hauteur sans que de réels efforts de recomposition des réseaux techniques et du système de voirie ne soient entrepris pour mieux préparer l'inscription des projets privés et préserver l'intérêt général à travers l'aménagement des espaces publics. A l'échelle des quartiers populaires, le secteur informel dépasse le stade de l'habitat, pour produire des souks en plein air et accentuer ainsi la dualisation des villes algériennes.

Pour prétendre à un champ d'intervention aussi élargi qu'opportun, sans interférence de compétences, devrait-on interroger, au premier abord la vocation de l'agence avant d'aborder son positionnement dans le paysage institutionnel ? Ceci, renvoie à considérer les types de rapports recherchés entre les pouvoirs publics et l'agence, s'agit-il de rapports hiérarchiques, transversaux ou contractuels ? Ces arrangements institutionnels qui sous-tendent le statut de l'agence, ses missions, son financement, influent considérablement sur le degré de son autonomie et la qualité de ses services. En tant que structure qui développe des prestations à caractère intellectuel destinées à des hommes politiques, la question des ressources humaines et surtout de la direction de l'agence paraît importante à diagnostiquer. Ces aspects sont souvent évacués, eu égard à leur subjectivité apparente, alors qu'ils déterminent en grande partie la performance et la qualité des services de la dite agence, dont le type d'administration ne pourrait s'accommoder aux carcans classiques de gestion publique. Nous discuterons successivement, de l'essence et de l'aspect institutionnel de l'agence, son statut, son champ de compétence et ses missions qui déterminent son positionnement. Son financement, qui détermine son degré d'autonomie, son capital humain et surtout les qualités requises pour son manager, et ce, en rapport avec la

10 Aujourd'hui pour les villes, il ne s'agit pas de produire des fragments urbains, mais de gérer intelligemment les villes pour éviter les émeutes et les crises, ces actions de rattrapage social sont connues sous la dénomination : « politique de la ville ». Les Schémas de Cohérence Urbaine issus de la loi d'Orientation pour la Ville de 2006 étaient supposés prendre en charge ce volet.

réalité politique et administrative de l'Algérie réformatrice qui reste marquée par son centralisme décisionnel et sa sectorisation poussée.

1 - ESSENCE ET VOCATION DE L'AGENCE ANURB

1.1 - Une agence d'étude et d'expertise, sans portée opérationnelle

L'agence d'« urbanisme », bien que l'on soit tenté de rajouter et de « développement »¹¹, est selon l'esprit du texte un organisme d'étude et de réflexion qui ne vise pas l'intervention. Ce n'est pas un organisme aménageur produisant des terrains à bâtir ou de l'immobilier d'entreprise, ce n'est pas non plus un développeur économique susceptible d'attirer les investisseurs et de dynamiser l'investissement par la création des meilleures conditions d'accueil. Ces missions de production et de transformation urbaines sont supposées revenir de plein droit à l'agence nationale ANIREF¹² qui se charge prioritairement aujourd'hui de la récupération du foncier économique dormant auprès des entreprises publiques (industrie, commerce, services) délaissant ainsi des problèmes plus urgents à traiter, comme ceux liés à la requalification des friches urbaines, portuaires et ferroviaires. Par ailleurs, des potentialités foncières énormes se dégagent à la suite des grands travaux d'infrastructures réalisés récemment à différentes échelles, mais ces plus values ne sont pas mobilisées et risqueraient d'être détournées à terme par les chasseurs de rentes. Au lieu de se conduire comme aménageur et développeur, l'ANIREF s'astreint au rôle d'agence immobilière au service du domaine ; pendant ce temps là, l'investissement patit de la crise foncière.

L'agence d'urbanisme pourrait s'investir de ces missions en produisant ou en faisant produire¹³ du foncier urbain à caractère commercial au niveau des espaces centraux et à la périphérie des villes¹⁴ pour mieux canaliser les processus de concentration et de métropolisation et générer ainsi des richesses et des emplois à travers la mutation des espaces urbains. L'ANURB apparaît-elle comme un simple producteur de documents d'urbanisme et d'idées pour un aménagement urbain qui reste inscrit de par la réglementation (Loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme), sous

11 L'enjeu aujourd'hui est de rechercher plus que du simple aménagement, bien que celui-ci soit lié au développement. Il s'agit de rechercher à valoriser, à travailler l'image, à mutualiser !

12 Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière : structure centrale créée en 2007 pour prendre en charge le foncier économique, notamment la gestion du stock résiduel des entreprises publiques pour le compte de domaine national.

13 L'agence, pour jouer le rôle de maître d'ouvrage délégué pour des opérations urbaines.

14 Création par exemple d'Edge city aux alentours des aéroports, des parcs récréatifs.

le registre strictement réglementaire¹⁵ et sectoriel. La culture de projet, de projet urbain, voire de projet de territoire, susceptible de permettre la prise en charge effective de la modernisation des centres villes congestionnés, ou la valorisation des entrées de villes banalisées, ou le développement de parcs thématiques inscrits dans la nouvelle géographie urbaine et économique, etc ... ne sont pas encore inscrits à l'ordre du jour. Faudrait-il noter que « projet » et « sectorisation » sont deux cultures différentes, si la première rime avec une réelle décentralisation, la seconde suppose un réel monopolisme d'Etat ?

1.2 - Une vocation plutôt économique et sectorielle

Désormais, l'agence se veut tout simplement comme un outil de la politique de l'Etat¹⁶ propre à un secteur donné, en l'occurrence celui de l'urbanisme élargi aux investissements qui lui sont liés. De quel urbanisme s'agit-il ? Un urbanisme d'équipement se contentant de la viabilisation et de l'amélioration urbaine ou un urbanisme de valorisation, visant à mettre en valeur les villes et les territoires pour améliorer la qualité de vie et attirer les investissements potentiels et permettre ainsi des partenariats entre le public et le privé national, faute d'IDE. Les politiques urbaines devraient être claires sur ce point précis, auquel s'ajoutent les questions d'effets induits de ces politiques. On n'est plus aux temps de l'uniformisation territoriale et sociale qui s'accommodaient à un urbanisme de type purement technique¹⁷, mais plutôt dans un contexte libéral dont les logiques capitalistiques de valorisation et d'innovation ont pour effets induits, la ségrégation et les fragmentations urbaines. Ce qui nécessite le développement de politiques de solidarité, voire de rattrapage social « politique de la ville »¹⁸. Cette politique que devait incarner la loi d'orientation pour la ville à travers ses instruments et ses organes est restée au stade d'énonciation de bonnes intentions. L'avant projet de loi prévoyait la création d'une agence urbaine pour observer et programmer des actions, il s'agissait de mettre en place une politique de « discrimination positive », pour corriger les différences sociales entre quartiers et d'éviter le risque social, mais cette loi a été vidée de toute sa substance ! Le seul organe qui y reste pour veiller à la solidarité

15 Aucun outil d'urbanisme opérationnel n'est prévu dans cette loi, hormis le lotissement.

16 Une politique de l'Etat qui reste à ce jour à préciser, faudrait-il miser sur les investissements directs étrangers en créant des pôles d'excellence sectoriels genre Technoparc Ain abdallah, ou en renouant avec les anciennes méthodes keynésiennes et égalitaristes de diffusion de la croissance et d'équilibre régional. Cette confusion de stratégie plane toujours sur l'élaboration des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire.

17 L'urbanisme collectiviste faisait abstraction des enjeux liés à la terre en tentant de gommer les parcelles et les propriétaires et en introduisant la collectivisation et la cohabitation, mais la crise a montré que ce n'est que de la pure utopie.

18 La loi 06-06 du 02 février 2009, portant loi d'orientation de la ville, est intervenue pour concrétiser et donner à cette politique de la ville, qui a été mal assimilée par les acteurs en présence, est donc tout simplement évacuée ; il n'y a plus de ministère délégué à la ville.

et l'équité sociale est un observatoire national suggestif qui n'a aucune vocation opérationnelle.

L'ANURB pourrait-elle intégrer ces missions sociales aux cotés des siennes pour prendre en charge les quartiers en difficulté ? Rien n'est prévu à ce titre, le décret de création 09-344 de l'agence ne fait même pas référence à cette loi. C'est dire que l'ANURB a une vocation purement technico-économique, visant plus la régénération urbaine que la revitalisation. Ce qui éloigne l'agence de sa vocation civilisationnelle, voire sociétale pour se réduire à une simple entreprise commerciale pour la promotion du capital.

1.3 - Une agence au statut d'EPIC investie du service public

Selon les articles 1 et 7 du décret de création, l'agence a une double vocation ; c'est un établissement public à caractère industriel et commercial EPIC dans ses rapports avec les tiers et une administration dans ses rapports avec l'Etat. L'agence assure une mission de service public conformément à un cahier des charges de sujétions de service public. Une certaine contractualisation du service public s'opère entre l'Etat et l'agence qui est une structure externe aux services extérieurs de l'Etat.

Ainsi, l'agence est l'instrument par excellence de la politique de l'Etat, qui assure sa dotation en subvention, elle se trouve contournée de fait, de part la loi et aussi par le cahier des charges. Avec ce nouvel acteur public et supra-communal, l'agence ne risque-t-elle pas de détourner les compétences confiées à la commune en matière d'aménagement et d'urbanisme. A titre d'exemple quel serait le rôle du service technique de l'urbanisme de la commune en pareille situation ?

Par ailleurs, en tant que structure économique relevant du secteur concurrentiel (s'agissant d'un EPIC), sa mission de service public contractuelle risquerait d'être entachée, sans une réelle sectorisation de l'activité, il y va de la crédibilité de l'agence et par extension de la légitimité de l'action publique. Ce statut à la fois étatique et lucratif confère-t-il à l'agence la souplesse et l'autonomie nécessaires pour avoir une vision objective et parfois critique des situations ? Quelle est la position de l'agence d'urbanisme dans le système institutionnel et technique qui cadre le secteur de l'aménagement et l'urbanisme ?

1.4 - Quel positionnement pour plus d'efficacité et de crédibilité ?

L'agence occupe-t-elle une position politique ou assure-t-elle une compétence technique, cherchera-t-elle plutôt à occuper une position charnière ? En s'assignant des missions de conseil, d'expertise et d'observation tout en étant l'instrument opératoire des politiques publiques, l'agence n'encourt-elle pas des risques majeurs ? Les missions pédagogiques ou didactiques sont-elles accueillies favorablement par certains édiles qui éprouvent

des difficultés à accepter aujourd'hui les POS¹⁹ ? Si l'agence voudrait continuer à être opérationnelle et à ne pas se réduire à un observatoire, se devrait-elle de s'enfermer dans une attitude permissive et dogmatique, sans critique, ce qui ne lui confère pas cette nécessaire efficacité en tant qu'éclairer de l'action publique et surtout cette fondamentale crédibilité auprès d'acteurs pluriels ? En effet, la mission d'expertise ne se limite pas souvent à la prospective des territoires, mais débouche souvent sur l'analyse des systèmes d'acteurs, ce qui conduit l'agence à afficher des positions qui dérangent parfois.

L'efficacité et la crédibilité de l'agence s'acquièrent par un positionnement qui n'est, ni politique, ni technique, mais plutôt intermédiaire, sans parti pris. En limitant l'agence au simple rôle de maître d'œuvre (bureau d'études) ou de maître d'ouvrage²⁰, on ne fait que renouer avec les anciennes méthodes de la production de masse dont la faiblesse est l'absence d'une prestation de qualité. Le statut d'agence confère à cette structure la possibilité d'avoir une certaine autonomie, souplesse et donc une créativité et font d'elle parfois une structure d'arbitrage entre acteurs et secteurs. Pour percer le système institutionnel, centralisé et sectorisé, l'agence se doit d'intégrer les valeurs d'usage et miser sur la collégialité et la souplesse et surtout davantage de concertation.

On pourrait probablement imaginer l'agence, par sa position centrale, comme une courroie de transmission réflexive entre le SRAT²¹ et le PDAU visant à interpréter au plan socio-économique et urbanistique les prescriptions régionales d'aménagement du territoire, même si cette mission revient à d'autres outils, inscrits plus en amont, comme le SCU²² et le PAW²³.

L'agence d'urbanisme pourrait-elle se ménager un espace d'intervention à l'endroit des situations sectorielles charnières, par exemple entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme, entre l'habitat et le commerce, les services et le tourisme ? Elle est supposée avoir une mission de mise en cohérence des secteurs, ce qui renvoie à s'interroger sur son positionnement. En effet, les logiques sectorielles qui prédominent sur l'appareil de production et de gestion urbaines faciliteront-elles la tâche à l'agence à opérer dans de tels champs sinon dans son propre secteur (urbanisme) dont la multi-sectorialité est intégrative.

19 Plusieurs POS ne sont pas souvent approuvés par les pouvoirs publics pour permettre une gestion plus souple des situations.

20 Comme ce fut le cas pour les CADAT qui étaient des bureaux d'études d'aménagement et d'urbanisme et aussi des maîtres d'ouvrages des zones industrielles.

21 Schéma Régional d'Aménagement du Territoire.

22 Schéma de Cohérence Urbaine.

23 Plan d'Aménagement de la Wilaya.

2 - L'AGENCE D'URBANISME FACE AUX LOGIQUES SECTORIELLES

2.1 - La cohérence, l'équité et le pouvoir

Cet organisme, dit-on au texte, chercherait à introduire plus de cohérence dans l'intervention « parcellisée » de l'Etat. En effet, le centralisme décisionnel et la sectorisation excessive qui caractérisent la gestion publique en Algérie supposent un réel effort de cohérence que certains acteurs et outils sont supposés jouer. Toutefois la transversalité des pouvoirs sectoriels et l'absence de structure hiérarchique ou fédératrice placée à la bonne échelle²⁴ se traduisent souvent par des conflits et des chevauchements de compétences que le conseil des ministres, en tant qu'instance supérieure, se doit toujours de régler. A titre d'exemple, pour donner un réel pouvoir à l'ANDI²⁵, créée en 2001, cette structure qui avait une vocation intersectorielle, soit de « guichet unique », a été rattachée doublement : un rattachement « gestionnaire » au ministère de tutelle et un rattachement de « pouvoir » aux services du chef de gouvernement. C'est dire que les enjeux liés à certaines compétences supposent que celles-ci sont investies de réels pouvoirs supra-sectoriels. Ce qui fait défaut au secteur de l'urbanisme pour assurer cette mission de cohérence et d'intégration et aussi d'équité et de cohésion sociale. Les secteurs sont de plus en plus jalousement gardés contre l'urbanisme qui a tendance à s'ingérer partout. Agriculture, environnement, travaux publics, hydraulique, tourisme,..., chaque secteur impose ses servitudes juridiques contre l'urbanisme. Ce qui se traduit par l'absence de cohérence et de rationalité dans l'occupation des sols. Sur ce point précis, l'agence ANURB aura-t-elle les pouvoirs élargis de l'ANDI ou sera-t-elle un simple observatoire national proposant et organisant annuellement des journées d'études et d'information sur l'urbanisme raisonné, comme c'est le sort donné à la politique de la ville ?

2.2 - Les chasses gardées des secteurs

Les secteurs ont tendance à se doter de leur propre stratégie sectorielle, et de leur propre agence nationale, ils disposent à ce titre d'outils stratégiques et opérationnels qui se déclinent en des territoires réservés (ZI, ZET, ZAC,...) sur lesquels l'urbanisme n'a aucun droit de regard. Si l'on peut lire dans le décret de création de l'agence quelques concessions émanant des secteurs du tourisme et de l'investissement, qui reconnaissent à l'agence des missions d'études sur leurs territoires de compétences, les autres secteurs, comme l'aménagement du territoire, l'environnement ou la ville n'y figurent

24 A titre d'exemple, il n'y a pas de structure fédératrice à l'échelle régionale, à l'échelle wilayale ; le Wali est souvent sans pouvoir d'arbitrage face au dictat des secteurs.

25 Agence Nationale de Développement de l'Investissement.

guère. Pourtant l'Algérie se déclare inscrite dans la nouvelle idéologie du développement durable qui prône une cohabitation entre le social, l'économique et l'environnement. Dans tous les pays développés, on parle aujourd'hui d'écodéveloppement, d'urbanisme durable, de ville durable. Pourquoi vouloir détacher l'urbanisme de deux dimensions importantes pour sa crédibilité en tant que mission d'utilité publique, à savoir la dimension sociale (politique de la ville) et la dimension environnementale, pour l'inscrire dans la seule dimension économique ? Ce serait purement et simplement de l'urbanisme libéral. Comment dépasser ces conceptions et pratiques partielles pour épouser une ligne de conduite intégrative et synergique ?

2.3 - La multisectorielle et conditions de pouvoir

L'ANURB se trouve investie d'une mission presque « impossible » sans un réel effort de collégialité de la part des différents intervenants situés à différentes échelles territoriales, ce qui n'est pas toujours évident. La multisectorialité renvoie souvent à une question de pouvoir, sinon à un pouvoir d'arbitrage émanant de l'autorité hiérarchique, ce qui complique souvent la situation. La plupart des problèmes opposant les secteurs sont tranchés au niveau du conseil des ministres.

La question de pouvoir dans un système centralisé et sectorisé est délicate à traiter, la transversalité des secteurs risquerait d'être compromise en introduisant une certaine hiérarchie. La seule solution qui s'offre souvent est le rattachement d'un secteur à un autre pour assurer la cohérence, ce qui n'est pas toujours sans inconvénients. A titre d'exemple, pour surmonter le problème de l'industrie touristique et permettre l'élaboration d'une stratégie nationale, le secteur de l'aménagement du territoire rattache à son secteur l'environnement et le tourisme. Ainsi, l'environnement n'exercera aucune résistance sectorielle sur les centaines de ZET qui ravagent le littoral. L'autre exemple d'endogénéisation sectorielle est celui du secteur de l'investissement ; qui intègre à ses rangs l'industrie et cherche à surmonter l'handicap foncier en créant sa propre agence foncière. Un certain monopolisme sectoriel se constate de plus en plus, ce qui se décline souvent par la rareté et l'inefficacité. Pour assurer la mission de cohérence qu'incarne au plan spatial et instrumental le SNAT, quel serait le rattachement sectoriel le plus approprié pour l'agence ANURB pour qu'elle soit un outil performant et pourquoi pas fédérateur des intervenants sectoriels²⁶ ?

26 Contrairement à la France, en Angleterre, l'urbanisme est placé en amont des autres secteurs, ce qui lui permet d'assurer cette nécessaire cohérence et synergie.

3 - LA QUESTION DU RATTACHEMENT INSTITUTIONNEL

3.1 - Pouvoir, performance et question de rattachement

Face à la transversalité sectorielle, l'agence nationale d'urbanisme serait-elle plus efficace sous la tutelle du ministère de l'habitat et de l'urbanisme auquel elle se trouve rattachée de part la réglementation ? Des questions surgissent à l'évidence. Pourquoi ne l'avoir pas imaginé sous la tutelle du ministère de l'intérieur qui incarne le pouvoir déconcentré ou du ministère de l'aménagement du territoire, du tourisme et de l'environnement dont la vocation est stratégique pour un État providence et centralisé ? Cette question du rattachement n'est pas sans importance pour une agence qui est appelée à intervenir dans un environnement excessivement centralisé et sectorisé. Les chevauchements de compétences et les conflits sectoriels entraveraient sa bonne action et risqueraient de réduire ses parcelles de manœuvres.

Sous la tutelle du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, l'agence aurait eu certainement plus de pouvoir à l'échelle locale pour exercer sa mission de mise en cohérence des politiques publiques, puisque le président du conseil d'administration serait soit le Wali ou le SG, mais avec l'unique problème que le calendrier du Wali serait souvent chargé et qu'à ce titre, les réunions du conseil d'administration ne se tiendraient pas fréquemment, encore faudrait-il que l'urbanisme soit une priorité pour certains édiles dont la préoccupation est orientée vers les problèmes quotidiens et urgents. Au fil de l'action, les édiles préfèrent le coup de bâton à la rigidité et l'abstraction de la règle. Il suffit simplement de constater la réalité des agences foncières qui sont placées aujourd'hui sous l'autorité wilayale !

Une agence d'urbanisme sous la coupe du département de l'aménagement du territoire, de l'environnement et pourquoi pas de la ville est intéressante aussi lorsque les services déconcentrés y collaborent activement. La loi d'orientation pour la ville avait prévu à l'origine du projet une agence urbaine en 2002, avant que la loi, dans sa version finale, ne soit vidée de toute sa substance et promulguée en 2006, La politique de la ville est réduite à un seul organisme, en l'occurrence l'observatoire national. Bien que l'ANURB a une vocation plus économique que sociale, elle aura néanmoins, une meilleure inscription en amont et permettrait de mettre en œuvre les prescriptions des SNAT²⁷ et SRAT et surtout des SCU. C'est le genre de missions assurées jusqu'ici caricaturalement par l'ANAT²⁸ qui

27 Schéma National d'Aménagement du territoire.

28 Agence Nationale d'Aménagement du Territoire.

avait la charge d'élaborer les plans d'aménagement de la Wilaya (PAW) en se référant aux prescriptions de la stratégie nationale d'aménagement du territoire. Mais une telle agence n'aurait-elle pas tendance à faire prévaloir l'aménagement du territoire sur l'urbanisme et l'habitat et ainsi évacuer les aspects opérationnels liés à la qualité urbaine et aussi au montage des opérations urbaines ? La vocation du secteur de l'aménagement du territoire, se doit de demeurer stratégique et prospective et produire un champ référentiel et prescriptif pour les secteurs à vocation opérationnelle et territorialisée.

Sous la tutelle du Ministère de l'habitat et de l'urbanisme, qui capitalise de réelles traditions de production, même si elles sont centrées exclusivement sur l'habitat²⁹, l'agence paraît presque dans vocation, mais risquerait aussi de placer la problématique de la crise du logement au centre de l'aménagement et de l'urbanisme et de reléguer ainsi l'impératif de valorisation urbaine et de développement socio-économique et durable au second plan. L'agence risque de devenir un simple bureau d'études préoccupé par l'élaboration des outils d'urbanisme réglementaires (PDAU et POS) et opérationnels (lotissement, projet de réhabilitation, ..) dont l'unique but est d'assurer une offre foncière conséquente destinée aux seuls logements et équipements publics, et de négliger les visions ensemblières ou prospectives qui sont supposées fédérer nombre de secteurs et provoquer des synergies. L'agence ne serait en définitif qu'un appendice des services extérieurs de l'Etat qui lui édictent ses recommandations. Elle n'aurait aucun pouvoir pour infléchir les tendances, corriger les pratiques, éclairer les perspectives et muter les territoires. L'exercice de la mission d'expertise et d'aide à la décision a besoin d'une certaine autonomie qui renvoie à la question du rapport institutionnel entre l'agence et l'Etat.

3.2 - Le type de rapport institutionnel : hiérarchie, contrat

Ainsi, le rapport administratif de l'agence à l'Etat mérite le tracé d'un jalonnement précis qui devrait dépasser l'intérêt du secteur pour s'inscrire dans un projet national multisectoriel. Quel arrangement institutionnel faudrait-il trouver entre l'agence, l'Etat et le monde socioéconomique pour que cette agence ait de réels pouvoirs sans compromission de son autonomie et son action multisectorielle ? Le décret semble avoir tranché cette question en considérant l'agence comme une administration dans sa relation avec l'Etat et ses démembrements et comme agence commerciale dans ses relations économiques. Mais, est-ce que l'agence est investie des missions de service public ? Si Oui, une telle prérogative ne serait-elle

²⁹ L'aménagement des axes structurants et des espaces publics et thématiques sont rarement entrepris par les services de l'urbanisme.

pas en contradiction avec son autre nature commerciale ? Il y va de la crédibilité de l'action publique.

Prenons le cas d'une agence d'urbanisme qui ferait de la régénération urbaine, sa principale politique urbaine est d'ignorer la dimension équité sociale qui se trouve intimement liée à l'aménagement. En s'inscrivant dans cette perspective, résolument libérale³⁰, ne risque-t-on pas en pareille situation, soit de promotion de l'investissement, ou de modernisation de centre, de faire du balayage social au profit des investisseurs privés soit de «gentrification» ? N'y va-t-il pas de la légitimité de l'action publique, qui est supposée incarner l'intérêt public, et les expériences sont nombreuses dans ce domaine ?

La loi d'orientation pour la ville 06-06 avait tenté d'introduire de nouveaux modes de gestion et de rapport entre acteurs, à travers les formules de contractualisation ou de gestion de proximité. Les valeurs de partenariat, de bonne gouvernance qui sont susceptibles de garantir la transparence et de légitimer l'action publique face à des situations à enjeux, ne sont pas reconduites dans le cadre du décret de création de l'agence qui s'est limité à un rapport classique, soit par cahier des charges, entre l'administration et l'agence en ce qui concerne l'assurance de la mission de puissance publique. Ainsi la contradiction rentabilité/intérêt public est externalisée de l'administration vers l'agence, qui assume cette divergence à ses risques et périls.

3.3 - Rentabilité et Intérêt public

Quelles prestations fournir aux acteurs privés ? Etudes de permis de lotir, expertises de constructions, aménagement de zones d'activités, ou est-ce des services d'une autre nature, qui s'opèrent à l'échelle des « usages » et des affectations des sols. L'urbanisme est une technique redoutable qui pourrait privilégier les uns au détriment des autres, opérer de la « gentrification³¹ », ou de l'intégration. Ce sont des stratégies, voire des dérives dont l'approbation nécessite de la gouvernance de proximité. L'agence pourrait-elle conduire la mutation des espaces et encaisser de tels risques ?

Les Chambres de commerce et d'industrie qui pourraient lancer aussi des opérations d'aménagement des zones industrielles ou commerciales ne semblent pas préoccupées par ces questions, ou ne disposent pas d'assiettes foncières pour le faire, quelques opérations rares sont lancées ici et là, à Ghardaïa, Alger ou Oran. Les commanditaires d'études privés ne risquent-

30 On fait ici implicitement référence à l'expérience londonienne pendant la période Thatcher.

31 Sorte de purification sociale, exclusion des pauvres et leur remplacement par des riches, c'est de l'embourgeoisement d'un espace ou territoire.

ils pas de peser sur les stratégies et prestations de l'agence pour en faire un outil de contournement foncier et urbain ? Ce sont autant d'enjeux qui sous-tendent l'urbanisme libéral et renvoient à reconsidérer ses méthodes pour ne pas délégitimer l'action publique.

La transparence, la communication, la participation sont les maîtres mots des nouvelles méthodes et démarches de l'urbanisme à enjeux. Ces démarches se situent souvent à l'échelle locale, ce qui suppose une déconcentration de l'agence et un meilleur déploiement pour la prise en charge des problématiques territoriales et la territorialisation des politiques publiques.

3.4 - Structure et conditions de déconcentration de l'agence nationale ?

Au plan organisationnel, une agence nationale d'urbanisme avec des structures déconcentrées serait-elle plus efficace que des agences locales avec une représentation sous forme de fédération nationale ? La première suppose une gestion centralisée et la seconde s'accommode à une réelle décentralisation. Cette question est déjà tranchée par le décret 09-344 qui marque un retour en force de l'Etat dans les affaires de la cité. Elle mérite toutefois discussion. La première formule permet à l'Etat de mieux maîtriser l'agence dans ses missions et surtout d'en faire un outil stratégique et opérationnel pour sa politique d'aménagement du territoire et aussi pour concrétiser ses politiques sectorielles nationales³², mais risque de compromettre l'autonomie de l'agence et donc sa capacité d'innover et d'être une force de proposition à la bonne échelle (communale ou régionale). La deuxième formule, permet selon les situations de créer des agences locales orientées vers les problèmes territoriaux spécifiques, avec une meilleure intelligibilité du local et un accompagnement de la part des services déconcentrés de l'Etat. Ces agences locales risquent aussi de n'avoir pas les moyens de concrétiser leurs objectifs et de se piéger dans le localisme parfois politisé. La mise en cohérence des politiques des agences locales est aussi un problème à résoudre. Le système de fédération le permet-il vraiment ?

Pour l'agence ANURB, la législation prévoit un certain démembrement non systématique de la structure pour prendre en charge certains problèmes, mais souvent une telle organisation ne permet pas un meilleur rapprochement de l'agence des acteurs locaux et des problèmes territoriaux, ni une attraction des compétences. La déconcentration n'intéresse pas souvent les hauts cadres et les managers qui préfèrent des structures solides et autonomes, sans limites de dépenses et autres tracasseries bureaucratiques et syndicalistes.

32 Surtout si l'Etat entame une politique de diffusion de la croissance ou de relance économique, il a besoin d'une telle organisation dont l'unique problème est la pérennité en temps de vaches maigres.

Aussi, l'agence centrale souffre souvent de myopie territoriale et de vertige d'échelle, elle aurait tendance à ce titre à simplifier les problématiques locales, à uniformiser les prescriptions et à standardiser ses productions et ses prestations, ce qui conduit à son dépassement à terme.

4 - LE STATUT ET MISSIONS DE L'AGENCE

4.1 - Structure de l'agence : une entreprise forte et autonome

L'agence d'urbanisme apparaît comme un organisme public d'études et de conseils qui permet à l'État de se doter de réels outils d'observation et de proposition pour assoir un urbanisme cohérent et un développement économique certain. C'est un EPIC³³ associant les représentants des administrations centrales, mais aussi les chambres consulaires et tout organisme public concerné par le développement urbain. Le conseil d'administration présidé par le ministre fixe les objectifs et assure le contrôle du fonctionnement et des résultats de l'agence. Ce statut conviendrait-il à une agence nationale qui se trouve assimilée à une entreprise ?

C'est à la fois une administration qui pourrait prétendre à une mission de puissance publique, le cahier des charges devrait préciser le partage de pouvoirs entre l'agence et les services extérieurs de l'urbanisme, et c'est aussi une entreprise qui est appelée à arrondir ses chiffres. Deux missions qui apparaissent contradictoires.

L'agence est à la fois une administration rattachée au ministère de l'habitat et de l'urbanisme, elle devrait à ce titre se conformer aux ordres hiérarchiques, à moins qu'un autre rapport ne soit imaginé entre l'agence et la tutelle, un rapport de type contractuel par exemple qui permettrait un certain soulagement du rapport hiérarchique trop souvent pesant sur les initiatives et les innovations. Un tel arrangement assurerait plus de souplesse dans la gestion de l'administration de l'agence et lui permet de prétendre à un rôle économique avec les autres partenaires.

L'agence est aussi une entreprise commerciale qui devrait lancer des projets, fournir des prestations à des acteurs publics et privés dont les intérêts pourraient ne pas correspondre à ceux de la collectivité, d'où le besoin de contrôle. Comment alors concilier l'intérêt public incarné par les études d'urbanisme et la rentabilité incarnée par l'esprit d'entreprise ?

33 Etablissement public à caractère économique et social.

4.2 - Les missions de l'agence : ANURB

Le cumul et le traitement des informations liées à l'habitat et l'urbanisme sont assurés jusqu'à aujourd'hui par le Ministère de l'habitat et de l'urbanisme, ce dernier développe des statistiques et des données qui sont toutefois peu analysées et interprétées. Les différentes politiques urbaines initiées en Algérie depuis l'indépendance sont rarement évaluées ou réajustées. Dans les années 1980, les CADAT en leurs temps de gloire procédaient occasionnellement à des études d'évaluation pour le compte du dit ministère. Après 1990, et avec la réforme des entreprises, les CADAT devenues URB avec l'ANAT^I n'arrivent plus à jouer ce rôle d'étude et de réflexion. Les études d'aménagement et d'urbanisme sont alors confiées à des jeunes cabinets d'architectes, ce qui se répercute négativement sur la qualité des études. C'est alors que les experts, notamment ceux de la Banque Mondiale et du FMI entrent en jeu et occupent la scène, ils exploitent les statistiques disponibles et développent des études pour justifier et mettre en place des politiques liées essentiellement au logement (cas des trames assainies en 1992). Des bureaux d'études étrangers s'installent et raflent les grandes études de ZET^{II} et de grands équipements. La compétence algérienne touchée de plein fouet par le phénomène de fuite des cerveaux se trouve dans l'obligation de se constituer à l'intérieur de structures fortes pour cristalliser des compétences et permettre le développement d'un savoir faire qui s'est constitué au sein des URBA. Au plan institutionnel, un besoin d'observation et d'expertise se fait alors sentir au niveau du MHU qui a à charge la lourde mission d'urbanisation à grand rythme. Dorénavant, cette mission serait-elle confiée à l'agence ANURB qui devrait appréhender les activités des directions wilayaes de l'urbanisme et de la construction non pas uniquement au plan statistique, mais aussi réflexifs pour évaluer les politiques urbaines publiques et les réajuster ?

Il est alors clair que les missions de l'agence seraient d'une part, la prise en charge des études d'aménagement et d'urbanisme dont la nature stratégique et la vocation d'intérêt public ne pourraient être laissées entre les mains des cabinets, et d'autre part le développement d'une mission d'observation et d'expertise pour la performance de l'action publique et l'aide à la décision. Toutefois en l'absence d'une agence de développement urbain et économique, l'ANURB devrait assurer en plus de ces missions d'autres prérogatives inscrites dans l'action foncière et l'aménagement urbain avec toutes ses filières.

Les politiques urbaines ne peuvent continuer à être centralisées ou initiées au coup par coup, une vision d'avenir s'impose, un besoin de stratégie et de prospection se fait sentir dans l'actuel environnement urbain et institutionnel. Si en amont, les objectifs sont clairs et les stratégies sont déterminées par les schémas directeurs sectoriels souvent mal compris, à l'échelle locale, celle de l'agglomération et de la ville, un réel besoin

se fait sentir pour élaborer des politiques urbaines adaptées et moins conventionnelles.

Les agences d'urbanisme pourraient avoir pour mission différentes thématiques ; planification urbaine et prospective territoriale, infrastructures techniques et transports, environnement et tourisme, développement économique et centralité, foncier et politique d'habitat, environnement et paysage.

5 - L'ADMINISTRATION DE L'AGENCE

5.1 - Un financement public de l'agence et une obligation de résultat

L'essentiel de la rémunération de l'agence provient de l'Etat, mais est-ce que l'Etat est un bon payeur, paye-t-il à juste prix les études d'urbanisme et les réflexions ? Les autorisations de paiement débloquées pour les études d'aménagement et d'urbanisme sont souvent peu conséquents pour permettre à l'agence de mobiliser les compétences universitaires et organiser les enquêtes exhaustives pour des études qualitatives. D'où le risque de voir les études d'aménagement et d'urbanisme se simplifier et se typifier à l'échelle nationale, ce qui se traduit par des décalages et des inadaptations aux réalités et identités des territoires.

L'agence a besoin de ressources financières importantes, il s'agit d'avoir accès à des données et documentation, de mobiliser des experts, d'acheter des cartes et des logiciels, d'assurer des formations périodiques à son personnel, d'acheter du matériel, une administration de type classique pourrait-elle prétendre à de tels financements ? La question du financement est importante pour une agence, elle influe sur la qualité de ses services, sur le degré de son autonomie, sur ses règles de conduite. Mais, il n'y a pas que les richesses qui sont déterminantes pour une agence, ses hommes sont aussi importants, « il n'est de richesses que d'hommes ». Le personnel d'une agence est sa véritable arme de lancée, une agence riche, sans ressources humaines fertiles est sans aucune utilité.

5.2 - Le personnel de l'agence

Le profil et la pluridisciplinarité du personnel influent considérablement sur l'engagement idéologique, théorique et professionnel de l'agence, à moins que le programme de travail ne soit arrêté de façon centrale. La qualité de son observation dépend du profil et du parcours de son personnel et la force de sa proposition dépend de l'engagement intellectuel et « développementiste » de ses hommes. Doit-on s'intéresser au développement économique et la création des richesses comme un véritable capitaliste ou promouvoir le développement social, la solidarité, l'équité comme un véritable collectiviste, devrait-on s'inscrire dans l'idéologie de

« prévention situationnelle » en développant l'urbanisme sécuritaire ou développer la politique de rattrapage social à travers la politique de la ville, devrait-on être l'écologiste, le farouche défenseur de l'environnement et du développement durable ? Derrière toutes ces thématiques se cache de l'idéologie, de l'engagement qui pourrait se présenter comme autant de thématiques d'entrées pour appréhender le nouveau champ urbain. Le traitement de telle ou telle question est en soit un certain engagement de l'équipe envers un aspect de la question urbaine. Comment clarifier ces engagements entre l'Etat, la commune et l'agence, partenaires de la nouvelle planification urbaine, pour éviter que l'expertise de l'agence et son rôle d'aide à la décision ne se transforme en un prescripteur de politiques publiques. Son rôle de mise en forme des politiques ne devrait pas dépasser les limites de l'aide à la décision.

Faudrait-il faire une gestion de carrière des équipes en favorisant la mobilité du personnel et sa mise en réseau ou se limiter à une gestion administrative anonyme qui favorise la sclérose des équipes et l'atonie de l'agence. Une agence est fortement imprégnée par la personnalité de son directeur, par son engagement, sa compétence, ses fortes relations.

5.3 - Le directeur ou manager de l'agence

Quel directeur faudrait-il choisir pour l'agence nationale ? Un bureaucrate rodé ayant une grande expérience dans l'administration des ponts et chaussées, un ancien directeur de l'urbanisme et de la construction, ayant muté dans différentes villes d'Algérie, un ancien directeur d'entreprise de bâtiment ou d'EPLF, un académicien de l'aménagement et de l'urbanisme ? Suffit-il de faire une annonce et de sélectionner des candidatures ou de faire de la réelle prospection. L'agence n'a pas besoin d'un directeur au profil classique, elle a besoin plutôt d'un manager dynamique, susceptible de conférer à l'agence sa personnalité. C'est une locomotive largement imprégnée des problèmes des villes algériennes, ayant la capacité et l'habileté de mobilisation, de négociation et de communication avec un public issu de différents horizons. Il pourrait chapoter et orienter son personnel, choisir des thématiques, orienter la réflexion, promouvoir des concepts, entre... Pourquoi un manager ? Parce que l'urbanisme d'aujourd'hui a tendance à se politiser, à se démocratiser, à se libéraliser. L'agence a besoin d'un directeur qui arrive à légitimer les actions publiques, à faire adopter les idées novatrices, à vendre son produit au plus grand nombre, sans être piégé par les délices du commerce. Le manager a besoin souvent de faire bouger les idées, de faire admettre les nouvelles façons de voir, d'éponger les résistances.

CONCLUSION

La création de l'ANURB éveille en nous beaucoup d'espoirs et marque percée vers la société du savoir. Cette agence constitue d'abord un cadre de réflexion sur la gestion et le devenir des villes et des territoires qui font en Algérie l'objet de prospection. C'est un outil d'observation, de projection et un vecteur de changement. Son rôle à la fois d'expert et d'acteur, d'institutionnel et d'économique suscite certaines spéculations prudentielles qu'on ne peut s'empêcher d'évoquer pour mieux identifier son essence et ses missions et mieux inscrire les actions et les objectifs de l'agence par rapport à son statut, ses moyens et son environnement.

Il faut bien souligner que, par création, l'Etat a fait un choix capital et s'est donné les moyens appropriés d'échapper au dictat des experts étrangers qui ont tendance aujourd'hui à détenir les « vérités historiques » et à chapoter les différents secteurs sans toutefois apporter de réelles contributions aux politiques publiques et encore moins au champ professionnel. Les bureaux d'études étrangers proposent des études typiques de ZET, de SCU, pour les seuls documents que nous avons eu à analyser, et reproduisent la recette universelle sans réelle connaissance du contexte algérien. Notons que les experts notoires, préfèrent plutôt pratiquer le tourisme intellectuel dans les pays voisins que de s'attaquer à des situations complexes. Les quelques experts intéressés par l'Algérie procèdent souvent au simple transfert de modèles et d'expériences étrangères, sans rechercher les adaptations qui s'imposent, la connaissance du terrain leur fait défaut, ce qui réduit leur savoir faire à des spéculations sans assise opérationnelle. De son côté, le champ professionnel des études qui s'est déstructuré par suite de la libéralisation enclenchée depuis 1990 est caractérisé par le départ massif des cadres qui se sont installés en agences privées, souvent de façon atomisée, sans donner naissance à de réels bureaux d'études. L'Etat s'est désengagé dans les années 1990 de ses structures stratégiques d'études (ANAT, URBA, BEW,...) en leur imposant des règles de rentabilité et de risque face à un marché concurrentiel. Les rémunérations administrées proposées par le secteur public économique n'intéressent pas les réelles compétences. Ainsi, il ne résulte aucun transfert des études élaborées par les firmes étrangères ou dans le cadre de partenariat avec les experts. Dans le meilleur des cas, il s'agit d'un nouveau apprentissage collectif, difficile à entamer.

Un meilleur arrangement institutionnel devrait être recherché entre l'Etat et ses agences afin de garantir à ses structures de régulation une certaine autonomie dans leurs actions, autrement, elle se réduirait à de simples appendices administratifs sans réelles prérogatives, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques.

Réduire l'agence d'urbanisme à une simple administration ferait d'elle un corps lourd et rigide, difficile à se mouvoir dans un environnement évolutif, libéral et concurrentiel. La réduire, aussi, à l'esprit marchand, comme simple Epic assujetti aux règles de l'offre et de la demande, ferait de l'agence un spéculateur en quête de rentabilité et de profit cherchant plus à assurer un plan de charge qu'à exercer des missions stratégiques d'intérêt général.

L'urbanisme est une mission d'intérêt public sujette à de nombreux enjeux ; c'est une technique juridique, souvent peu neutre, intimement liée au foncier et aux logiques rentières et spéculatives. Cette situation à enjeux renvoie à considérer le caractère et la personnalité du directeur ; devrait-il jouer le jeu et adopter un profil bas ou au contraire afficher un professionnalisme infaillible ? Dans ce cas, quel atout et quel risque pour le devenir de sa structure ?

Une agence d'urbanisme déconcentrée sous le rapport hiérarchique des services extérieurs de l'Etat, notamment de l'urbanisme, aurait tendance à faire des concessions, voire à légitimer les dérogations. Pour délivrer un permis de construire avec plus de droits, une révision d'un POS conservateur pourrait être suggérée rapidement à l'agence par l'autorité hiérarchique, sans quoi, il n'y aurait pas de plan de charge pour l'agence. Un directeur d'agence déconcentrée pourrait-il alors échapper à d'éventuels dictats qui pourraient provenir des détenteurs de la commande (maîtres d'ouvrages) ?

La vocation de l'agence est bien précise : elle est investie des missions de service public et d'entreprise publique qui a plutôt une vocation économique et aucune référence à la loi d'orientation pour la ville à travers laquelle l'agence pourrait développer une politique de la ville et cibler la solidarité sociale. Ces politiques de rattrapage social et de solidarité qui nécessitent une certaine territorialisation et donc un travail minutieux de l'agence sont d'une grande importance pour une économie versée dans la libéralisation, dont les effets induits sont la fragmentation et la ségrégation sociale. Le législateur ne fait pas également référence à la loi d'orientation foncière 90-25, à travers laquelle, il est question de clarifier le rapport de l'Etat avec les collectivités locales, décentralisation oblige, et surtout dans le cadre duquel l'agence pourrait influencer juridiquement et techniquement sur l'offre foncière. La loi sur l'aménagement et le développement du territoire, qui constitue le cadre référentiel de l'urbanisme, surtout lorsqu'il est inscrit à l'échelle centrale, n'est pas évoquée dans le décret de création pour permettre l'échelle d'inscription de l'agence par rapport aux instruments et organes de l'aménagement du territoire. C'est dire qu'à travers la lecture de la teneur du texte, il apparaît que les secteurs ont pesé de toutes leurs forces pour se préserver les territoires de compétence et empêcher l'urbanisme et ses acteurs de jouer leur rôle synergique et fédérateur. Ce qui voudrait dire que l'agence n'a pas une vocation multisectorielle.

Toutefois, en tant que structure d'études, se doit-elle d'élaborer des études sectorielles, pourrait-elle élaborer des plans de ZET, de ZI, de Zones commerciales, de parcs aquatiques, de plans de transport ? Le savoir faire existe et les URBA disposent d'un capital de pratiques qui gagnerait à être valorisé pour une mission active de publication.

La production des textes réglementaires a besoin d'être internalisée par une réelle gouvernance, associant les structures de savoir (universités), d'expertise (agences nationales) et de représentations (associations, parlement) dans un travail laborieux d'évaluation et de concertation, sans lequel nous serons toujours en situation d'attente et d'apprentissage. Les experts étrangers continueront à régner en maître et à vendre à l'Algérie des produits clés en mains, souvent inadaptés. L'université et ses laboratoires continueront à être écartés de ce vaste champ de recherche et d'expérimentation et à développer des recherches académiques qui ont pour objet autre chose que l'économie et la réalité algérienne.

Le fait que l'on continue à adapter et importer des lois toutes faites (loi d'orientation foncière, loi sur l'aménagement du territoire, loi sur la ville,...) des pays développés sans chercher à ce jour à produire de façon endogène des lois qui découlent d'un diagnostic de la réalité du terrain et d'une évaluation de la demande algérienne fait que l'on restera à jamais liés à ces fournisseurs de marchandises culturelles qui nous imposent implicitement leurs idéologies.

En effet, l'agence ANURB serait dans son secteur une force d'observation, de réflexion et de proposition pour la prise en charge des problèmes socio-urbains, la mise en place des politiques urbaines territorialisées et surtout l'enrichissement du corpus juridique régissant le secteur de l'urbanisme et de l'habitat. Plus besoin de transférer des modèles et des dispositifs, l'agence, par ses missions d'observation, d'analyse, est à même d'inventer sinon d'adapter des modèles les plus appropriés à la réalité des villes algériennes. Pour prétendre à ces missions, l'agence mérite de s'investir d'une dimension sociétale et civilisationnelle. Notre crainte est de voir l'agence d'urbanisme et ses démembrements se limiter aux rôles classiques de bureaux d'études techniques qui répondent à des problèmes sectoriels et conjoncturels, sans portée stratégique et civilisationnelle.

Soulignons, enfin, qu'une agence d'urbanisme est une structure de production d'idées et de documents et qu'elle a besoin d'être relayée par une structure d'aménagement urbain qui fait défaut aujourd'hui en Algérie et qui pourrait permettre l'amélioration rapide des villes.