

— LE RÔLE DES INSTRUMENTS D'URBANISME DANS LA FABRIQUE DE LA VILLE D'ORAN

Youcef Kadri, Doctorant
Université des sciences et de la
technologie d'Oran Mohamed Boudiaf
Département d'architecture

Courriel :
youcefkadri@hotmail.fr

RÉSUMÉ

Orienté vers l'analyse de l'étude de cas de la métropole oranaise, métropole du premier rang en Algérie, cette contribution analyse la situation actuelle de la planification, les instruments d'urbanisme utilisés et leur rôle dans la fabrique de la ville d'Oran, face au rythme accéléré de l'urbanisation avec la nouvelle échelle métropolitaine. Nous mettons l'accent sur le développement des nouvelles réflexions sur les nouveaux outils dits stratégiques, en signalant les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre, induisant l'absence de toute stratégie d'avenir de la métropole, et de vision prospective de son développement.

MOTS CLÉS

Politique d'aménagement urbaine, planification urbaine, instruments d'urbanisme, outils stratégiques d'orientation, Oran.

ABSTRACT

Oriented on the analysis of the case study of metropolis of Oran, metropolis of the first rank in Algeria, this contribution analyzes the current location of planning, the tools of town planning used and their role in the fabric of the city of Oran, faced to the accelerated rhythm of the urbanization with the new metropolitan scale. We focus on the development of the new reflections on

new tools known as strategic, and to announce the difficulty encountered in their implementation, leading to the absence of a strategy for the future of the metropolis, and the prospective vision for its development.

KEYWORDS

Urban policies, urban planning, town planning tools, strategic orientation tools, Oran.

—

Dans le contexte actuel de mondialisation, où la ville est devenue l'élément clé, la compétitivité des villes, la métropolisation, les nouveaux impératifs environnementaux et l'importance accrue de la qualité de vie présentent les défis d'actualité. Contrairement aux villes occidentales, la production de la ville en Algérie, comme dans les autres pays du Sud, voit une urbanisation croissante de son territoire (Bendjelid et al., 2004 ; Signoles et al., 2014). L'injonction actuelle qui réside dans l'avènement d'une mondialisation incontournable, autour des enjeux liés à la métropolisation et au développement durable, rend indispensables des changements importants dans la conception, la production et la gestion des villes, mettant à l'ordre du jour la nécessité de se doter de nouveaux instruments capables de s'adapter aux nouveaux enjeux et aux façons de penser et d'agir d'un urbanisme de projet plus opérationnel. L'urbanisme de plan se pose avec plus d'acuité aujourd'hui, y compris, dans les pays les plus développés, et montre ses limites quant à l'anticipation des phénomènes et dynamiques urbaines à venir. Il se retrouve confronté à l'ensemble de ces mutations (Sidi Boumedine, 2013). Ses faiblesses sont perceptibles, notamment au niveau des procédures et au niveau des outils de sa mise en œuvre, à l'image de la ville d'Oran, la deuxième ville algérienne. Elle continue toujours d'être le réceptacle de l'accroissement démographique et de ses exigences, illustrant une production urbaine mal maîtrisée, qui a subi de fortes et multiples critiques (Guerroudj, 2004).

À cet effet, notre questionnement s'articule ainsi : quelles sont les conditions qui ont induit la situation critique de la fabrique urbaine actuelle à Oran ? Pour plus de clarification, deux interrogations complémentaires seront appréhendées : quel est le rôle et les limites des instruments d'urbanisme dans la fabrique de la ville d'Oran? Quels sont les facteurs limitatifs ayant déterminé ou favorisé l'échec des instruments d'urbanisme utilisés à Oran, et empêché l'émergence de nouvelles réflexions et leur mise en œuvre à Oran ?

Afin de répondre à ces questions, cet article se fonde sur l'analyse documentaire des instruments d'urbanisme mis en œuvre à Oran, le PDAU (Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme), à l'échelle de l'agglomération et le POS (Plan d'Occupation des sol), en tant qu'instrument de détail, à l'échelle des secteurs urbains. Ce travail s'appuie également sur des entretiens réalisés avec les acteurs les plus décisifs dans la production des différents documents d'urbanisme analysés : représentants de bureaux d'études étatiques et privés, maîtres d'œuvres de ces études comme l'URSA, URBOR, URBATECS et ETAR. Différentes structures de la wilaya¹ d'Oran ont été également approchées : Direction de l'Urbanisme et de la Construction (DUC), Direction du logement et des Équipements Publics

1 Collectivité publique territoriale représentante du pouvoir central à l'échelon local.

(DLEP), Office de Promotion et de Gestion Immobilière (OPGI), Commission de l'Aménagement du Territoire Urbain (CATU) et le Comité technique de la wilaya. La présente contribution est organisée en deux parties². La première partie fournit une présentation des instruments d'urbanisme utilisés à Oran, sur les deux échelles de lecture : le PDAU à l'échelle du groupement d'Oran, avec une approche comparative de ses actions menées pour les tissus existants par rapport aux extensions, et ensuite le POS à l'échelle du secteur urbain par une étude comparative des deux échantillons de POS comme instrument d'urbanisme de détail (le POS Yaghmouracen (ex Saint-Pierre) tissu existant

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

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des différents dispositifs d'aménagement mises en œuvre à Oran.

2 Nous notons que cet article présente le travail de notre thèse de doctorat. Il a fait l'objet d'une forte contribution de mes co-directeurs de thèse ; Mohamed Madani professeur au département d'architecture de l'Université des Sciences et de la Technologie d'Oran, et Fadila Kettaf maître de conférences au département d'architecture de l'Université des Sciences et de la Technologie d'Oran.

en difficulté, et le POS SUF⁴, qui présente l'extension la plus significative de la ville d'Oran). Une deuxième partie étudie l'émergence des nouveaux instruments stratégiques ; le SDAAM (Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine) à l'échelle de l'aire métropolitaine d'Oran, et le SCU (Schéma de Cohérence Urbaine) à l'échelle de l'aire urbaine, en montrant la difficulté qu'ils rencontrent dans leur mise en œuvre.

— INSTRUMENTS D'URBANISME À ORAN, DOCUMENTS RÉGLEMENTAIRES, MAIS À L'ACTION PEU CONSIDÉRÉS

En quelques 50 ans, le dispositif de planification urbaine en Algérie, a basculé d'une situation à l'autre. Au lendemain de l'indépendance en 1962, l'État-planificateur, seul maître des investissements et seul opérateur, a reconduit les lois françaises d'urbanisme, afin d'assurer la continuité du fonctionnement des systèmes urbains. Le nouvel État indépendant a suivi le chemin tracé par un héritage culturel et intellectuel colonial, présent par la matrice idéologique du « plan de Constantine » de 1958, basée sur les thèses de la Charte d'Athènes. Le PUD³ (Plan d'Urbanisme Directeur), modèle français instauré

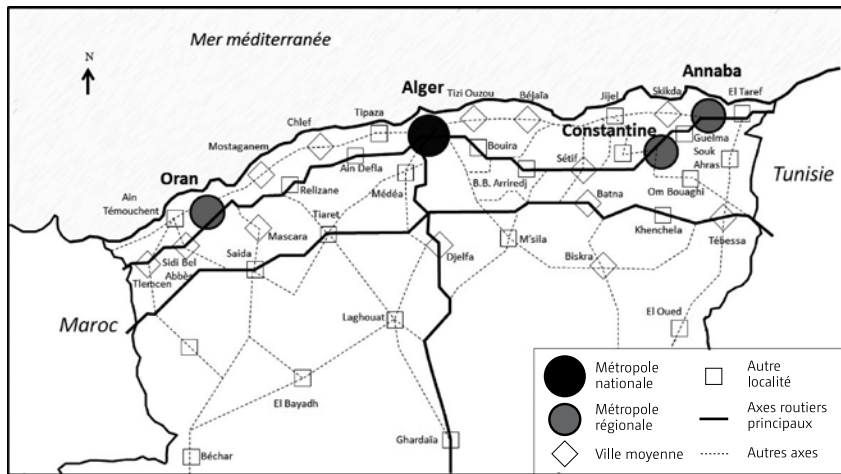


Figure 1 : Carte du système urbain algérien. (source : SNAT 2025 ; mise en forme : auteur)

3 Le PUD est un instrument d'urbanisme institué pour maîtriser la croissance des villes de plus de 10000 habitants.

par le décret 58-1463 du 31 décembre 1958, est adopté en 1960 en Algérie par le décret 62-155 du 31 décembre 1962. Mais ce n'est qu'à la fin des années 1970 que les villes algériennes seront dotées de ces plans qui demeureront en vigueur jusqu'à 1990.

Oran, deuxième ville de l'Algérie, n'a connu l'approbation de son PUD qu'en 1977, dans un moment où des opérations de logements sous forme de ZHUN⁴ (Zone d'habitat urbaine nouvelle), de lotissements et d'équipements étaient déjà en construction, comme les cités Dar El-Beida, Es-Seddikia, Maraval et USTO. Une telle logique de rattrapage des retards et de réalisation dans l'urgence d'immenses programmes va amputer le PUD de l'ambition d'organisation spatiale qui aurait dû être la sienne. En réalité, ce document n'aboutissait qu'à un état des lieux de la ville en pleine transformation. Il n'a fait, qu'entériner des actions déjà engagées. En effet, une fois que la direction centrale de l'État arrête sa programmation en matière de ZHUN et de grille d'équipements, le PUD ne fonctionne plus, la planification urbaine est en panne. Le PUD n'était qu'un simple instrument alibi (Semmoud et al., 2009).

Après l'expiration de son PUD à la fin des années 1980, l'urbanisation de la ville d'Oran s'est effectuée, durant la décennie suivante, en l'absence d'instrument d'urbanisme. Au tournant de l'année 1990, l'État-planificateur a mis en cause les dogmes qui fondaient la politique d'aménagement du territoire et de planification urbaine, qui a connu alors un changement d'instruments. La loi n° 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme établit le cadre juridique de la planification urbaine, en termes de règles fonctionnelles et de normes d'occupation du sol. Elle comprend deux instruments d'urbanisme : le PDAU à l'échelle des agglomérations, et le POS en tant qu'instrument de détail.

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

— PDAU D'ORAN, EXTENSION DE LA PÉRIPHÉRIE AU DÉTRIMENT DU RENOUVELLEMENT DU CENTRE⁵

Le PDAU est un instrument de planification spatiale et de gestion urbaine. Il définit les intentions à long terme (20 ans) des pouvoirs publics et détermine à l'échelle d'une ou de plusieurs communes : la destination générale des sols, l'extension urbaine, les zones d'intervention sur les tissus urbains existants et les zones à protéger et enfin les périmètres des plans d'occupation des sols et les termes de référence y afférant. L'élaboration du PDAU d'Oran est faite suite aux directives issues du SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire), du SRAT (Schéma Régional d'Aménagement du Territoire) et enfin du PAW⁶ (Plan d'Aménagement de la Wilaya). Le SNAT propose une esquisse de structuration du territoire national dans laquelle Oran est positionnée comme métropole du premier rang, d'envergure internationale. Le SRAT de la région Nord-Ouest affirme la position de la Métropole Oranaise dans l'armature urbaine de cette région. Le PAW favorise, en matière d'urbanisation, la limitation de la croissance urbaine et la reconquête des tissus urbains déjà urbanisés ou en cours d'urbanisation au niveau de la Wilaya d'Oran. Le groupement urbain d'Oran que le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) prend en charge comprend quatre communes : la commune d'Oran, la commune de Bir el-Djir, la commune de Sidi Chami et la commune d'Es-Sénia. Il s'étend sur 25057 ha. Ce PDAU délimite le territoire des 66 POS présents actuellement à Oran et en fixe les termes de référence. Le PDAU adopte la technique du zoning. Les espaces d'urbanisation proposés par le PDAU s'expriment en termes de secteurs. Les secteurs sont des fractions continues du territoire communal ayant quatre sortes de vocation qui déterminent les quatre catégories de secteurs : secteurs urbanisés (SU), secteurs à urbaniser (SAU), secteurs d'urbanisation futurs (SUF) et secteurs non urbanisables (SNU) (loi 90-29, art. 19). Les secteurs urbanisés (SU) incluent tous les terrains occupés par des constructions agglomérées (loi 90-29, art.20). Ils s'étalent sur une superficie de 8860 ha, sur la base de laquelle, ont été programmés 48 POS. En second lieu, les secteurs à urbaniser (SAU) incluent les terrains destinés à être urbanisés, à un horizon de dix ans, dans l'ordre de priorité prévu par le PDAU (loi 90-29,

5 Cette partie a fait l'objet d'une partie de notre article publié en collaboration avec Mohamed Madani (2015), intitulé «L'agglomération oranaise (Algérie) entre instruments d'urbanisme et processus d'urbanisation ». URL : <http://echogeo.revues.org/14386>

6 Les trois documents SNAT, SRAT et PAW sont des instruments d'aménagement du territoire, institués par la loi 01-20 du 21.12.2001, relative à l'aménagement et au développement durable du territoire. Le SNAT est un schéma initié par l'État central, pour assurer l'aménagement à l'échelle du territoire national (loi 01-20, art.7). Le SRAT est un schéma approuvé par voie réglementaire, pour assurer l'aménagement à l'échelle de la région (loi 01-20, art.48). Le PAW est un plan initié par le wali afin d'assurer l'aménagement à l'échelle de la wilaya (loi 01-20, art.53).

art.21). Ils s'étalent sur une superficie de 704 ha, sur la base de laquelle, ont été prévus cinq POS. Ensuite, les secteurs d'urbanisation future (SUF) incluent les terrains destinés à être urbanisés, à un horizon de 20 ans (loi 90-29, art.22). Ces terrains étaient frappés d'une servitude de *non aedificandi* dont la levée devait intervenir aux échéances prévues par l'approbation du POS correspondant. Ils présentent les extensions Est du groupement d'Oran, sur une superficie de 960 ha, sur la base de laquelle, ont été planifiés sept POS. In fine, les secteurs non urbanisables sont ceux où les droits à construire seront nuls ou limités (loi 90-29, art.23). Ce secteurs présentent les différents territoires à préserver (terrains agricoles, la frange littorale, etc.). Ils s'étalent sur une superficie de 14533 ha, sur la base de laquelle, ont été programmés six POS. En tant qu'instrument de planification urbaine, définissant les grandes orientations stratégiques et déterminant la destination générale des sols, le PDAU du groupement d'Oran propose des opérations visant tout son périmètre, entre l'extension de la ville vers l'est, la reconquête des tissus urbains existants et la préservation des terres agricoles (URSA, 1998). Mais, la réalité est tout à fait différente. L'option de l'extension a pris le pas sur le reste (Kadri et al., 2015). L'étalement urbain de l'agglomération favorisé par la présence des dysfonctionnements dans la reconquête du centre ancien, impose par ailleurs la mise en place d'une politique rigoureuse de renouvellement urbain, qui tarde à voir le jour (Mazouz, 2015). Aujourd'hui, le PDAU ne sert qu'à produire du sol urbanisable pour les extensions futures, et à délimiter les périmètres des différents POS. Ses orientations sont limitées seulement dans les intentions, sans détailler les actions ni les procédures nécessaires pour atteindre les objectifs de maîtrise de la transformation des tissus anciens, et de développement d'une qualité dans les tissus urbains nouveaux (Saidouni, 2000). Ainsi, les directives du PDAU du groupement d'Oran ne sont pas respectées par les administrations communales, celle-là mêmes qui les ont approuvées. D'ailleurs, le PDAU du groupement d'Oran était déjà dépassé, peu après son approbation, car il ne répondait plus aux évolutions en cours (Kadri et al., 2015). De même, la réalisation des grands programmes de logements dans l'urgence n'a pas manqué d'imposer des implantations sur des terrains prévus pour d'autres usages, suite aux décisions prises par la wilaya, et encore par les promoteurs immobiliers privés, qui se présentent, selon le sentiment commun des oranais comme des prédateurs urbains⁷ (Kettaf, 2013). Dans

7 Les promoteurs immobiliers sont fortement apparus avec la nouvelle politique libérale au tournant des années 2000 et ils sont devenus de plus en plus un acteur incontournable dans la production urbanistique et architecturale à Oran. Ils instrumentalisent les instruments d'urbanisme, en cherchant les meilleurs terrains à bâtir, plus proches de la ville, en construisant haut et dense sans se préoccuper des règles de la composition urbaine, des retombées sur le paysage et de la qualité de la production urbanistique et architecturale (Kettaf, 2013).

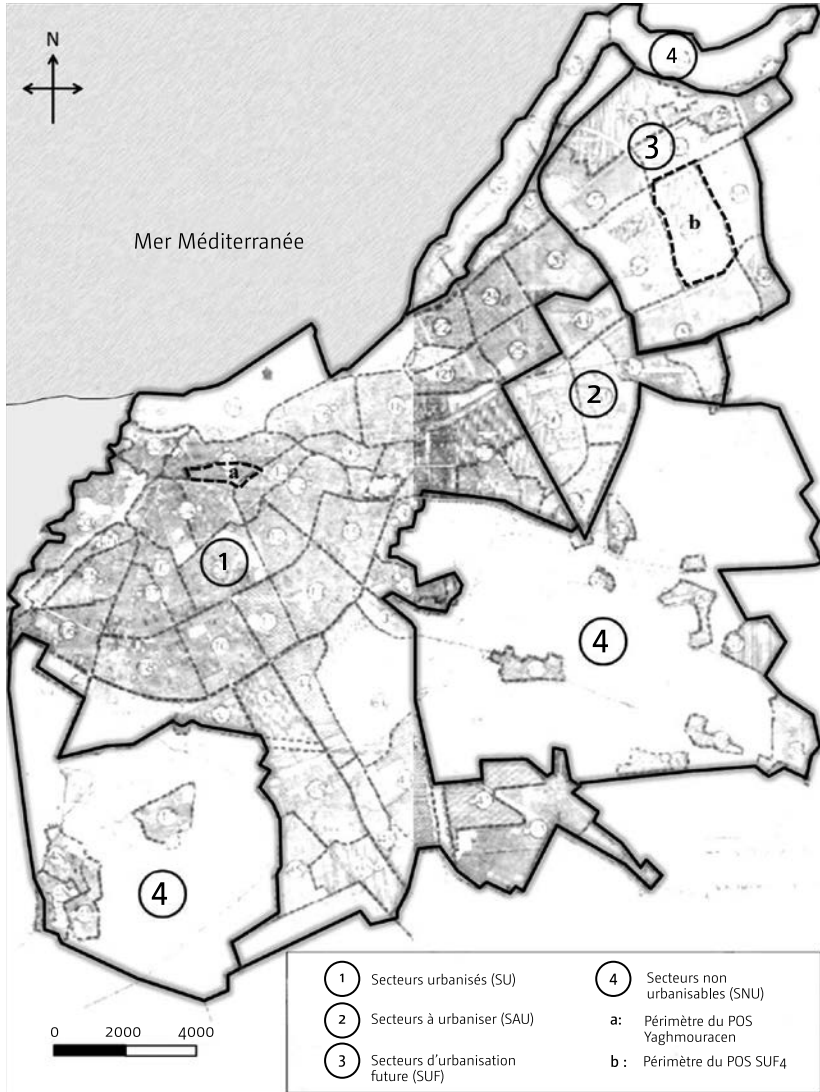


Figure 2 : Limitation des quatre secteurs définis par le PDAU d'Oran et les périmètres des deux cas d'étude des POS. (source : PDAU d'Oran 1998 ; mise en forme : auteur)

le même sens, les empiétements n'ont pas épargné, également, les secteurs non urbanisables (SNU). Partant de là, le fossé séparant la ville projetée par les plans d'urbanisme et la réalité produite sur le terrain devient de plus en plus considérable (Boumaza, 2006).

La révision en cours du PDAU du groupement d'Oran est en droite ligne avec la première étude de 1998. Le rapport de la première phase, approuvé en mai 2015, prévoit l'extension continue d'Oran, en ajoutant une cinquième commune, la commune d'El Kerma, au groupement d'Oran (URBOR, 2015). Il vise aussi la création des conurbations entre les différentes agglomérations environnantes. La création du nouveau pôle urbain d'Ain El-Beida, sur une superficie de 1871 ha⁸, du côté ouest de la ville, contenant un programme de 35000 logements suite à une décision prise par le wali⁹ et son exécutif, concrétise cette orientation d'étalement urbain, tout en apportant une réponse à la forte crise du logement à Oran (Kadri et al., 2015).

Au lieu de définir une idée et un vrai projet pour la ville, et d'être susceptible d'évoluer dans le temps au cours de sa réalisation en laissant place à une certaine souplesse pour pouvoir opérer des modifications si nécessaire, selon les nouvelles exigences de la ville qu'il n'était pas possible de prévoir au début, le PDAU fige la ville dans un règlement juridique opposable aux tiers. La réalisation du PDAU illustre l'absence réelle d'une philosophie du projet urbain. Il se trouve figé, souvent dépassé, résultant à un simple découpage sommaire de différents secteurs, dans lesquels ont été programmés des POS.

— POS YAGHMOURACEN ET POS SUF4, REGARDS CROISÉS ENTRE SECTEUR URBANISÉ ET SECTEUR D'URBANISATION FUTURE

Le POS est un instrument réglementaire, fixe les droits de construction mais ne crée pas de droit à construire, dans « *le respect des dispositions du PDAU, le POS fixe de façon détaillée les droits d'usage du sol et de construction* » (loi 90-29, art.31). Le choix des cas d'étude des POS a été porté sur deux études approuvées et donc opérationnelles : le POS Yaghmouracén (ex-Saint-Pierre au centre-ville) et POS SUF4 (Bir El Djir). Le but ici est de varier le contexte du site (tissu existant et extension périphérique), le type d'intervention et les acteurs concernés par l'opération.

8 La superficie du nouveau pôle urbain est réduite récemment à 1375 ha, répartie entre trois communes : Oran (202 ha), Es-Sénia (329 ha) et Misserghine (844 ha). (<http://www.poleoran.com>)

9 Le wali, équivalent au Préfet en France, est défini, d'après l'article 92 de la loi n°90-08 du 7 avril 1990 portant code de la wilaya, comme le représentant de l'Etat et le délégué du Gouvernement au niveau de la wilaya (préfecture). Il exécute les décisions du gouvernement ainsi que les instructions qu'il reçoit de chacun des ministres.

Le quartier Yaghmouracen (ex Saint-Pierre)¹⁰ présente, depuis sa formation avec le plan d'alignement d'Oran du 5 février 1857, l'extension la plus significative du centre-ville, sur une superficie d'environ 27 hectares (Lespès, 1938). La problématique se posant dans le cas du secteur urbain Yaghmouracen est d'abord liée à une démarche de reconquête d'un tissu urbain existant et de renouvellement d'un cadre bâti ancien (Mazouz, 2015). La proposition d'aménagement vise de minimiser au maximum les démolitions, sauf pour les immeubles délabrés, et d'aérer le quartier par la réaffectation de parcelles d'immeubles vétustes en places publiques, des alignements pour l'élargissement de voies et l'affectation des parcelles occupées par des hangars à des équipements (URBATECS, 2004).

L'aménagement projeté prévoit deux zones homogènes réglementaires (Kadri et al., 2015). Dans la première zone dite « zone des axes principaux », il s'agit de la préservation des particularités architecturales des façades et le renforcement de l'activité commerciale et de services. Pour la deuxième zone, les opérations de rénovation et de réhabilitation ont été favorisées. Les espaces publics n'ont fait l'objet d'aucun traitement particulier ou spécifique dans les deux zones distinguées par le POS.

Dix ans après l'approbation du POS Yaghmouracen, le quartier ne connaît pas encore d'actions visant sa reconquête (Kadri et al., 2015). Les attentes dépassent largement la nature et les moyens du POS, qui se résume en un constat et un règlement. L'intervention s'est limitée à une parcelle ou à un ensemble de parcelles, en privilégiant les actions ponctuelles et qui sont forcément incomplètes. Les tissus existants font face à des facteurs limitatifs liés au statut juridique du foncier et à l'absence d'un cadre réglementaire et financier opératoire qui fixe les règles d'intervention dans ces tissus urbains anciens. Le POS Yaghmouracen montre clairement ses limites, car il est resté face aux difficultés d'intervention sur un cadre bâti ancien, et dont la connaissance de la nature juridique des terrains à aménager (Mazouz, 2015) représente une contrainte fondamentale pour la définition des règles d'urbanisme et de droits de construire rattachés à la propriété (Mouaziz-Bouchentouf, 2014). Ces contraintes n'ont jamais été surmontées pour envisager un plan global de valorisation et de protection. Il est évident que la complexité de telles interventions exige, non seulement une démarche à long terme, mais aussi l'élaboration d'un projet urbain qui s'insère dans une optique de renouvellement et d'extension de la centralité urbaine (Chaline, 1999).

10 L'exemple du quartier Yaghmouracen (ex Saint-Pierre) a fait l'objet d'une communication en collaboration avec Fadila Kettaf, intitulée « L'urbanisme de plan, décalage entre documents et réalité. Cas du POS Yaghmouracen (ex-Saint-Pierre) à Oran », lors du colloque international « La ville contemporaine en méditerranée, nouveaux enjeux, nouvelles approches. Regards croisés entre rive nord et rive sud », organisé à Oum El Bouaghi (Algérie), le 09 et 10 novembre 2015.

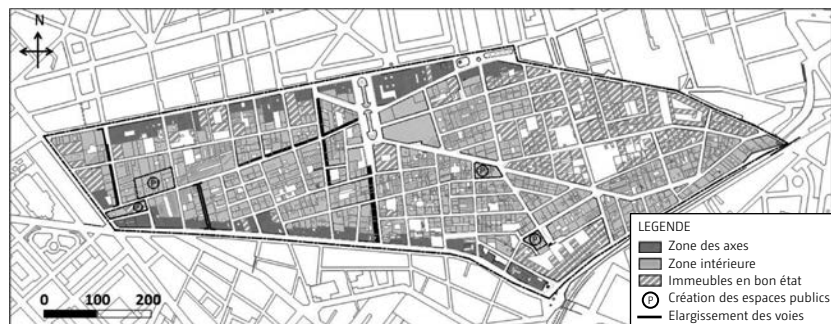


Figure 3 : Plan d'aménagement du POS Yaghmouracen 2004. (source : POS Yaghmouracen 2004 ; mise en forme : auteur)

Vu la situation délicate des POS des différents secteurs urbanisés, comme le cas du POS Yaghmouracen, et avec la situation d'urgence qui caractérise les interventions urbanistiques, l'étalement de la ville d'Oran amène la saturation rapide des secteurs à urbaniser (SAU) et favorise l'urbanisation des Secteurs d'urbanisation future (SUF) comme le cas de SUF4. Le POS SUF4¹¹, se situe dans la commune de Bir el-Djir, dans la « zone des secteurs d'urbanisation future » du groupement d'Oran. La problématique de ce POS est totalement différente du premier. Étalaé sur un site vierge de 180 hectares, le POS SUF 4 fait partie des quatre SUF désignés par le PDAU pour accueillir le nouveau quartier d'El Bahia, destiné à un pôle d'affaires, de services et de commerces à l'échelle de la ville (Kadri et al., 2015).

Fadila Kettaf (2013) signale que l'étude réalisée en 2004, suivant ces intentions était gelée, en l'attente de l'achèvement des études des secteurs à urbaniser (SAU), engendrant pendant cette période, des empiètements progressifs par le campus universitaire « Belgaid » et le stade olympique, suite au choix de l'équipe du wali. « *L'intervention du wali et son exécutif en matière de choix de l'emplacement d'équipements a été fortement prégnante* » (Kettaf, 2013, p.282), en l'absence de pratiques relevant de la gouvernance urbaine, qui ne trouve pas un terrain favorable à leur application et leur généralisation en Algérie (Mouaziz-Bouchentouf, 2014).

Le bureau d'étude privé, responsable de l'étude du POS en question a été appelé, en 2010, pour concevoir un autre POS, suite à de nouvelles intentions. Le périmètre du POS SUF4 est vu désormais comme un foncier disponible pour

11 Notre travail sur le cas du POS SUF4 s'insère dans la continuité du travail abordé sur le présent POS, dans un chapitre de la thèse de Fadila Kettaf (2013), intéressé à la place de l'espace public dans le processus d'élaboration des nouveaux POS.

accueillir le futur immense programme de logements (ETAR, 2014). En dernier ressort, nos entretiens réalisés avec le bureau d'études concerné et la direction d'urbanisme ont montré que le plan proposé résulte d'un état des lieux d'un périmètre en pleine transformation où on entérine les actions déjà engagées sans aucune référence à des documents d'urbanisme approuvés, et en tenant compte d'une division des différents futurs programmes de différents types de logements (promotionnels, promotionnels aidés et sociaux) et des projets d'équipements (banques et cliniques). Aucune attention n'est accordée à la composition de l'ensemble.

Par son élaboration, ce dernier présente une antithèse de l'approche du projet urbain. Il a été considéré comme un « programme de logements ». Son rapport de présentation est composé plus de tableaux récapitulatifs des programmes de logements que d'orientations d'aménagement : les règles d'implantation, le traitement des façades et la typologie de l'habitat n'y figurent pas (Kadri et al., 2015). D'un nombre total de 8000 logements, entre 2000 logements sociaux, 4500 logements participatifs locatifs (LPL) et 1500 logements promotionnels, les résultats de ce POS illustrent bien ses limites dans l'établissement d'une cohérence urbaine permettant le développement des quartiers périphériques (Hafiane, 2011). Cette dimension est accentuée si on intègre la dimension politique ou managériale : la prédominance du wali dans les grandes idées d'aménagement, la définition du nombre et types de logements et, même, la désignation des différents promoteurs et entreprises de réalisation de ces projets. Face à cette prédominance de l'État dans la prise de décision, le rôle de l'acteur-concepteur s'arrête même à l'application des idées des acteurs décideurs (Kettaf, 2013).

La problématique diffère également entre le POS Yaghmouracen, un tissu existant, et le POS SUF4, une extension. Mais généralement, dans la pratique, lorsque le POS est enfin approuvé après des longues procédures d'approbation, il est déjà dépassé et il convient alors d'engager immédiatement sa révision. Sur les 66 POS, seulement 21 POS ont été approuvés. Pour concrétiser le tiers du programme POS, il a fallu 17 ans ! Face à ce retard considérable, la ville continue à se développer avec l'absence d'un instrument d'urbanisme à une échelle plus maîtrisée (Kadri et al., 2015). Ce qui illustre le dépassement de ces instruments dans la maîtrise de la fabrique de la ville d'Oran.

La faiblesse du POS se situe, en partie, dans son élaboration mais réside surtout dans sa mise en œuvre. La méthodologie de son élaboration présente un caractère uniforme et constitue une transplantation mécanique de plans finissant par instaurer une démarche unique pour l'ensemble des secteurs urbains dont le caractère spécifique de chaque secteur est ignoré (Saidouni, 2000). Par son caractère grammatical qui ne lui a pas permis d'intégrer les

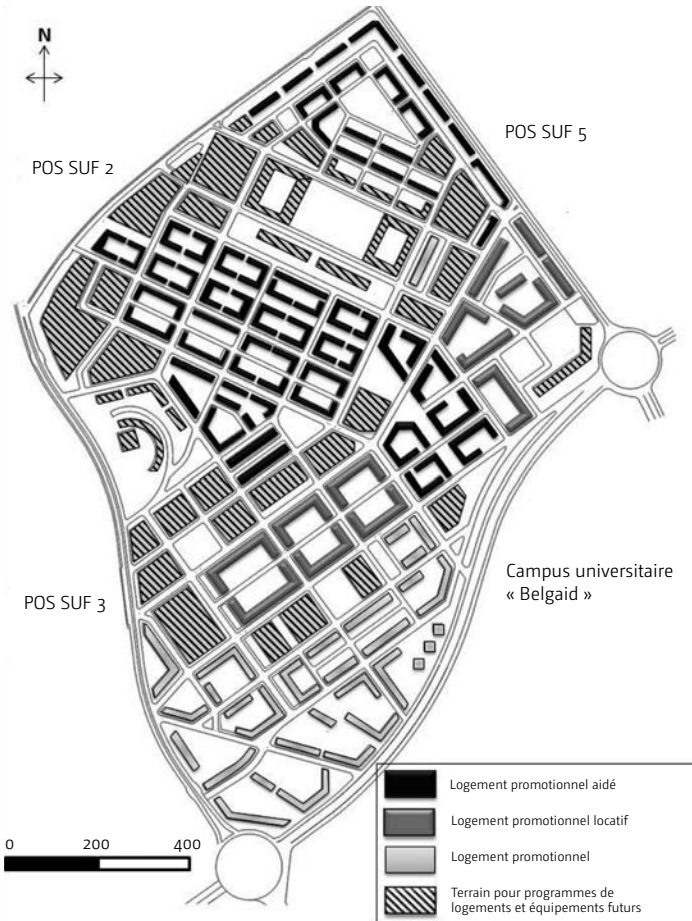


Figure 4 : Plan d'aménagement du POS SUF 4. (source : POS SUF4 2013 ; mise en forme : auteur).

données spécifiques du site, sa démarche se positionnait toute entière dans la recherche d'une corrélation entre les besoins démographique et socio-économique, d'une part et l'occupation du sol d'autre part (Sidi Boumedine, 2013). Ainsi, les acteurs intervenant dans la production des POS ne se réfèrent que très peu au PDAU. Chaque architecte, selon le peu de données disponibles dont il dispose, dessine un POS sans aucune coordination prévue avec les études des autres POS mitoyens, avec la faible présence de la Direction de l'Urbanisme et de la Construction, chargée de la coordination et de la mise en œuvre, au niveau local, des politiques d'urbanisme (Kettaf, 2013).

En général, le morcellement de la ville en POS, la fragmentation des POS entre les bureaux d'études, la non coordination des bureaux d'études entre

eux, l'étalement des études des POS et la dynamique incontrôlée de la ville, et l'étalement de la concrétisation du programme du PDAU ne font qu'aggraver d'avantage la banalisation de l'organisation de l'agglomération oranaise (Guerroudj, 2004). La planification urbaine algérienne reste peu efficiente, faute de moyens de mise en œuvre et en raison du détournement fréquent de la vocation des sols, contredisant les instruments d'urbanisme (Madani, 2002 ; Djellouli et al., 2010). Face à cette situation, une question mérite d'être posée : pourquoi maintenir le PDAU et le POS, lesquels se sont montrés inefficaces et incapables de suivre les mutations en cours, et de ce fait, se sont retrouvés rapidement dépassés et obsolètes ?

— ÉMERGENCE DE NOUVEAUX SCHÉMAS STRATÉGIQUES : LE SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE (SDAAM) ET LE SCHÉMA DE COHÉRENCE URBAINE (SCU)

La démarche quantitative de la gestion urbaine par les instruments PDAU et POS telle que menée jusqu'ici et son incapacité à permettre une réelle planification urbaine a rendu inévitable l'émergence de nouvelles réflexions explorant la possibilité de produire de nouveaux instruments d'urbanisme soucieux de la gestion et de la maîtrise de l'aménagement des grands territoires urbains. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du tourisme (MATET) a engagé de nouveaux outils de planification urbaine, définis par la loi 01-20 du 21.12.2001, relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, et ensuite la loi n° 06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville, affichent une mutation d'une politique de sectorisation à une politique d'institutionnalisation, de transversalité, de partenariat, de solidarité et de pluralité d'acteurs (Berezowska-Azzag, 2007).

Ces nouvelles réflexions engagées par le Ministère ont donné lieu à de nouveaux instruments dits stratégiques. Ils sont déclinés à deux niveaux d'échelle territoriale. Les premières sont des outils d'orientation stratégiques : le Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (SDAAM) et le Schéma de Cohérence Urbaine (SCU). Le deuxième concerne un outil tactique d'orientation : le Projet Urbain (PU). « *Ces études sont censées mettre en place des stratégies de développement et d'aménagement de la ville en intégrant les principes du développement durable, et rendre ainsi le PDAU plus opérant* » (Kettaf, 2013, p.220).

Par rapport à l'outil tactique d'orientation - le Projet Urbain (PU) qui n'a pas encore vu le jour (Berezowska-Azzag, 2007) - le SDAAM et le SCU d'Oran

font, dès l'année 2006, l'objet des différentes études menées par le bureau d'études tunisien Dirasset¹². Dans l'objectif d'introduire des nouveaux instruments à l'horizon 2025 qui articulent les Schémas National et régionaux (SNAT et SRAT) aux outils réglementaires, le PDAU et le POS, les deux schémas SDAAM et SCU sont définis comme des nouveaux documents d'aménagement, répondant à un besoin urgent de maîtriser la croissance et l'étalement urbain de la métropole.

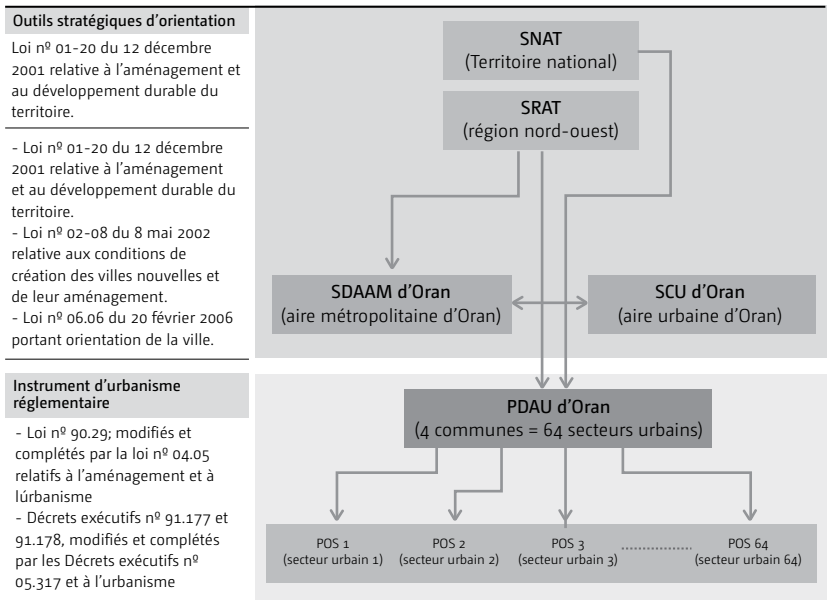


Figure 5 : L'arbre hiérarchique des instruments d'urbanisme à Oran. (réalisation : auteur)

Le premier outil stratégique, le SDAAM, est un document d'aménagement et de développement durable du territoire. Le principal objectif de l'aménagement de l'aire métropolitaine est de permettre un ciblage plus efficace de l'action publique et des politiques sociales sur le territoire, dans le cadre du développement durable (Dirasset, 2011). Il lui revient également de préparer et d'impulser, par des décisions structurantes, les mutations sectorielles en matière économique et d'infrastructures. Pour cela, le SDAAM se propose

12 En plus de l'étude des deux schémas ; SDAAM et SCU d'Oran, le bureau d'étude Dirasset est le responsable de l'étude du SRAT de la région nord-ouest, approuvée en 2010.

d'analyser, pour optimiser les influences que la métropole développe sur son aire métropolitaine de façon à lui permettre d'atteindre la masse critique qui la rende crédible : réseaux d'infrastructures, réseaux de villes, à la fois concurrentes et complémentaires, réseaux d'acteurs organisés autour de préoccupations et d'intérêts communs, réseaux d'entreprises qui, ensemble suscitent l'émergence d'un pôle de compétitivité et de compétences.

Le deuxième outil stratégique, le SCU, lancé par le ministre délégué chargé de la ville, représente « le projet de ville ». Il vise à doter l'État et les collectivités locales d'un cadre d'intervention cohérent et fonctionnel. Il s'engage à intégrer la démarche du développement durable, à imposer la concertation et la négociation, à poursuivre des méthodes de diagnostic prospectif, à assurer un développement urbain cohérent, à initier un système de contractualisation de développement urbain et à créer un cadre intercommunal de coopération (loi 06-06, art. 2).

Penchant dans la même vision fonctionnelle, la différence entre le SDAAM et le SCU est surtout une différence d'échelles dans la délimitation de l'aire d'étude. La délimitation de l'aire d'étude du SDAAM d'Oran est répartie en deux aires métropolitaines. En premier, l'aire métropolitaine « élargie » d'Oran qui concerne quatre wilayas. Pour éviter tout risque de chevauchement avec le SRAT de la région Nord-Ouest, le SDAAM d'Oran ne retient que les parties concernées par la problématique métropolitaine, sur la deuxième aire métropolitaine qui est l'aire métropolitaine « centrale » (Kettaf, 2013). Cette dernière concerne les neuf communes centrales autour d'Oran.

En parallèle, l'aire d'étude du SCU d'Oran s'étale sur les neuf communes centrales autour d'Oran (Dirasset, 2007). En effet, cette délimitation a créé un chevauchement avec l'aire d'étude du SDAAM et donc, une réelle difficulté dans la mise en œuvre des deux schémas a été rencontrée. Ces deux études ont fait l'objet de plusieurs interrogations sur le rôle du SDAAM, par rapport au SCU qui ont, d'après ces derniers, le même objectif d'être des outils stratégiques d'orientation sur un même territoire de neuf communes. La question obsédante était de savoir comment les distinguer, en sachant qu'ils sont censés « *déterminer à l'échelle de plusieurs communes ou de groupements de communes, un projet de territoire qui vise à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles et porter un projet urbain ambitieux pour l'agglomération oranaise* » (Kettaf, 2013, p.221).

Cette ambiguïté, résultante sur le terrain au niveau des différents acteurs de la ville d'Oran, dans l'objectif et le territoire des deux schémas, le SDAAM et le SCU, malgré la distinction faite théoriquement par les deux lois citées au-dessus, a induit à plusieurs changements d'instruments. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement et du Tourisme (MATET) a introduit en 2008 de nouvelles orientations relatives au réajustement des études

de la politique de la ville et de l'aménagement du territoire. Cette orientation s'est portée, en premier changement, sur le remplacement du SCU d'Oran par le SCTU (Schéma de Cohérence du Transport et de l'Urbanisation) de la Métropole Oranaise. Cette substitution a eu vocation d'éviter tout risque de chevauchement et d'interférence entre le SDAAM et le SCTU.

Fadila Kettaf (2013) note qu'un deuxième changement porte sur l'annulation du SCTU, dont son rôle et son périmètre d'intervention n'ont pas été déjà défini, et son élargissement en un SPV¹³ (Schéma de la Politique de la Ville) qui redéfinit l'aire d'étude à toute la wilaya d'Oran (26 communes). Les dispositifs de planification changent très vite mais sans opérationnalité (Hafiane, 2011). En parallèle, le rapport provisoire de la mission 3 de l'étude du SDAAM, déposé en 2010, a été présenté par le bureau d'études Dirasset dans une rencontre régionale, tenue au siège de la wilaya en présence du wali d'Oran et de tout son exécutif. Il porte sur le programme prioritaire d'intervention dont le territoire est organisé sous forme de zonages monofonctionnels. Compte tenu de sa proposition jugée fantaisiste par la commission d'approbation, cette étude du SDAAM a été déclarée infructueuse (Kettaf, 2013). Le rapport définitif de cette mission a été modifié et déposé en février 2011 en prenant en compte les orientations de l'équipe du wali.

Aujourd'hui, après huit ans d'études, Oran ne dispose encore d'aucun outil d'orientation stratégique. Suite à l'annulation du SDAAM, changements du SCU en SCTU et ensuite en SPV, et à l'inaptitude du système PDAU-POS à maîtriser l'urbanisation de l'ensemble, la ville d'Oran continue à se produire sans projet global, mettant en évidence un dessein, une vision perspective du développement de l'agglomération.

— CONCLUSION

Depuis l'indépendance du pays en 1962, les politiques d'aménagement des villes algériennes ont été multipliées, induisant un changement des instruments d'urbanisme. Après l'échec de la première période des PUD, l'introduction des nouveaux instruments d'urbanisme PDAU et POS, depuis les années 1990 relevait les grandes ambitions d'organiser et de réglementer la fabrique de la ville algérienne, mais le résultat n'a pas suivi ces intentions (Bendjelid et al., 2004). Ces instruments d'urbanisme n'arrivent pas à assurer la gestion de l'urbanisation de la ville d'Oran. En restant très généralistes dans leurs

13 Le Schéma de la Politique de la Ville (SPV) concerne les quatre grandes villes algériennes: Alger, Oran, Constantine et Annaba.

orientations, ils produisent surtout le sol urbanisable. La partie prospective et réflexive sur l'aménagement de l'espace est mise à l'écart.

En effet, les instruments d'urbanisme PDAU et POS ont montré leur inaptitude dans la maîtrise globale des tissus urbains de la ville en formation, surtout dans les périphéries qui croissent et s'étendent très rapidement, avec l'absence des réflexions stratégiques à l'échelle de la ville d'Oran. La situation délicate de la production urbaine à Oran est continue, suite aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des différentes études des nouveaux schémas stratégiques; soit de la métropole comme le SDAAM, soit de l'aire urbaine comme le SCU, Oran ne dispose encore aujourd'hui, d'aucun outil d'orientation stratégique. Elle continue à se produire dans l'absence d'un projet global de l'ensemble de la métropole.

— BIBLIOGRAPHIE

Bendjelid, A., Brûlé, J.-C. et Fontaine, J. (ed). (2004). *Aménageurs et aménagés en Algérie. Héritages des années Boumediène et Chadli.* Paris : Harmattan.

Berezowska-Azzag, E. (2007). Le projet de ville, une vision stratégique indispensable. *Vies de villes*, hors-série 1, 56-62.

Boumaza, N. (ed). (2006). *Villes réelles, villes projetées. Villes maghrébines en fabrication.* Paris : Maisonneuve & Larose.

Chaline, C. (1999). *La régénération urbaine.* Paris : PUF.

Djellouli, Y., Emelianoff, C., Bennisr, A. et Chevalier, J. (ed). (2010). *L'étalement urbain ; un processus incontrôlable?* Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Dirasset bureau d'études. (2007). Schéma de Cohérence Urbaine (SCU) d'Oran.

Dirasset bureau d'études. (2011). Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine (SDAAM) d'Oran, 3 missions.

ETAR bureau d'études technique d'architecture. (2014). Plan d'Occupation des Sols (POS) du Secteur d'Urbanisation Future SUF 4.

Guerroudj, T. (2004). Les enjeux de l'organisation de l'agglomération oranaise. *Insaniyat*, 23-24, 45-61.

Hafiane, A. (2011). L'évolution des instruments et des acteurs des politiques urbaines en Algérie après l'indépendance. In L. Zaki (Ed.). *L'action urbaine au Maghreb. Enjeux professionnels et politiques* (pp. 77-96). Paris : IRMC-Karthala.

Kadri, Y. et Madani, M. (2015). L'agglomération oranaise (Algérie) entre instruments d'urbanisme et processus d'urbanisation. *EchoGéo* [en ligne], 34. Disponible sur : <http://echogeo.revues.org/14386>

Kettaf, F. (2013). *La fabrique des espaces publics : Conceptions, formes et usages des places d'Oran (Algérie).* Thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace. Université Paul Valéry Montpellier 3, France.

Lespès, R. (1938). *Oran, étude de géographie et d'histoire urbaines.* Paris : Librairie Félix-Alcan.

Madani, M. (2002). Villes algériennes : entre panne de projet et urbanisme de fait. *Naqd*, 16, 11-25.

Mazouz, F. (2015). *Le renouvellement du patrimoine bâti vétuste, le cas du centre-ville d'Oran.* Thèse de doctorat en architecture. Université des Sciences et de la Technologie d'Oran Mohamed Boudiaf, Algérie.

Mouaziz-Bouchentouf, N. (2014). *Foncier et immobilier à Oran. Législations et stratégies d'acteurs.* Thèse de doctorat en urbanisme. Université des Sciences et de la Technologie d'Oran Mohamed Boudiaf, Algérie.

Saidouni, M. (2000). *Éléments d'introduction à l'urbanisme, histoire, méthodologie, réglementation.* Alger : Casbah.

Semmoud, B. et Aït Amirat, A. (eds) (2009). Evolution politiques et planification, production et gestion urbaines en Algérie. In P-R. Baduel (ed.), *La ville et l'urbain dans le monde arabe et en Europe : Acteurs, organisations, territoires* (pp. 135-146). Paris : Maisonneuve & Larose.

Sidi Boumedine, R. (ed). (2013). *L'urbanisme en Algérie : Echech des instruments ou instruments de l'échech ?* Alger : les Alternatives Urbaines.

Signoles, P., Cattedra, R., Legros O., Iraki, A. et Barthel P.-A. (eds) (2014). *Territoires et politiques dans les périphéries des grandes villes du Maghreb.* Paris : Karthala.

URBATECS société d'études d'urbanisme, d'architecture, technico-économiques et sociologiques. (2004). Plan d'Occupation des Sols (POS) du secteur urbanisé Yaghmourcen.

URBOR centre d'études et de réalisations en urbanisme. (2015). Révision du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) du groupement d'Oran phase 1.

URSA bureau d'études d'urbanisme Agence Oran. (1998). Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) du groupement d'Oran.

— LOIS

Loi 90-29 relative à l'aménagement et à l'urbanisme du 1er décembre 1990 (<http://www.joradp.dz/HFR/Index.htm>).

Loi 01-20 du 12 décembre relative à l'aménagement et au développement durable du territoire du 12 décembre 2001 (<http://www.joradp.dz/HFR/Index.htm>).

Loi 06.06 du 20 février 2006 portant orientation de la ville (<http://www.joradp.dz/HFR/Index.htm>).