

ENTRE PROCEDURES PARTICIPATIVES ET DÉMOCRATIE REPRESENTATIVE

*LILIA MAKHLOUFI, MAÎTRE-ASSISTANTE, UNIVERSITÉ DE JIJEL

A Constantine, la politique d'urbanisation répondait à des objectifs d'ordre quantitatif et économique, sans trop se soucier des conséquences sur l'environnement ou des désirs des habitants. La ville nouvelle cherche à aboutir à une situation plus équilibrée sur le plan social, économique et environnemental. Cette unité urbaine planifiée, prône en accord avec certaines ambitions du développement urbain durable, un habitat collectif, peu consommateur d'espace et générateur de déplacements collectifs, s'articule autour d'un cadre d'accueil visant toutes les catégories sociales, favorise l'établissement de procédures pour diversifier voir renouveler les modes d'habitat et encourage la participation des citoyens. Un partenariat entre sous scripteurs et collectivités locales vise à accroître les possibilités de mobilisation et d'implication citoyenne, par une politique d'accession à la propriété (logement socio participatif et location-vente) entraînant des contraintes particulières de financement du logement, avec 10.473 en cours de réalisation actuellement et 10.194 autres en voie de lancement.

Le recours à un développement immobilier intense réalisée dans les plus brefs délais, prédomine toutefois, sur la prise en considération des spécificités sociales locales, d'où la présence d'individus regroupés en association ayant pour objectif de valoriser l'identité des quartiers et d'y améliorer la qualité de vie. A présent, avec le relogement en ville nouvelle des bidonvillois et des sinistrés des habitations vétustes ou touchées par les glissements de terrain, ces associations se jugent plus que jamais en droit d'intervenir et dénoncent les engagements non tenus. C'est donc une problématique de gestion participative qui se pose. La ville nouvelle, par sa grande densité et la diversité des acteurs qui entrent en jeu, est soumise à un problème important de gouvernance urbaine, celle-ci possède sa propre logique de développement et son image répondant aux conditions locales qu'elle a progressivement forgées et à ses capacités de constructions. Dans ces conditions, comment se concilient demandes citoyennes et procédures participatives? Autrement dit, comment les citoyens sont-ils associés aux décisions qui les concernent ? Essayons, par cette contribution, de considérer le processus de gestion de la ville nouvelle Ali Mendjeli de Constantine sur le plan diachronique et son impact sur les demandes et aspirations des habitants dans leurs comités de quartiers.

1 L'ÉMERGENCE DE LA VILLE NOUVELLE À CONSTANTINE

Villes planifiées, répondant aux impératifs d'une politique volontariste d'aménagement, les villes nouvelles ont été nombreuses. Si l'on admet le concept de ville nouvelle et sa finalité en tenant compte du fait que de nombreux pays y ont recours pour maîtriser et organiser la croissance urbaine, il est indispensable de cerner ce qu'il recouvre à Constantine. Cette dernière, attirait et concentrait activités et population, la croissance démographique était forte, les besoins en logements loin d'être résorbés. Les Zones d'Habitat Urbain Nouvelles¹, zones résidentielles créées sur la base de la seule offre de logement, construites pour pallier les manques, étaient perçues comme des quartiers mono fonctionnels, sans vie, sans emplois et aux équipements inexistantes. Le sous équipement des périphéries et l'insuffisance des réseaux de transports étaient patents, ce qui a généré une multitude de problèmes. La priorité étant de loger un très grand nombre de personnes, depuis 1980, les programmes de construction concernaient essentiellement l'habitat. Lorsqu'en 1988, la politique d'urbanisation contrôlée donna lieu à l'établissement du Plan d'Urbanisme Directeur² ainsi qu'à la création d'une ville nouvelle à 24 kilomètres de la vieille ville pour faire face à l'explosion des besoins d'espace et de logements.

¹ Procédure technique et administrative définie par la circulaire ministérielle n°335 du 19 février 1975 relative à tout programme dépassants les 400 logements et utilisant des assiettes foncières importantes.

² Le PUD initié en 1983 a été approuvé par arrêté interministériel le 18 janvier 1988.

Pôle urbain situé dans l'environnement de son agglomération "mère", cette unité urbaine planifiée, contrôlée et autonome, devait permettre de mettre un terme à un développement immobilier excessif et désordonné à la périphérie de l'agglomération en absorbant une part significative de la croissance démographique (fig.1). L'intention était d'en faire rapidement une ville importante, complète, bien équipée, pourvue d'emplois et dotée de bons moyens de liaison avec l'extérieur, fonction rendue possible grâce à la proximité des grands axes routiers et de l'activité aéroportuaire, l'objectif le plus ambitieux étant celui d'organiser le développement du groupement urbain de Constantine³ aux regards des problèmes auxquels sont confrontés les communes et en particuliers ceux liés à leur extension.

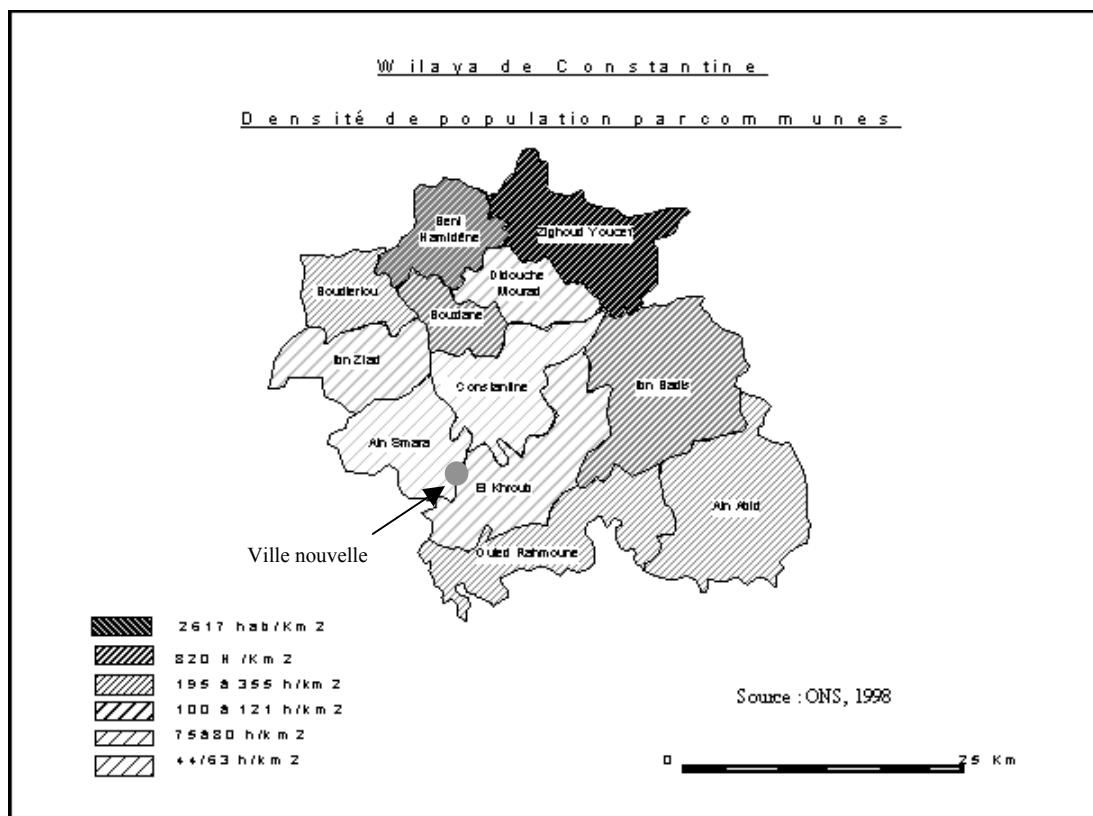


Fig. 1 : wilaya de Constantine -densité de population par commune-

Outre l'accueil de populations et d'emplois, cette opération témoin d'aménagement et d'urbanisme, complément d'une action d'aménagement visant la restructuration du territoire, poursuivait l'ambition du desserrement résidentiel et industriel de Constantine pour des raisons liées à l'hygiène et à la résorption des îlots insalubres, le noyau central étant trop dense et éloigné de la périphérie de l'agglomération. Une importance particulière devait être accordée tant aux équipements publics, qu'aux infrastructures et au calendrier de leur réalisation, pour aboutir à une situation plus équilibrée sur le plan social et économique. Dans cette même optique, sa réalisation progressive suivant un plan d'ensemble, devait assurer l'articulation cohérente de quartiers variés autour d'un centre attractif et moderne, en apportant à ses habitants des possibilités d'emplois et de loisirs.

Face à ces enjeux quantitatifs et qualitatifs, le schéma directeur (Fig.2) a pris la forme de quartiers représentés de manière très sommaire, dans lesquels différents programmes devaient venir prendre place, la conception de la ville nouvelle voulant insuffler une démarche où le quotidien est rythmé par la fréquentation des équipements scolaires ou culturels, sociaux ou sanitaires, sportifs ou de détente, administratifs ou commerciaux (volonté d'intégration des équipements dans les quartiers et réflexion sur les lieux d'accueil de la vie collective). Le souci du bien être des habitants dans leur logement et environnement s'accompagne d'une volonté de doter chaque quartier de services collectifs suffisants. La ville nouvelle a fait le pari de donner aux habitants plus qu'un logement, un cadre de vie, grâce à un réseau dense d'équipements tertiaires et de grands projets couronnés par l'université et les centres hospitaliers engendrant une dynamique socioculturelle et économique ; l'arrivée des étudiants et des cadres en nombre important pouvant entraîner la création de nouveaux services et de nouvelles activités.

³ Le groupement urbain de Constantine est composé de la commune de Constantine et des quatre communes satellites El Khroub, Ain Smara, Hamma Bouziane et Didouche Mourad.

2 VILLE NOUVELLE ET DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

La mise en place d'une démarche qui concilie croissance économique, progrès social et sauvegarde de l'environnement est très difficile. La ville nouvelle -par son ambitieux programme de logements (plus de 50.000), ses différents équipements, son important programme d'infrastructure d'accompagnement- poursuit l'objectif d'offrir une qualité de vie en tous lieux et des différentiels moins forts entre les cadres de vie. Cette nouvelle entité à vocation de services, ayant des rapports de forces et des relations de complémentarité avec son environnement, appelle une mixité sociale et fonctionnelle pour une ville de relative compacité. Lors de sa conception, les urbanistes pensaient qu'une qualité de vie satisfaisante s'obtenait grâce à une forte densité, seule capable de garantir services, transports et animation de quartier. Aussi y trouve-t-on des traits constants : la densité de logements, la présence d'équipements, le tout desservi par les moyens de transport avec pour objectif la volonté de susciter un sentiment de ville, de créer une animation, en faisant se rencontrer un grand nombre de circulations, en installant une forte mixité. (Fig.2)

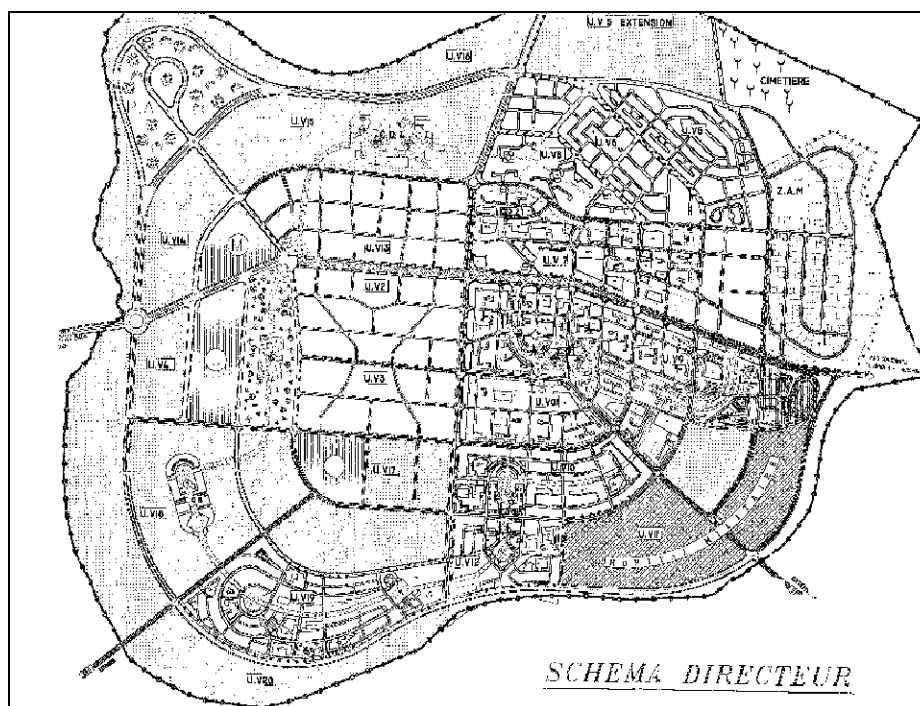


Fig. 2 Le schéma directeur de la ville nouvelle Ali Mendjeli de Constantine

Les modes de transport, leur pluralité, ainsi que les logiques de localisation répondent aux principes promus par le développement urbain durable. Les fortes densités résidentielles planifiées dans les secteurs de meilleure accessibilité en transports collectifs et les proximités pédestres valorisées visaient à encourager les déplacements collectifs. Dans le même temps, toutefois, le souhait de ne pas porter atteinte aux libertés individuelles a conduit à développer les moyens d'une circulation en automobile (réseau et stationnement). Les équipements et les activités de service ont été concentrés en centre-ville, leur desserte en transport en commun favorisée, les piétons ont eu des itinéraires réservés, aux abords des établissements scolaires notamment. La séparation systématique des piétons et des voitures a été appliquée de façon plus ou moins poussée. L'effort permanent pour que les habitants travaillant sur place soient nombreux, inscrit la ville nouvelle dans une démarche qui veut réduire les longs déplacements quotidiens entre le domicile et le travail, diversifier les emplois proposés, créer le mélange des milieux sociaux et professionnels propres aux vraies villes, et contribuer à ses propres ressources financières.

Cependant, chaque année, des milliers de logements sont mis en chantier dans la ville nouvelle. Pour leurs occupants, se loger est nécessaire, mais non suffisant. Autour du logement, ils s'attendent à trouver un quartier, avec sa vie et ses échanges, une ville, avec ses services, de l'emploi, de l'animation. Ce qui traduit une cadence plus rapide des réalisations en matière de logements par rapport à l'aménagement de l'environnement économique et infrastructurel. Les aménageurs, pour ne pas renouveler l'expérience des ZHUN -quartier dortoirs des années 1980-, ont mis en service les équipements dès l'arrivée des premiers habitants, voire même avant l'occupation des premiers logements. Planification dans le temps, pour une vraie ville, avec toutes les fonctions que cela suppose, mais aussi dans l'espace, avec des commerces et des services facilement accessibles, pour jouer leur rôle dans la vie du quartier. Les habitants trouvent donc à proximité de chez eux, écoles primaires, collèges, crèches, salle de sport, mosquée, centres sociaux et commerces de première nécessité. En

s'éloignant un peu, ils atteignent les lycées. Enfin, par le bus, ils peuvent rejoindre la mairie, la poste, les banques, les établissements d'enseignement supérieur et les équipements sanitaires. C'est le schéma qui prévaut dans pratiquement toute la ville nouvelle.

Les plans d'aménagement présentaient des tracés clairs, parfois simplistes, qui laissaient supposer que la réalisation allait l'être tout autant. Le caractère rationnel de ces schémas correspondait à l'idée de donner des cadres de vie équilibrés aux nouvelles générations. Pour parvenir à concilier forte densité et qualité du cadre de vie, et plus particulièrement de la forme urbaine, l'accent a été mis sur certaines valeurs de l'urbanisme telles que : continuité sur rue, bâti plus diversifié, réalisation de plusieurs espaces verts à l'échelle de l'unité de voisinage, aménagement d'arcades au niveau des rez-de-chaussée des immeubles. Dans cette famille de réalisations prend place le quartier 2 (UV5, UV6, UV7, UV8) récemment achevé, dans lequel l'accent a été mis sur ces lieux de rencontre et d'échange que sont les espaces publics, les rues et les places, sans oublier les terrasses de cafés, à cela s'ajoute la mixité des formes d'habitat et le mélange des populations. A présent, avec un parc de 12.566 logements achevés, la ville nouvelle continue de répondre à un besoin, mais ce besoin évolue. A l'origine, la vocation du logement y était avant tout sociale et familiale (tab.1) en vertu de l'équité et de la mixité. Aussi y trouve-t-on plutôt un grand nombre de logements sociaux (on en compte plus de 10.408 actuellement), avec une taille de ménage variable. Il était, cependant, difficile d'échapper à une architecture répétitive en raison de la rigueur du système économique de la construction et de l'impératif de la préfabrication.

Désignation	Nombre de logements prévisionnels	Logements affectés		Avancement des travaux		
		Types de Programme	Nombre	Achevés	En cours	Non lancés
UV01	5000	SOCIAL	2097	1267	830	0
		FSD	810	0	0	810
UV02	2990	SOCIAL	600	0	500	100
		FNPOS	70	0	0	70
UV05	2479	SOCIOCOOP	514	0	514	0
		FNPOS	200	200	0	0
UV06	3271	SOCIAL	1701	1647	54	0
		APCCNEP	864	162	702	0
UV07	3517	Social U	2958	2748	210	0
UV08	2689	SOCIAL	2597	2597	0	0
UV09	2200	Social U	2183	1787	396	0
UV13	3546	SOCIAL	600+312	0	0	600+312
UV17	4059	SOCIAL	600	0	0	600
TOTAL	29751	SOCIAL	16106	10408	3206	2492

Source : D.U.C, 2005

Tableau 1 représentant les logements sociaux dans la ville nouvelle

Aujourd'hui, la ville nouvelle s'articule autour d'un cadre d'accueil visant toutes les catégories sociales (habitat individuel et collectif, logement locatif et accession à la propriété). Condition nécessaire à l'efficacité d'une démarche de développement durable : la participation des acteurs sociaux à la prise de décision. Depuis l'an 2000, les modes de construction se diversifient sous la double pression des citoyens qui défendent un intérêt individualiste (logement convenable pour tous) et des politiques dont l'intérêt sectoriel est de réaliser dans un laps de temps court, une ville ayant son unité et son originalité, l'installation des entreprises et la création d'emplois étant, avec l'accueil des habitants, l'objectif essentiel. L'actuel partenariat entre sous scripteurs et collectivités locales vise donc à accroître les possibilités de mobilisation et d'implication citoyenne en entraînant des contraintes particulières de financement du logement, principal motif d'installation en ville nouvelle. Mais, qu'en ai-t-il sur le terrain ?

3 VILLE NOUVELLE POUR NOUVELLES PROCÉDURES

La corrélation entre sous scripteurs et collectivités locales, s'est amorcée par une politique d'accession à la propriété, d'abord aidée, un logement socio participatif (LSP) financé à la fois par le sous scripteur, l'état et les banques, débitant chacun le tiers et réalisé par un promoteur privé. Puis libre avec la location-vente dans laquelle le sous scripteur achète pas facilité sur trois périodes : 10% pour commencer, 15% une fois le logement achevé et le reste sur 25 ans. Le dépôt d'un

dossier sous scripteur est néanmoins soumis à deux conditions sine quo non et cela quel que soit le type de procédure adopté : n'avoir jamais bénéficié d'aucune aide de l'état et non bénéficiaire d'un logement.

3.1 Le Logement Socio Participatif (LSP) :

Ce type de procédure utilisé à l'échelle nationale prend des proportions particulières au niveau de la ville nouvelle (tab.2), pourquoi donc ?

L'idée d'implanter la ville nouvelle –avec pour ambition d'organiser les extensions de l'agglomération mère en croissance, en même temps que d'assurer la décongestion de son centre-, sur des terrains à faible potentialité agricole, permettait de s'affranchir des inquiétudes liées à l'instabilité du sol. L'acquisition par l'état du territoire à urbaniser, qui constituait ainsi des réserves foncières très importantes, permettait d'assurer le fondement des schémas directeurs. Ces schémas ont pris la forme de tracés viaires qui délimitaient des quartiers représentés de manière sommaire. L'Etat, d'une certaine manière, est fort de sa faiblesse actuelle, du foncier qu'il porte grâce à une acquisition de terrains par anticipation, un portefeuille estimé à 1500 hectares au total avec 04 Plans d'Occupations des Sols approuvés d'une surface totale de 886 Ha, 01 P.O.S en phase d'adoption (92 Ha), 03 P.O.S en étude (140 Ha) et enfin 02 P.O.S non lancés (114 Ha).

Les terrains pouvant accueillir des programmes LSP sont ainsi délimités dans le cadre des plans d'occupations des sols de la ville nouvelle, par la Direction de l'Urbanisme et de la Construction de Constantine. Une fois l'affectation du terrain notifiée, la Direction du Logement et des Equipements Publics engage la procédure afin que le promoteur obtienne une aide de l'état, non remboursable et estimée à un tiers du prix du logement, mais, c'est au promoteur privé qu'incombe la charge de trouver les acquéreurs potentiels à travers des annonces. Les sous scripteurs retenus bénéficieront d'un prêt bancaire, s'ils s'engagent à payer le tiers restant. Une fois ces étapes achevées, le promoteur peut prétendre à un permis de construire. Son obtention signifie le lancement des travaux.

Désignation	Nombre de logements prévisionnels	Logements affectés		Avancement des travaux		
		Types de Programme	Nombre	Achevés	En cours	Nonlancés
UV01	5000	LSP	1314	100	514	700
UV02	2990	LSP	1560	0	1030	530
UV05	2479	LSP	721	405	298	18
UV06	3271	LSP	100	100	0	0
UV13	3546	LSP	2014	0	190	1824
UV17	4059	LSP	1890	0	0	1890
TOTAL	21345	LSP	7599	605	2032	4962

Source : DUC, 2005

Tableau 2 représentant les programmes LSP en ville nouvelle

La mise en œuvre de la ville nouvelle a pour assise le principe de la coordination qui postule que c'est à l'Etat la préparation du cadre général d'accueil (études stratégiques générales, aménagements hydrauliques et routiers) et au partenaire privé la promotion de l'habitat, la production de l'activité et la création de l'emploi. La mise en place d'une cellule pluridisciplinaire de suivi et de coordination réunissant plusieurs directions (la Direction de l'Urbanisme de Constantine, l'Office de Promotion et de Gestion Immobilière, la Direction du Logement et des Equipements Publics, la Direction des Travaux Publics, ..) et assumant une interface souple entre les orientations publiques et les partenaires privés, était destinée à contrer la pratique courante qui consistait à attribuer une commande de plusieurs centaines de logements à un bureau d'études de renom.

Il existe donc des facilités au niveau de la ville nouvelle avec une disponibilité foncière très importante et des opérations engagées sous la direction d'une cellule de suivi et de coordination, travaillant en étroite collaboration avec les structures administratives de Constantine. Cette cellule a d'ailleurs, plus ou moins vite, morcelé les opérations en réduisant leur taille, introduit une diversité apte à enrichir la qualité de vie des nouveaux habitants, organisé de grands concours pour varier l'aspect des rues et des immeubles, limité la taille des opérations, multiplié les architectes en faisant appel à la concurrence, à la participation des constructeurs aux études, à l'expérimentation, en vue d'une recherche générale de qualité. Avec autant de promoteurs que de programmes LSP, différents organismes (DGSN, TRESOR, D.T.P, P.T.T, DLEP, UG.T.A, A.P.C, la wilaya et le cadastre) s'y sont mis pour loger leurs employés. Enfin, question prix chacun trouve son compte étant donné que les terrains sont déjà viabilisés.

La cellule chargée d'acquérir les terrains, les louer ou les vendre après viabilisation aux futurs utilisateurs, est responsable de la planification de l'ensemble des opérations d'urbanisme, des études socio-économiques, techniques, urbanistiques et architecturales, en assurant la coordination de nombreux partenaires, le contrôle des plannings, la maîtrise d'ouvrage, la gestion des crédits d'investissements correspondants sans oublier la publicité censée attirer investisseurs publics et privés. Ce qui représente un gain de temps et d'argent considérable pour le promoteur mais aussi pour les habitants car ils bénéficient d'une légère différence de prix (de l'ordre de 50.000-100.000 DA) par rapport à d'autres programmes LSP situés à Constantine ou au niveau des villes satellites.

3.2 La procédure location-vente :

Cette seconde politique d'accession à la propriété, plus libre, permet aux sous scripteurs d'acheter un bien immobilier par facilité sur trois périodes (fig.3) : 10% du prix du logement (soit une marge de 12.000 à 40.000 DA) pour commencer, 15% (entre 200.000 à 300.000 DA) une fois le logement achevé et le reste sur 25 ans. Les attributaires passent par un notaire pour signer un contrat d'une durée de 25 ans (exceptionnellement de 15 ans si les ressources individuelles le permettent), dans lequel ils s'engagent à payer une moyenne de 7000 Da/mois, sans oublier les 2700 DA/mois de charges (ascenseurs, concierge, ballons d'eau chaude, entretien des espaces verts de proximité). Cette procédure de location-vente réalisée par l'Agence d'Amélioration et de Développement du Logement (AADL), élargit l'éventail de l'offre à la résidence ou à l'appartement de bon standing, souhaité par les cadres.

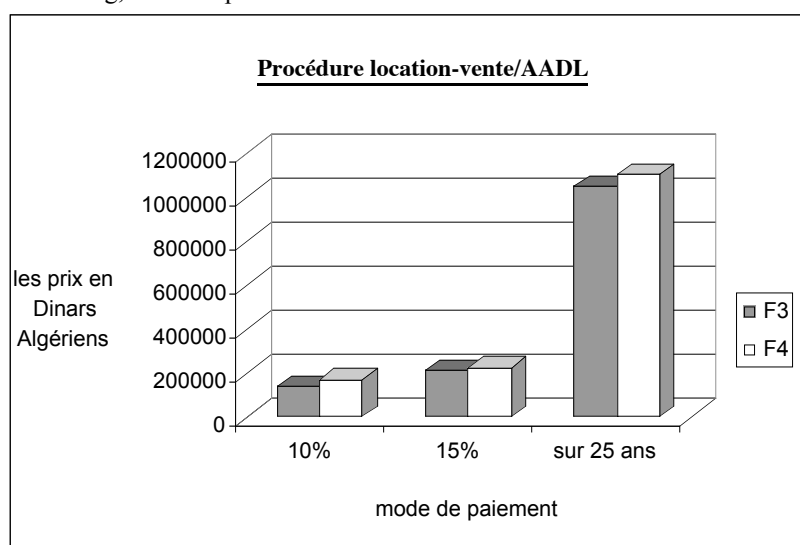


Fig. 3 graphe représentant la procédure location-vente

Actuellement, il n'y a que deux programmes AADL sis unités de voisinage uv.1, uv.9 et uv.7. Le programme 2001 – des immeubles de 15 voire 17 niveaux (R+14 ou R+16) – compte 2500 logements dont 500 attribués dernièrement par tirage au sort. Le Taux d'occupation par logement entre toutefois, en ligne de compte (plus on a d'enfant plus on a de chance d'habiter dans les sept premiers niveaux). Le programme 2002 avec 1000 logements en cours de réalisation (des immeubles de R+7 et/ou R+8). Ces deux programmes pilotes ont connu un essor considérable et à partir de la fin 2005, la CNEP-Immo (Caisse Nationale d'Épargne et de Prévoyance Immobilière) reprendra le flambeau pour de nouvelles opérations. Les nouveaux programmes location-vente ne se limiteront plus à la ville nouvelle mais s'étendront désormais aux villes satellites d'El Khroub et de Ain Smara.

Désignation	Nombre de logements prévisionnels	Logements affectés		Avancement des travaux		
		Types de Programme	Nombre	Achevés	En cours	Non lancés
UV01	5000	location-vente	1008	0	1008	0
		CNEP-IMMO	900	0	0	900
UV07	3517	location-vente	1192	0	1192	0
UV09	2200	location-vente	1300	0	1300	0
UV10	1914	location-vente	600	0	0	600
UV13	3546	location-vente	200	0	0	200
TOTAL	16177	location-vente	5200	0	3500	1700

Source : DUC, 2005

Tableau 3 représentant les programmes Location-vente en ville nouvelle

Avec des citoyens orientés selon leurs propres moyens financiers vers le social, le LSP ou encore l'A.A.D.L, la variété de l'offre est devenue une raison supplémentaire de s'implanter en ville nouvelle non seulement pour les Constantinois, pour les entreprises, mais aussi pour l'université. Cette évolution perceptible dans les mises en chantier, a apporté une crédibilité inconnue auparavant. Cela dit, modes urbanistiques, programmation de logements, contraintes économiques, évolution des pratiques sociales, ont quelquefois perturbé l'organisation, et les difficultés propres à toutes les villes touchent aussi la ville nouvelle. Certains espaces se révèlent inadaptés aux pratiques et aux attentes des habitants. D'où l'émergence d'un nouveau type d'habitat "promotionnel" (tab.4). Dense, voulant unir centralité et qualité environnementale, il prend de plus en plus d'ampleur. On en compte plus de 156 logements en cours de réalisation au niveau des différents centres de quartier et d'unité de voisinage.

Désignation	Nombre de logements prévisionnels	Logements affectés		Avancement des travaux		
		Types de Programme	Nombre	Achevés	En cours	Non lancés
UV05	2479	Promotionnel	244	70	131	43
UV06	3271	Promotionnel	112	0	24	88
TOTAL	5750	Promotionnel	356	70	155	131

Source : DUC, 2005

Tableau 4 représentant les logements promotionnels en ville nouvelle

Plus intéressant vis-à-vis des surfaces habitables (≥ 100 m²), il connaît un succès en ce moment quant aux finitions, traitement des façades, plans soignés avec parfois des duplex, espace public accueillant aux fonctions très variées, greffé aux abords des axes de circulations. Les petits jardins de proximité, lieux de convivialité en pied d'immeubles, introduisent des coupures végétales dans le tissu urbain et sont vécus par les résidents comme les principaux éléments atténuateurs de la densité. A proximité immédiate et pour promouvoir de nouveaux quartiers, le lot individuel, qui n'était que marginal il y a quatre ans (4 % de la mise en chantier en 2001) s'intensifie. Donnant libre cours aux potentialités privées, on en dénombre 955 en cours de réalisation à l'UV 5 ; deux nouveaux lotissements sis UV 19 sont en train de voir le jour.

Désignation	Nombre de logements prévisionnels	Logements affectés		Avancement des travaux		
		Types de Programme	Nombre	Achevés	En cours	Non lancés
UV05	2479	INDIVIDUEL	955	0	955	0
UV07	3517	INDIVIDUEL	434	0	0	434
UV10	1914	INDIVIDUEL	256	0	0	256
UV12	1139	INDIVIDUEL	62	0	0	62
TOTAL	9049	INDIVIDUEL	1707	0	955	752

Source : DUC, 2005

Tableau 5 représentant les logements individuels en ville nouvelle

Mais le travail de gestion dépasse la seule création de biens immobiliers ou même leur gérance une fois ces derniers réalisés. Il englobe tous les problèmes relatifs aux terrains, aux questions financières et au groupement du personnel nécessaire au fonctionnement des services de toutes sortes, mais surtout la satisfaction des besoins sociaux de la nouvelle communauté. Alors, qu'en ai-t-il de la gestion en ville nouvelle ?

4 LA GESTION ET LES PROBLÈMES DE GESTION

La gestion touche les aspects :

- sanitaire : donner aux habitants un cadre de vie sain et agréable ;
- social : éviter la ségrégation sociale et assurer de meilleures conditions de vie ;
- économique : permettre une bonne organisation de la vie collective en donnant aux équipements et services collectifs de bonnes conditions de fonctionnement et de rendement ;
- spatial : faire en sorte que l'ensemble des directives écrites ou portées sur les documents graphiques soit respecté.

Le budget de l'état est essentiellement consacré à la construction des infrastructures (route, autoroute et voirie primaire), au foncier et à d'autres équipements, notamment de types socio-éducatif et culturel. Néanmoins, les opérations en ville nouvelle vieillissent inégalement, souvent avec d'évidentes difficultés, des dérives de gestion, de politique d'attribution, des difficultés croissantes d'entretien du parc logement. De multiples acteurs aux intérêts et aux systèmes de valeurs divergents voire opposés entrent en jeu. Il devient de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de prendre des

décisions dans un environnement non stable et où il est malaisé de prévoir les conséquences d'une action. La recherche d'un équilibre pour demain se traduit par l'achèvement du projet de l'université et le développement du secteur de la santé, de grands projets rendus possibles par l'effort de planification et de réserves foncières, escomptant qu'ils y apportent une diversification, une animation et une aura qui lui faisait défaut.

Cette université d'accueil relais et facteur d'équilibre entre la ville mère et la ville nouvelle, construite sur une domanialité n'excédant guère les limites de ses bâtiments, est perçue comme partie prenante de l'aménagement urbain. De niveau régional, elle est spécialisée dans la recherche et l'enseignement des sciences et technologies de pointe d'une capacité de 20.000 places pédagogiques. Le pari de faire de la ville nouvelle une ville universitaire est en bonne voie (4000 places sont déjà disponibles). Par ailleurs, la médicalisation de la population est soutenue par un réseau d'établissements hospitaliers en voie de réalisation : un hôpital militaire (UV11) de niveau national (500 lits) dont l'ouverture est prévu pour fin 2005, un mini hôpital de 70 lits déjà fonctionnel, un hôpital civil (UV4) d'une capacité de 600 lits, et plusieurs cliniques. Les projets à venir apparaissent, en conséquence, cruciaux pour faire du développement universitaire et hospitalier un phénomène majeur et irréversible.

En matière de logement, l'émergence de pratiques "nouvelles", a certes conduit à une urbanisation intense réalisée dans les plus brefs délais, mais la stratégie adoptée reste partielle. Le caractère d'urgence que revêtent ces opérations et les difficultés particulières de réalisation, priment sur la prise en considération des disparités sociales et des modes de vie, d'où la présence d'individus regroupés en association ayant pour objectif de valoriser l'identité de la ville nouvelle, de ses nouveaux quartiers, d'y améliorer les conditions de vie et d'y favoriser le bien être des nouveaux arrivants. «Au-delà de la simple addition des logements, des équipements, des activités, des services, des rues, la ville se définit par ses quartiers et leurs caractères, l'animation, la vie qui résultent de la combinaison de tous ces éléments»⁴.

4.1 Au-delà du logement vivre dans son quartier

La perception de la ville nouvelle est liée à la position et aux logiques d'action et d'intérêts de tous les acteurs concernés, d'où la différence entre ses habitants et les autres usagers. Les nouveaux résidents n'ont pas encore de nom générique, pas de citoyenneté propre, et pourtant des caractéristiques bien particulières : ils viennent pour la plupart d'anciens bidonvilles de Constantine, de sa vieille ville ou encore des lieux menacés de glissement de terrain. L'action des autorités aura été déterminante suivant les urgences socio-économiques du moment. Un des enjeux de la gouvernance urbaine pour les pouvoirs publics, serait de parvenir à construire l'unité sociale de la ville nouvelle, une identité collective. Pour tout un chacun, les images évoquées par son immeuble, son quartier, sa ville ne sont pas séparables des pratiques d'usages et des processus identitaires. La notion d'image se trouve recouverte par celle d'usage, dès lors que, libre ou contraint, on élit domicile en ville nouvelle, l'enjeu essentiel étant la possibilité de s'identifier positivement à un lieu, de développer la fierté d'y vivre.

Après avoir bouleverser leurs repères, modifier les cadres d'appartenances dans lesquels ils se sont organisés, les citoyens manifestent une certaine inquiétude vis-à-vis d'un passé perdu et d'un futur inconnu, et plus le nombre d'habitants est important plus les besoins sont multiples, diversifiées et complexes : « *des espaces publics, de vraies rues avec des trottoirs, des places bordées de boutiques, des arcades pour s'abriter [...] un jardin le long duquel flâner ou déjeuner, un marché pour faire ses achats ; des lieux de rencontres et d'échanges, animés le soir comme le jour [...] des arbres bien plantés, des lampadaires correctement posés, des clôtures bien traitées...* » tout ce qui avait été un peu négligé. Certes, la citoyenneté s'exprime par le regroupement d'individus au sein de structures associatives, la gouvernance urbaine implique l'adhésion des habitants aux projets qui les concernent, d'aller au-delà de la simple information de la population et de parvenir à établir un véritable partenariat avec les habitants, mais est-ce suffisant pour parler y de démocratie participative ?

4.2 Ville nouvelle et démocratie participative

La démocratie en ville n'est pas la porte ouverte aux mécontents, aux démagogues. La démocratie participative permet l'établissement de contre pouvoirs qui peuvent être enrichissants et peut évoluer en une organisation concrète et efficace. « *Pour exercer une démocratie directe en matière urbaine, il faut que les autorités locales acceptent d'aborder "les sujets qui fâchent", admettent la contradiction et acceptent parfois d'être désavouées. Pour les Grecs, la démocratie directe était la finalité de la politique mais actuellement le citoyen- citoyen ne joue aucun rôle or être un citoyen c'est être un acteur social, c'est vivre avec les autres et cela implique une part d'autonomie. Les individus ne sont pas libres comme le croyaient les philosophes, ils ne sont pas non plus des robots conditionnés, ils sont dans l'intervalle : des figurants urbains*»⁵. La ville nouvelle n'est, à l'origine, pas une ville associative : les associations qui se donnent comme objectif de défendre et

⁴ Secrétariat Général du Groupe Central des Villes nouvelles, 2000, *les villes nouvelles de France*, Edition FOT, Paris, p.7.

⁵ LEVY J., (2001), « Quelle ville voulons nous ? » in *Les cafés géographiques*, http://www.cafe-geo.net/cafe2/article.php3?id_article=46 Mulhouse.

d'améliorer la vie sociale locale et le cadre de vie ne jouissent pas d'une puissance suffisante pour être intégrées aux décisions et ne disposent pas de locaux communaux pour exercer leurs activités.

Peu écoutés et peu associés aux décisions qui les concernent, les habitants ont entrepris de défendre ce pour quoi ils sont venus : l'identité des quartiers et un cadre de vie valorisant. Ce type de structures n'avait, jusque là, aucune légitimité pour exprimer et défendre les intérêts collectifs, cette exclusion les a même poussés à se cantonner dans une attitude contestataire. Les terrasses de cafés sont devenues des lieux de regroupement. Voulant assurer l'ensemble des bâtiments ainsi que les installations et aménagements qui leur sont attachés, les associations dénonçaient les problèmes d'Alimentation en Eau Potable et d'assainissement, lesquels étaient pris en charge par la cellule de suivie et de coordination. Cependant, les projections initiales de la ville nouvelle étaient faites dans une atmosphère de développement démographique et le niveau de richesse des populations qui sont venues n'est pas toujours celui souhaité, avec les conséquences multiples que cela peut entraîner. « *Le projet d'une ville durable ne peut donc se concevoir en dehors de son contexte et doit se définir en fonction des situations existantes, des besoins, de la volonté des acteurs locaux et de leurs prérogatives, car pour reprendre les termes du rapport Brundtland, c'est d'abord une ville qui répond aux besoins du présent* »⁶. La ville nouvelle se trouve aussi désemparée que les autres agglomérations devant les problèmes de chômage, donc de paupérisation, de délinquance et de risque d'insécurité. On y observe, d'ailleurs, d'inévitables transformations ou évolutions des quartiers.

5 LA VILLE NOUVELLE AUJOURD'HUI

On a cru la ville nouvelle à l'abri des problèmes communs à la ville de Constantine. Il n'en est rien ; cette nouvelle entité laisse apparaître des fragilités avec l'apparition de quartiers en difficulté, pour lesquels des solutions ne sont pas encore trouvées. La tendance générale est nette : 5831 logements accordés aux familles des bidonvilles éradiqués, 1165 logements pour les sinistrés touchés par la vétusté du bâti et 1121 logements attribués aux familles évacuées des sites de glissements, poussant à l'apparition de quartiers concentrant des handicaps économiques et sociaux. D'où un espace de fragilité socio-économique où l'on voit émerger deux types de manifestations, l'une est urbaine, l'autre sociale, avec d'inévitables transformations et évolutions dans les unités de voisinage conjuguant difficultés économiques (chômage, revenu très bas) et accroissement des différences sociales (modes de vie).

5.1 La ville nouvelle Ali Mendjeli et la politique d'éradication des bidonvilles de Constantine

A Constantine, suite à la prolifération de quartiers spontanés et précaires dont l'occupation était irrégulière et les pratiques informelles et/ou illégales, des actions concrètes ont été entreprises pour régulariser la situation de ces populations défavorisées, le relogement voulant assurer à tous le droit à un logement convenable avec de meilleures conditions de vie. Citons par exemple : les 1318 familles relogées dans la ville nouvelle en 2003, avec :

- 492 familles du bidonville "New York" (Gammas), au niveau de l'unité de voisinage n°8 ;
- 113 familles du bidonville Hadj Ahmed Bey (Sidi Mabrouk), 713 familles de la carrière Gance (El kantara) et 446 familles venant du bidonville Rahmani Achour (ex Bardo) relogées au niveau de l'unité de voisinage n°7.

La politique de la ville nouvelle prescrit la résorption de la crise des quartiers précaires et la réduction des fractures sociales en absorbant et en accueillant le surplus des populations de Constantine ; par les meilleures conditions de logements qu'elle présente, elle offre une autre alternative à l'accroissement spontané des agglomérations existantes et à l'extension des périphéries.

L'action massive des autorités a permis de faire face à une partie de la demande en logements, l'habitat collectif étant, pour les décideurs de l'époque actuelle, une bonne réponse aux problèmes de logement. Cela dit, ceux qui s'y installaient se réjouissaient, dans un premier temps, d'y trouver le confort dont ils avaient été privés jusqu'alors, mais souffraient ensuite de l'absence de prestations urbaines, d'emplois et de moyens de transport. En réalité, les solutions standards adoptées ont conduit à d'importantes modifications effectuées par les attributaires et cela tant au niveau de la distribution interne du logement que dans la composition et le traitement des façades, ce qui traduit une mal adaptation aux besoins des ménages, lesquels restent attachés à leur mode de vie antérieur, s'adaptent difficilement à la vie en appartement et laissent apparaître des problèmes de gestion des espaces collectifs. De même, la politique de relogement pose un certain nombre de difficultés par rapport aux capacités de financement de la plupart des ménages bidonvillois (faiblesse des revenus et non accès au crédit bancaire).

Certes, par l'opération de recasement, le bidonvillois initial est devenu administrativement parlant un citoyen ; l'eau courante, l'électricité et l'habitat privatif lui confèrent dorénavant, en même temps qu'un statut, ses nouvelles contraintes : traites mensuelles du logement, factures d'eau et d'électricité. Ce qui aboutit à un constat inévitable : les habitants sont en

⁶ EMELIANOFF C., (2002), *Comment définir une ville durable*, <http://www.environnement.gouv.fr/villedurable/intro/emelia.htm>, Paris.

crise de budget. Nous sommes donc en présence d'une situation qui est exactement à l'opposé de celle espérée par la ville nouvelle : à savoir la possibilité d'une meilleure intégration dans les circuits économiques de la ville par une priorité accordée à l'amélioration de l'habitat qui induirait une meilleure intégration à la ville, l'emploi, et donc une hausse du niveau de vie. Ces quartiers en difficultés renvoient au reste de la ville une image négative de son futur. Il s'agit d'un enjeu émergent : l'adaptation continue des modes de gestion urbaine à une problématique sociale dont la localisation et les manifestations sont en perpétuelle évolution. Les pouvoirs publics seraient dans l'obligation d'adapter leur mode d'action afin de répondre aux défis qui ont pour nom chômage et exclusion sociale.

5.2 Ville nouvelle/vieille ville : conflit ou complémentarité ?

La politique du peuplement de la ville nouvelle visait à établir équité et mixité dans les différents quartiers, grâce à un encadrement de l'offre foncière et immobilière et à une programmation réfléchie de l'habitat. Toutefois, avec plusieurs constructions déclarées en ruine dans la vieille ville, ces dernières années, les priorités des élus actuels portent essentiellement sur le relogement des sinistrés, la démolition des habitations vétustes et la restauration du patrimoine bâti. Plus de 1165 familles ont été évacuées de la médina vers la ville nouvelle qui devient ainsi un site d'accueil pour toutes ces personnes. De nombreux sites Internet ont émergé depuis et cherchent à transmettre aux générations futures la mémoire d'une ville chargée d'histoire, luttent pour sa sauvegarde et dénoncent l'état de délabrement avancé de ces espaces datant de l'époque ottomane : « *Toutes ces pierres supportent mal l'indifférence et s'écroulent en silence meurtries par trop d'amnésie* »⁷, fissurées par l'absence de gestion et d'entretien de la part des autorités et des occupants. Ils visent à valoriser le patrimoine, non pas à des fins commerciales ou touristiques, mais dans l'objectif de sauvegarder une mémoire collective.

Constantine souffre aussi du problème de glissements de terrain entraînant l'effondrement d'un certain nombre d'habitations et la menace de destruction de beaucoup d'autres. Ce phénomène se manifeste d'une part dans la vieille ville, mais également à l'extrémité de l'ex faubourg Saint-Jean, toujours en centre ville, suite à la conjonction d'un certain nombre de causes : fragilité naturelle des lieux, infiltration des eaux pluviales, mais surtout vétusté du réseau d'adduction en eau potable entraînant l'altération des fondations en sous-sol. L'éradication également des secteurs construits sur des terrains à risques de glissements a incité la construction dans un premier temps de 6000 logements sur le site de la ville nouvelle Ali Mendjeli et de 3000 autres sur le site Massinissa, à El Khroub. Au total, ce sont 9000 logements qui devront être construits dans un délai de deux ans en vue d'accueillir les 65 000 habitants du boulevard Saint-Jean, considéré comme un site à haut risque, car s'il est possible de reloger, en quelques mois, certains habitants véritablement sinistrés, le danger que représenteront les habitations vidées de leurs occupants doit être maîtrisé.

Une vision étroite et sectorielle de la ville nouvelle, répondant uniquement à un besoin quantitatif pour les différents acteurs conduirait inéluctablement à une ville dépourvue de toutes les exigences d'une vie harmonieuse à laquelle espère tout habitant. Celle-ci ayant été construite avec l'intention de réduire la congestion de Constantine, comme une alternative au développement des franges urbaines, et comme un instrument d'un développement régional équilibré, est confrontée à des difficultés qu'elle doit surmonter.

5.3 Les associations dénoncent les engagements non tenus :

Il existe autant d'associations que d'unités de voisinage, on en dénombre une vingtaine représentant les gens relogés d'anciens bidonvilles de Constantine (entre autres celles de New York, Gance, Bardo, boulevard de l'est), de sa vieille ville, citons par exemple : la Casbah et la Souika, ou encore celle récente constituée suite aux glissements du faubourg Saint-Jean. Sont adressées au Directeur d'Urbanisme et de Construction de Constantine, toutes les requêtes concernant les logements attribués (façades comprises) :

- valoriser le cadre déjà bâti : trop de discontinuités et de creux subsistent, laissant un goût d'inachevé ;
- des espaces ou des volumes trop linéaires, d'une proximité immédiate, se laissant difficilement approprier ;
- pour d'éventuels échanges de logements, de niveau ou d'immeuble ;
- l'absence de gestion des espaces collectifs (en passant de la cage d'escaliers à l'espace public tertiaire) ;
- Enfin, certains locaux ne donnant pas sur rue mais plutôt sur l'intérieur des îlots, les bénéficiaires refusent souvent ce qu'on leur propose.

Pour ce qui est des réseaux ou de la viabilisation, les doléances (adduction en eau potable, réseaux inachevés et cela bien après l'occupation de certains logements) sont adressées au Directeur du Logement et des Equipements Publics de Constantine. Mais au cas où les associations tardent à recevoir une réponse, elles s'adressent alors au Wali (Préfet) de Constantine. Les nouveaux habitants, toutes catégories confondues, revendiquent surtout le droit des enfants à une scolarité normale, le relogement a lieu donc en fin d'année scolaire. Le transfert des élèves se fait généralement dans de bonnes conditions, mais à la rentrée, une fois les élèves sur place, les classes sont saturées et certains cours ne sont pas assurés par

⁷ http://www.tamurth.net/article.php?id_article=35&var_recherche=constantine#forum229

manque de professeurs. Les associations se jugent plus que jamais en droit d'intervenir et gardent un œil exigeant quant au bon déroulement de l'année scolaire.

Depuis février 2005, deux associations (l'association de « *la perle juvénile* » et l'association de « *la solidarité et de la promotion citoyenne* ») travaillent en étroite collaboration avec la cellule. Leurs porte-parole sont d'ailleurs membres permanents des réunions hebdomadaires. Leur devise : actions concrètes et processus réels de concertation. Vraiment actives, elles se donnent pour mission la responsabilisation de l'individu dans son environnement car les nouveaux arrivants modifient, interagissent sur le cadre de vie par leur nombre et leurs pratiques. Pour les générations actuelles et futures, il faut traduire le concept d'un développement durable en actions concrètes, ces associations les incitent donc à faire des choix individuels et collectifs respectueux du bien être général, en y préservant le cadre bâti, les façades et les espaces collectifs ; « *demander aux citoyens de changer leurs habitudes, de faire des efforts, c'est bien, donner l'exemple c'est mieux* »⁸ à travers une plantation d'arbres, d'arbustes, de jardinage ; la dernière opération en date, propre à la ville nouvelle, est bien celle du tri des déchets, cherchant absolument à sensibiliser les habitants quant à la protection de l'environnement avec des poubelles à trois compartiments (pour les ordures ménagères, le plastique et le papier). Vis-à-vis de la cellule, c'est une transparence quant à la prise de décision qui est recherchée, les porte paroles peuvent ainsi communiquer en toute liberté, défendant les exigences de la nouvelle communauté et cherchant à mettre les propos des dirigeants en corrélation avec leurs actes pour répondre aux attentes sociales mais sur ce point, bien des efforts restent à faire.

CONCLUSION

Produit de son temps, pôle d'organisation de l'expansion urbaine et principal levier de la politique de desserrement et de décentralisation des activités, la ville nouvelle Ali Mendjeli a du mal à gérer le facteur temps. Censée répondre aux besoins de la population d'aujourd'hui, aérée, dotée d'espaces verts, de voies de circulation différenciées pour les piétons et les véhicules, enfin d'équipements importants, elle a été conçue comme un tout achevé. Encore faut-il admettre qu'une génération au moins ne disposerait pas de l'ensemble des équipements prévus à terme. Certes, son importante capacité de construction, son dynamisme et les interrelations qu'elle aura à nouer avec son environnement plaident pour la poursuite de son développement mais créer un cadre urbain attractif auquel rien ne devrait manquer ou presque, mais encore et surtout une vie urbaine et sociale relève de l'ambition. Désormais, et au-delà de son apparence, que chacun peut apprécier à sa manière, elle renferme la capacité de se renouveler sur elle-même, en s'appuyant sur sa dynamique interne, faite de tensions, comme toute dynamique. Joignons-nous à André Bruston pour dire que « *ce n'est pas le neuf qui importe, mais sa capacité d'avenir* »⁹.

BIBLIOGRAPHIE

1. Diagana I., (2001), « Régularisation et intégration des quartiers précaires et irréguliers de Nouakchott », in *quelles réponses à l'informalité et à l'illégalité des établissements humains dans les villes en développements*, Conférence N-AERUS, Leuven.
2. Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, (2001), *Gouvernance*, Centre de Documentation sur l'Urbanisme, Paris.
3. Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, (2000), *Monographie de la wilaya de Constantine*, DPAT, Constantine.
4. Direction de l'Urbanisme et de la Construction, (2003), *les fiches techniques de la ville nouvelle Ali Mendjeli*, DUC, Constantine.
5. DJEKBOUB S., (1995), *Synthèse de l'avis du conseil national économique et social sur le dossier villes nouvelles*, CNES, Alger.
6. MERLIN P., CHOAY F., (1988), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris
7. Ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire, (1995), *Demain l'Algérie*, OPU, Alger
8. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, (1998), *Villes et développement durable*, Centre de Documentation sur l'Urbanisme, Paris.
9. Secrétariat Général du Groupe Central des Villes Nouvelles, (2000), *les villes nouvelles de France*, Edition FOT, Paris.
10. URBACO, (1994), *Rapport d'orientation ville nouvelle Ain El Bey*, Urbaco. Bet, Constantine.

⁸ http://www.semainedudeveloppementdurable.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=9

⁹ Atelier Ville et Architecture, (1996), *Urbanisme Français, nouvelles lectures*, DAFU, Paris.