
L'agglomération oranaise (Algérie) entre instruments d'urbanisme et processus d'urbanisation

Youcef Kadri et Mohamed Madani



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/echogeo/14386>

DOI : 10.4000/echogeo.14386

ISSN : 1963-1197

Éditeur

Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (CNRS UMR 8586)

Référence électronique

Youcef Kadri et Mohamed Madani, « L'agglomération oranaise (Algérie) entre instruments d'urbanisme et processus d'urbanisation », *EchoGéo* [En ligne], 34 | 2015, mis en ligne le 15 décembre 2015, consulté le 31 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14386> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/echogeo.14386>

Ce document a été généré automatiquement le 31 juillet 2021.

EchoGéo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND)

L'agglomération oranaise (Algérie) entre instruments d'urbanisme et processus d'urbanisation

Youcef Kadri et Mohamed Madani

Introduction

Contrairement aux villes du Nord où la mise en œuvre de politiques urbaines arrive, depuis plus d'une cinquantaine d'années, à assurer la maîtrise de l'évolution de leur processus d'urbanisation, le défi majeur des villes du Sud réside dans la construction d'une planification urbaine effective et efficiente (Berry-Chikhaoui et *al.*, 2000 ; Carrière, 2002 ; Signoles et *al.*, 2009). Faute de moyens pour la mise en œuvre et en raison du détournement fréquent de la vocation des sols en contradiction avec les documents d'urbanisme (Madani, 2002 ; Djellouli et *al.*, 2010 ; Zaki, 2011), les limites des expériences réalisées jusqu'ici apparaissent clairement.

Plus de cinquante ans après l'indépendance, les villes algériennes souffrent toujours d'une croissance urbaine accélérée entraînant une grande consommation des ressources foncières (Cote, 1996). Un certain nombre d'instruments d'urbanisme et de plans directeurs ont été mis en œuvre en vue d'assurer la gestion, la régulation et le contrôle de cette évolution et ses effets spatiaux (Toussaint, 1998 ; Bendjelid et *al.*, 2004). Le dispositif de planification urbaine, en Algérie, a basculé d'une situation à l'autre. Au lendemain de l'indépendance, en 1962, l'État a reconduit les lois françaises d'urbanisme. Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD), modèle français instauré en 1958, est adopté en 1960 en Algérie. 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'en 1990.

Au tournant de l'année 1990, l'État planificateur remet en question les règles sur lesquelles reposait la politique d'aménagement du territoire et de planification urbaine. La loi n° 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme fonde le cadre juridique de la nouvelle planification spatiale : le droit de construire est formulé

en fonction de la légalité de la propriété ainsi qu'en termes de règles fonctionnelles et de normes d'occupation du sol. Elle distingue deux instruments d'urbanisme qui devaient assurer la planification des différentes collectivités du territoire algérien : « *Les instruments d'urbanisme sont constitués par les plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme et par les plans d'occupation des sols. Les instruments d'aménagement et d'urbanisme ainsi que les règlements qui en font partie intégrante, sont opposables aux tiers. Aucun usage du sol ou construction ne peut se faire en contradiction avec les règlements d'urbanisme sous peine des sanctions prévues par la présente loi.* » (Loi 90-29, art. 10). Un quart de siècle après leur adoption, les instruments mis en œuvre et la production urbaine réalisées sont l'objet de fortes et multiples critiques, dans un contexte d'urbanisation accélérée.

Face aux mutations urbaines rapides que les métropoles algériennes connaissent (Signoles et al., 2014), l'objectif de cette contribution est d'évaluer les capacités des instruments d'urbanisme en question à relever le défi de la maîtrise des processus d'urbanisation à partir du cas de l'agglomération oranaise. Dans cette perspective, notre questionnement porte sur le rôle des instruments d'urbanisme dans la fabrique de la ville d'Oran et les conditions ayant déterminé ou favorisé l'échec de la maîtrise de l'espace urbain de l'agglomération oranaise. Plus fondamentalement, l'examen des obstacles entravant l'application du Plan Directeur et d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) et des Plans d'Occupation des Sols (POS) mérite tout notre intérêt.

Cette problématique s'insère dans un mouvement plus ample de la recherche urbaine sur le Maghreb et le monde. Ainsi, l'ouvrage de P. Signoles et al., (1999), avait pour objectif de renouveler le regard sur la question urbaine dans le monde arabe en mettant au centre de l'analyse le rôle des acteurs sociaux et les enjeux des conflits qui les différencient. Plus spécifiquement, Berry-Chikhaoui et al., (2000) mettent l'accent sur la marginalisation des acteurs urbains « ordinaires », pourtant pourvus de « compétences » avérées. Les importantes livraisons des Cahiers du CREMAMO sur les « villes arabes en mouvement » (n° 18, 2005 ; n° 19, 2007) portant sur l'évolution des tissus urbains de nombreuses villes du Maghreb et du Machrek ont permis de mieux appréhender les dynamiques urbanistiques en cours.

Pour leur part, Boumaza et al. (2006), ont abordé, dans une réflexion globale pluridisciplinaire, les processus de fabrication des villes, les problèmes d'aménagement et le décalage entre villes projetées et celles réellement produites. Tout récemment, le programme « *Faire la ville en périphérie(s) ? Territoires et territorialités dans les grandes villes du Maghreb* » (2005/2010), mis en œuvre par un groupement de recherche franco-maghrébin, a permis d'éclairer davantage la dynamique d'urbanisation en rapport avec les grands projets initiés par les différents États du Maghreb dans les grandes villes dont l'agglomération d'Oran (équipe de recherche dirigée par M. Madani). Les résultats des travaux ont donné lieu à différentes publications (Signoles et al., 2014) et d'autres sont en cours de finalisation. Au-delà de ce survol rapide, un état des lieux plus systématique est nécessaire pour appréhender au mieux les mutations actuelles des villes considérées.

Plus près du terrain oranais, nos investigations ont commencé par l'exploitation des documents graphiques et l'analyse des instruments d'urbanisme (PDAU, POS) élaborés pour organiser l'urbanisation de la deuxième métropole du pays. Progressivement, différents outils furent mobilisés : cartes topographiques, images satellitaires, données

statistiques des recensements généraux de la population et de l'habitat (RGPH) et cartes de districts (ONS).

Ce travail s'est également appuyé sur des entretiens réalisés avec les acteurs les plus décisifs dans la production des documents d'urbanisme analysés : représentants de bureaux d'études étatiques et privés et maîtres d'œuvre de ces études (bureau d'études en urbanisme URSA, centre d'études et de réalisation en urbanisme URBOR, société d'études d'urbanisme, d'architecture, technico-économiques et sociologiques URBATECS, et bureau d'études privé ETAR). Différentes structures de la wilaya d'Oran ont été approchées : Direction de l'Urbanisme et de la Construction (DUC), Direction du logement et des Équipements Publics (DLEP), Office de Promotion et de Gestion Immobilière (OPGI), Commission de l'Aménagement du Territoire Urbain (CATU), Division de l'Urbanisme et de la Planification (DUP) et le Comité technique de la wilaya. Dans le cadre d'un entretien semi-ouvert, l'interviewé devait développer ses réponses librement. Quatre séquences jalonnaient l'entrevue : contexte général, vision personnelle de la fabrique urbaine de l'agglomération d'Oran, rôle spécifique dans l'élaboration des documents d'urbanisme, relations avec les autres acteurs urbains.

Partant de l'ensemble de cette démarche, la présente contribution appréhende, en premier lieu, le processus d'urbanisation effréné que connaît Oran et ses conséquences dont l'étalement urbain et les différentes tentatives de le maîtriser par les politiques urbaines qui reposent principalement sur des instruments réglementaires d'aménagement et d'urbanisme. La deuxième partie qui tente de comprendre le rôle des instruments mis en œuvre dans la fabrique urbaine s'attarde sur le PDAU du groupement d'Oran et deux cas de POS (ceux de Yaghmouracen, ancien secteur urbain en dégradation et le SUF 4, extension périphérique). L'échec de ces outils, étudiés ici dans leur contexte et leurs effets, est aujourd'hui avéré.

Oran au défi de la maîtrise d'une urbanisation accélérée

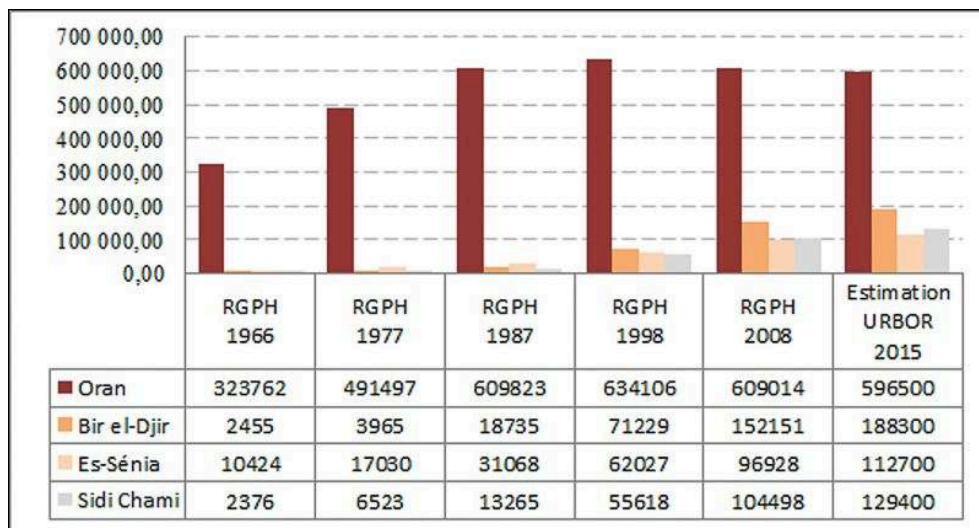
L'agglomération oranaise continue d'évoluer sous les effets conjugués de l'accroissement démographique et des flux d'immigration ininterrompus. Elle illustre aujourd'hui une production urbaine mal maîtrisée malgré la formalisation d'une démarche de planification à travers le système PDAU-POS. Dans les faits, ce dispositif est entièrement mis au service d'une politique recherchant la satisfaction, toujours dans l'urgence, d'une demande énorme en logements. Aujourd'hui, l'inefficacité des instruments d'urbanisme mis en œuvre, depuis 1962, apparaît au grand jour. En effet, l'objectif de la maîtrise d'une expansion urbaine très rapide et de l'étalement spatial relève plus du domaine de l'incantation discursive et idéologique que de la réalité d'une planification effective. La consommation d'importantes surfaces de terrains urbanisables et agricoles selon des modalités aléatoires ou arbitraires traduit l'impuissance du dispositif juridique et organisationnel mis en place (Bendraoua, 2012).

Une croissance démographique soutenue

Timide après l'indépendance, la croissance démographique au sein de l'agglomération d'Oran a connu, depuis le début des années 1970, une augmentation importante en passant de 519 015 habitants en 1977 à 672 891 habitants en 1987, pour atteindre

822 980 habitants en 1998 et 962 591 habitants en 2008. La population est estimée au début de 2015 à 1 064 400 habitants (URBOR, 2015). L'illustration 1 représentant l'évolution de la population de chaque commune de l'agglomération d'Oran (Oran, Bir el-Djir, Sidi Chami, Es-Sénia), aux différents recensements, permet de relever un double processus : la décroissance démographique de la commune d'Oran qui s'explique, notamment, par la saturation des tissus urbains anciens et la forte croissance démographique ininterrompue dans les communes périphériques résultant de la forte migration venant de la commune d'Oran¹ mais aussi d'ailleurs (villes et villages de la wilaya mais également d'autres régions du pays).

Illustration 1 - Croissance démographique des quatre communes de l'agglomération d'Oran, de 1966 à 2015



Sources : ONS, 2008 ; URBOR, 2015. Réalisation : Kadri Y., Madani M.

L'évolution démographique de l'agglomération oranaise n'a pas cessé de progresser avec, cependant, des écarts quantitatifs et temporels entre les différentes communes. Ainsi, la commune d'Oran a vu ses effectifs augmenter régulièrement de 1962 jusqu'au début des années 1990. Ensuite, différents facteurs économiques et sociaux et la saturation de l'espace expliquent la stagnation du taux de croissance, dans un premier temps, puis sa décroissance jusqu'à devenir négatif en 2008. En effet, la population de la commune d'Oran est passée de 323 762 habitants en 1966 à 491 497 habitants en 1977, réalisant le taux de croissance annuel le plus élevé (52 %) de son évolution intercensitaire. Dans un second temps, cette progression ne se dément pas, même si elle baisse un peu de rythme puisqu'on arrive à 609 823 habitants et un taux de croissance de 24 % en 1987. En 1998, ce dernier ne fait plus que 4 % pour une population de 634 106 habitants. Au cours de la dernière période intercensitaire, le recul s'approfondit avec une population communale de 609 014 habitants, en 2008, soit un taux de croissance de - 4%. Le report de la croissance démographique de la commune d'Oran vers les communes limitrophes explique cette évolution.

Désormais, les périphéries et, notamment la partie Est de l'agglomération, constituent les nouveaux territoires d'attraction pour des populations qui connaissent, depuis la fin des années 1970, une forte croissance. Celle de la commune de Bir el-Djir est hors du commun : passant de 2 455 à 3 965 habitants entre 1966 et 1977, sa population a quadruplé durant la deuxième période intercensitaire en atteignant 18 735 habitants en

1987 avec un taux de croissance très important de 372 %. Par la suite, la population a triplé, pendant la troisième période intercensitaire, pour atteindre 71 229 habitants en 1998. Une décélération s'observe au cours de la dernière période intercensitaire avec une population de 152 151 habitants en 2008 mais le taux de croissance reste important à 113 %.

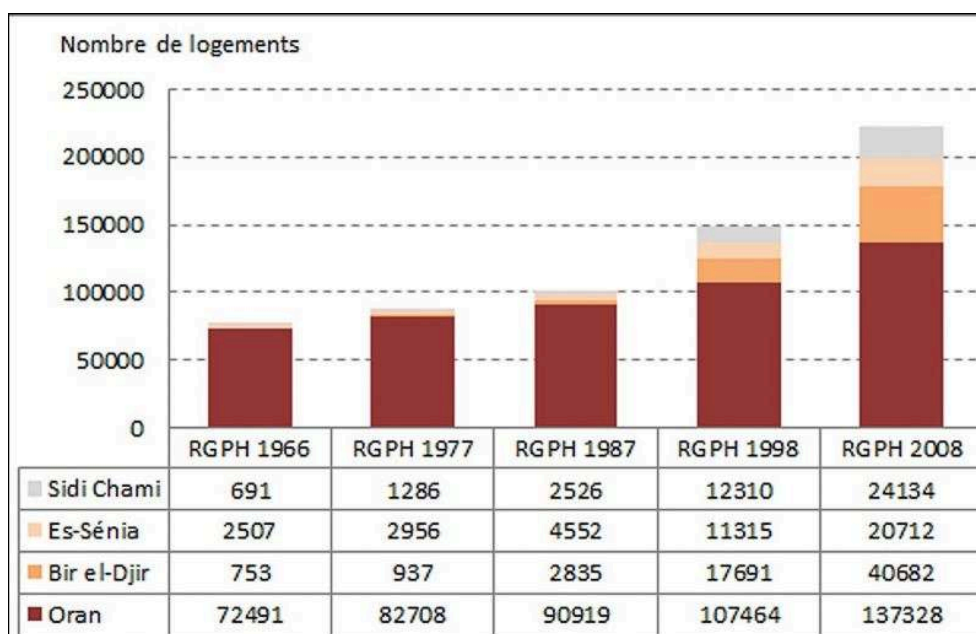
Néanmoins, une deuxième commune périphérique va prendre le relais : Sidi Chami. Très rapidement, les effectifs de cet espace à l'Est d'Oran vont se développer, notamment au cours de la troisième période intercensitaire, où la population résidente va quasiment quadrupler (55 618 habitants) avec un taux de croissance de 319 %. Auparavant, la population de Sidi Chami n'était que de 2 376 habitants en 1966, 6 523 habitants en 1977 et 13 265 habitants en 1987. En 2008, la population atteint 104 498 habitants représentant un taux de croissance de 88 %. Cette commune n'arrête pas de croître en attendant sa prochaine saturation, du fait d'une demande très forte sur le foncier et de la spéculation des acteurs urbains.

Plus au sud, Es Sénia qui était la deuxième commune du groupement d'Oran en 1966 avec 10 424 habitants a connu une évolution différente puisqu'elle se retrouve en dernière position ne comptant que 96 928 habitants en 2008. Même si la croissance démographique de ce territoire a été importante, au cours des périodes intercensitaires précédentes, passant de 17 030 habitants en 1977 à 31 068 habitants en 1987 et 62 027 habitants en 1998, le ralentissement actuel du rythme d'urbanisation s'explique par différentes raisons : saturation du tissu urbain, renchérissement du foncier, âpreté de la concurrence entre les acteurs en vue de l'accès à un espace réservé, de plus en plus, aux classes moyennes et supérieures, etc.

Les effets de l'échec de la planification urbaine

Il va sans dire que ce dynamisme de la croissance de la population ne peut manquer de s'inscrire sur le sol et se traduire par une expansion spatiale. En effet, si l'agglomération oranaise a connu, après l'indépendance, une légère urbanisation de son territoire et la saturation de la commune d'Oran qui passe de 2 414 ha en 1966 à 2 880 ha en 1977, il en va autrement, depuis la fin des années 1970, avec une extension remarquable reposant, essentiellement, sur la réalisation d'importants programmes d'habitat en périphérie. Le nombre de logement a triplé en l'espace de quarante ans, passant de 76 442 unités en 1966 à 222 856 logements en 2008, dont 81 577 réalisés dans les communes périphériques de l'agglomération d'Oran. De même, selon la Direction du Logement et des Équipements Publics (DLEP), 25 000 logements ont été réalisés ou sont en voie de l'être depuis 2008.

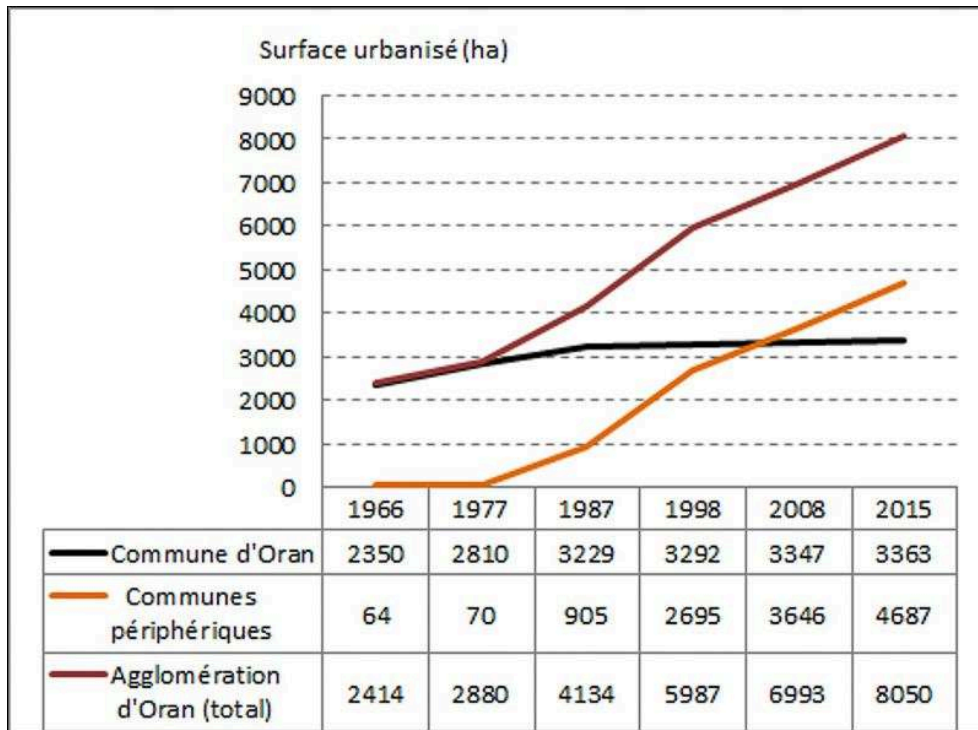
Illustration 2 - Croissance du parc de logement de l'agglomération d'Oran, de 1966 à 2008



Source : ONS, 2008. Réalisation : Kadri Y., Madani M.

La production de ce nombre considérable de logements n'a pas manqué de se traduire par l'urbanisation d'une superficie importante, estimée à 8 050 ha au début de 2015. Avec 3 782 ha consommés durant les trois dernières décennies, ce processus s'est diffusé surtout dans les communes périphériques, notamment à Bir El Djir. Les trois communes périphériques de Bir el-Djir, Sidi Chami et Es-Sénia, ont quasiment doublé leur superficie, en passant de 4 134 ha en 1987 à 5 987 ha en 1998 et 6 993 ha en 2008. La saturation de la ville mère dès 1987 explique, en partie, cette évolution dont l'ampleur amène, inévitablement, à se poser la question de l'efficacité des politiques et instruments d'urbanisme mis en œuvre ainsi que celle des modes d'aménagement et de gestion des villes algériennes.

Illustration 3 - Croissance de l'urbanisation de l'agglomération d'Oran, de 1966 à 2015



Source : Kadri Y., Madani M.

Au lendemain de l'indépendance du pays, Oran hérite, suite au départ des Européens, d'un parc immobilier important estimé à près de 40 000 logements. Elle est considérée comme une ville sans problème (Trache, 2010)². Néanmoins, les politiques d'industrialisation engagées dès la fin des années 1960, vont accentuer l'attraction sur les populations résidant dans les zones les plus pauvres sur le plan socioéconomique.

Comme les autres grandes villes concernées par les pôles d'industrialisation, Oran va devenir le réceptacle d'un rush migratoire important des petites villes et villages voisins (Belkhatir, 1999). Au cours de cette période où le secteur de l'habitat n'était pas prioritaire pour l'État, le parc de logement existant est rapidement occupé ouvrant la voie, en même temps, à la multiplication des espaces d'habitat précaire et à différentes formes d'extension urbaine de la ville. En effet, la rareté des terrains urbanisables dans la commune d'Oran, va entraîner, dès la fin des années 1970, la diffusion des nouvelles urbanisations vers des communes peu urbanisées. En 1977, une superficie de 466 ha dont 450 ha dans la commune d'Oran était déjà consommée.

Pour assurer la continuité du fonctionnement des systèmes urbains, le nouvel État indépendant décide de proroger toutes les lois élaborées par l'État français quand leurs dispositions n'allaient pas à l'encontre de la souveraineté nationale (loi de décembre 1962). Dans le domaine de l'urbanisme, un décret, promulgué en 1960, a permis l'application du décret 58-1463, du 31 décembre 1958, concernant les PUD. Toutefois, l'élaboration de ces documents ne se fera que vers la fin des années 1970.

Devant la crise des villes algériennes qui s'affirme nettement au milieu des années 1970, l'État se voit 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 alors en place une politique de production de masse des

logements par la création des Zones d'Habitat Urbain Nouvelles (ZHUN)³. Selon 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.

Aussi, lorsque le PUD d'Oran est approuvé en 1977, la construction des ZHUN Dar EL Beïda, Es-Seddikia, et Maraval étaient déjà en construction, entre la deuxième et la troisième couronne périphérique⁴. Parmi les objectifs de l'érection de ces grandes cités d'habitat collectif, il est question de limiter la prolifération des quartiers précaires ou informels (Souiah, 2005 ; Messahel, 2010), par l'occupation de l'espace et la création de barrières matérielles dissuadant les pratiques constructives dissidentes. Rappelons que, jusqu'à la fin des années 1970, le tissu urbain d'Oran s'arrêtait au niveau de la troisième couronne périphérique. Cet espace comprenait le noyau central (centres anciens espagnol et français), les faubourgs de la période coloniale et était entouré par des vergers et des terrains agricoles.

Mais très rapidement, ces grands ensembles vont devenir le moteur principal de la fabrique urbaine. L'inauguration, en septembre 1986, de l'Université des sciences et de la technologie d'Oran (USTO) conçue par l'architecte japonais Kenzo Tange (Madani, 1998) et s'étalant sur une superficie de 89 ha, donne une impulsion tout à fait considérable aux processus de périurbanisation qui ont reconfiguré en profondeur l'agglomération oranaise. De proche en proche, de nouveaux tissus urbains périphériques et de nombreux équipements structurants (par exemple, un centre d'affaires regroupant de nombreux organismes et entreprises fait son apparition dans cette zone) vont venir s'agglutiner à la ZHUN tentaculaire construite dans cette partie d'Oran-Est. *In fine*, la superficie urbanisée globale va croître de 1 254 ha dont les deux tiers se situent dans les espaces périphériques.

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'aboutit qu'à un état de fait de la ville en pleine transformation et ne fait qu'entériner des actions déjà engagées. En effet, une fois que la programmation en matière de ZHUN et de grille d'équipements est définie, le PUD ne fonctionne plus ; la planification spatiale est en panne (Guerroudj, 2011). Dès lors, cet instrument devenait un simple alibi. Il est nécessaire aussi de relever les limites méthodologiques liées à l'élaboration de ce plan. Le plus souvent, la démarche adoptée se résume en une transplantation mécanique de plans déjà élaborés par ailleurs. Cette uniformité finit par reproduire une approche unique pour l'ensemble des villes dont le caractère spécifique est ignoré (Semmoud et al., 2009).

Au cours de la décennie suivante, l'emballement de l'urbanisation sans planification s'accroît. La déliquescence de l'organisation de l'agglomération oranaise s'amplifie (Guerroudj, 2004). En effet, après l'expiration de son PUD en 1987, Oran continue de croître de manière considérable en l'absence d'instrument d'urbanisme. Cette situation va s'aggraver encore avec le fort exode rural enregistré au cours des années 1990 suite aux problèmes sécuritaires que l'Algérie traverse durant cette période. Dans un tel contexte, l'urbanisation ne peut manquer de s'étaler en tâche d'huile, principalement vers l'Est de l'agglomération. La saturation de la ville-mère entraîne son débordement sur les communes périphériques (Benkada, 2001). S'emparant de vastes surfaces, elle grignote les terrains présentant le moins de contraintes, au gré des disponibilités foncières.

De nombreuses opérations d'habitat collectif (ZHUN Khemisti), et de lotissements de maisons individuelles (Othmania, El-Menzah et d'autres coopératives immobilières⁵ telles El-Mouahiddine, Es-Salem et Harkat) ont fourni les ingrédients de cette dynamique urbaine. En parallèle, la multiplication et l'extension des quartiers précaires (quartiers Bouamama, El Barki, etc.) se sont poursuivis en redoublant de rythme. La consommation de 1 853 ha, souvent dans les zones périphériques, matérialise cet élargissement exponentiel du fait urbain vers de nouveaux territoires.

Evolution de la planification urbaine et fragmentation de l'agglomération oranaise

Dans ce contexte, l'État réagit, à partir de 1990, et commence à remettre en cause les dogmes qui prévalaient auparavant en matière de politique d'aménagement du territoire et de planification urbaine. Ainsi, la loi n° 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme entérine un nouveau cadre juridique de la planification spatiale en termes de règles fonctionnelles et de normes d'occupation du sol. Dans ce cadre, deux instruments d'urbanisme et d'aménagement sont appelés à la rescousse pour organiser l'occupation du cadre urbain : le PDAU, à l'échelle des agglomérations, et le POS, en tant qu'instrument de détail.

Contenu et portée du PDAU du groupement d'Oran

Le PDAU a été élaboré par le bureau d'études URSA en 1998 et sa première innovation fut la délimitation du territoire du groupement d'Oran qui comprend quatre communes : Oran, Bir el-Djir, Sidi Chami et Es-Sénia. À cette occasion, les termes de référence et les périmètres d'application des 66 POS encore en vigueur actuellement à Oran émergent. De même, le nouveau document, retenant une approche en termes de *zoning* entreprend de répartir les espaces d'urbanisation en secteurs. Ces derniers sont des fractions continues du territoire communal auxquels la loi 90-29 (art. 19) attribue quatre sortes de vocation les distinguant en quatre catégories : secteurs urbanisés (SU), secteurs à urbaniser (SAU), secteurs d'urbanisation future (SUF) et secteurs non urbanisables (SNU).

Les SU incluent tous les terrains occupés par les constructions agglomérées et leurs dessertes ainsi que les espaces verts, surfaces libres, parcs et forêts urbains (Loi 90-29, art. 20). Une superficie de 8 860 ha destinée à recevoir 48 POS relève de cette désignation. Quant aux SAU, ils désignent, dans une perspective d'extension à court et moyen terme, les terrains destinés à être urbanisés dans l'ensemble du groupement d'Oran, à un horizon de dix ans, dans l'ordre de priorité prévu par le PDAU (Loi 90-29, art. 21). Ils comprennent une superficie de 704 ha sur laquelle furent programmés 5 POS.

Pour leur part, les S.U.F regroupent les terrains destinés à être urbanisés, à un horizon de vingt ans, aux échéances prévues par le PDAU. Ces terrains étaient frappés d'une servitude de *non aedificandi* dont la levée devait intervenir aux échéances prévues par l'approbation du POS correspondant (Loi 90-29, art. 22). Représentant, exclusivement, les extensions des zones de l'Est, la programmation de 7 POS y fut décidée sur une superficie de 960 ha. Par contre, les SNU concernent des espaces où les droits à construire étaient considérés comme nuls ou limités (Loi 90-29, art. 23). Ils intègrent les

différents terrains agricoles, la frange littorale du côté Est, la forêt urbaine et toutes les autres occupations et servitudes. Les SNU s'établissent sur une superficie de 14 533 ha avec la programmation de 6 POS.

Cherchant à dépasser les limites du PUD de 1977, le PDAU retient l'option du développement urbain vers l'Est en sacrifiant, provisoirement, la forme radioconcentrique. Ce choix répondait surtout à un souci de disponibilités foncières plus facilement accessibles dans cette partie de la ville même si, accessoirement, l'exploitation des potentialités naturelles du site, comme les vues panoramiques, était envisagée. Finalement, cela s'est traduit par la proposition d'un développement linéaire de l'urbanisation selon un schéma de structure privilégiant une trame en damier assez grossière qui longe la côte Est. Le but était aussi de parvenir à relier la ville d'Oran et les extensions en cours et projetées.

Cependant, la nouvelle planification proposait des opérations visant tout le périmètre du groupement d'Oran : extension de la ville vers l'Est, reconquête des tissus urbains existants et préservation des terres agricoles. Mais cette orientation n'a connu aucune application car, en l'absence d'une politique rigoureuse de renouvellement urbain qui tarde à voir le jour, l'option de l'extension a pris le pas sur le reste. Aujourd'hui, le PDAU ne sert qu'à produire du sol urbanisable pour les extensions futures et à délimiter les périmètres des différents POS (Kettaf, 2013). En effet, les principes et les finalités sont annoncés sans que soient détaillées les actions et les procédures nécessaires pour les concrétiser sur le terrain : par exemple, aucune action en direction du centre ancien n'a été formalisée.

L'efficacité du PDAU devient encore plus problématique si on la rapporte au contexte social. Ainsi, les directives énoncées par ce document ne sont pas respectées par les administrations communales qui les ont, pourtant, approuvées⁶. D'ailleurs, le PDAU du groupement d'Oran était déjà dépassé, peu après son approbation, car il ne répondait plus aux évolutions en cours. De même, la réalisation dans l'urgence des grands programmes de logements n'a pas manqué d'imposer des implantations sur des terrains prévus pour d'autres usages. Tout comme les empiètements n'ont pas épargné, également, les secteurs non urbanisables (SNU). Le représentant du bureau d'études étatique URSA, responsable de l'étude du PDAU d'Oran 1998, constate : « *Les termes d'échéance préconisés par le PDAU d'Oran sont occultés et l'urbanisation planifiée est contredite par une utilisation hâtive et excessive de l'espace urbain. Il n'y a qu'à voir l'urbanisation de la périphérie Est !* ». C'est pourquoi, le fossé séparant la ville projetée par les Plans d'urbanisme et la réalité produite sur le terrain devient de plus en plus considérable (Boumaza, 2006).

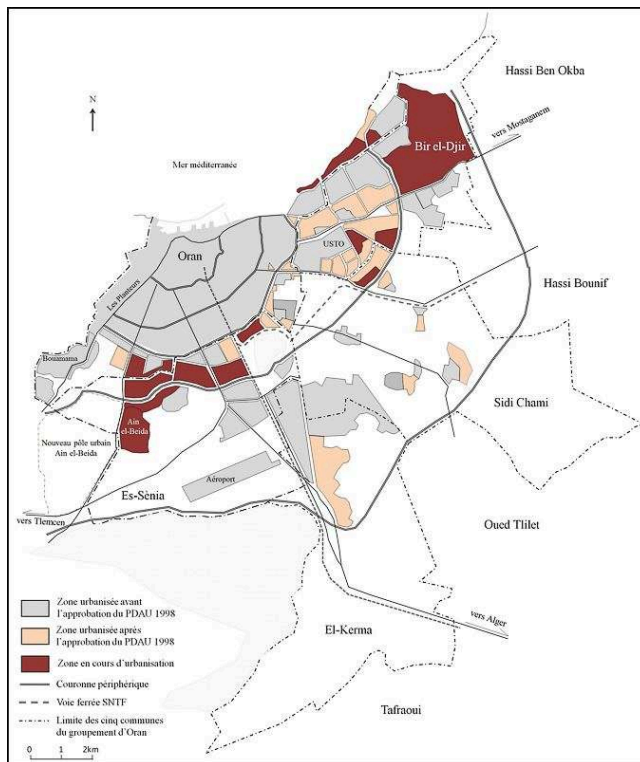
Effectivement, dans un contexte économique favorable, l'urbanisation s'est fortement accélérée depuis 2008, rendant irréversible le processus d'étalement urbain et la reconfiguration socio-spatiale de l'agglomération oranaise. Cette dynamique s'observe, en premier lieu, dans les communes de Bir El Djir et Sidi Chami, avec la réalisation, sur les différents SAU et ensuite SUF, de nouveaux programmes de logements et équipements structurants (pôle universitaire de Belgaid, complexe sportif de Bir el-Djir, etc.). La commune d'Es-Sénia n'a pas été épargnée par cette boulimie de la construction puisque de nombreux projets de logements ont été lancés sur la quatrième couronne périphérique. La superficie urbanisée, depuis 2008, est estimée à 1 057 ha, presque totalement en zone périurbaine, étant donnée la saturation en cours de la

commune de Bir el-Djir. Globalement, l'agglomération atteint, actuellement, une superficie urbanisée de 8 050 ha⁷.

La révision en cours du PDAU du groupement d'Oran ne marque pas de rupture par rapport à la première étude de 1998. Le représentant du bureau d'études étatique URBOR, responsable de la révision du PDAU d'Oran, note: « Dans une situation où le décideur, enclin à répondre, dans l'urgence, à une double demande, celle des électeurs, des habitants et celle de l'État central, pressions pour le logement et établissement, même formel, d'un plan d'urbanisme, agit souvent en contradiction avec nos premières intentions. Notre effort se dilue dans le caractère de l'urgence dans lequel s'est installé le mode d'urbanisation de la ville... On cherche alors à rattraper l'urbanisation et la dynamique en cours et non pas la contenir ».

En effet, le rapport de la première phase, approuvé en mai 2015, prévoit l'extension d'Oran, en ajoutant une cinquième commune (El Kerma) au groupement d'Oran. Des articulations entre agglomérations seront aussi recherchées. La création du nouveau pôle urbain d'Ain El-Beida (ouest de la commune d'Es-Sénia), sur une superficie de 1 871 ha, répond à cet objectif tout en voulant réduire le déficit du logement à Oran.

Illustration 4 - Processus d'urbanisation de l'agglomération oranaise



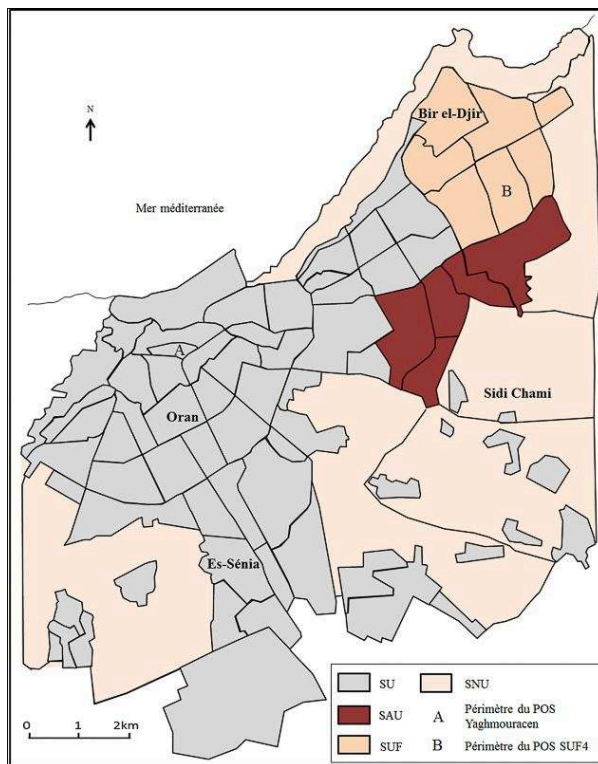
Source : Kadri Y., Madani M.

Loin de définir un vrai projet urbain comportant une certaine souplesse devant permettre d'intégrer de nouvelles données qui n'ont pas été prévues au départ, le PDAU fige la ville dans un règlement juridique opposable aux tiers et crée des contraintes limitatives dans la mise en œuvre des POS. La réalisation de ce plan se caractérise par l'absence réelle d'une véritable philosophie du projet urbain qui aurait dû déterminer, au préalable, le rôle de ces instruments de détail dans le processus global.

Le POS et ses limites

Le POS est un instrument réglementaire qui fixe les droits de construction : « Dans le respect des dispositions du PDAU, le POS fixe de façon détaillée les droits d'usage du sol et de construction » (Loi 90-29, art. 31). Cet instrument se décline en deux types : le premier, « d'aménagement ou d'extension », qui a pour objectif de cerner et de réglementer les nouveaux terrains urbanisables, privilégie les terrains vierges, en situation de périphérie ; le second, appelé « POS de restructuration », intervient à l'intérieur de l'agglomération. Pour appréhender les modalités de mise en œuvre d'un tel instrument, notre enquête a porté sur deux études approuvées et donc opérationnelles : les POS Yaghmouracen (commune d'Oran) et SUF4 (commune de Bir el-Djir) pour lesquelles le contexte du site et le type d'intervention variaient.

Illustration 5 - Situation des POS Yaghmouracen et SUF4 et délimitation des périmètres des différents POS par le PDAU d'Oran



Source : URSA, 1998. Réalisation : Kadri Y., Madani, M..

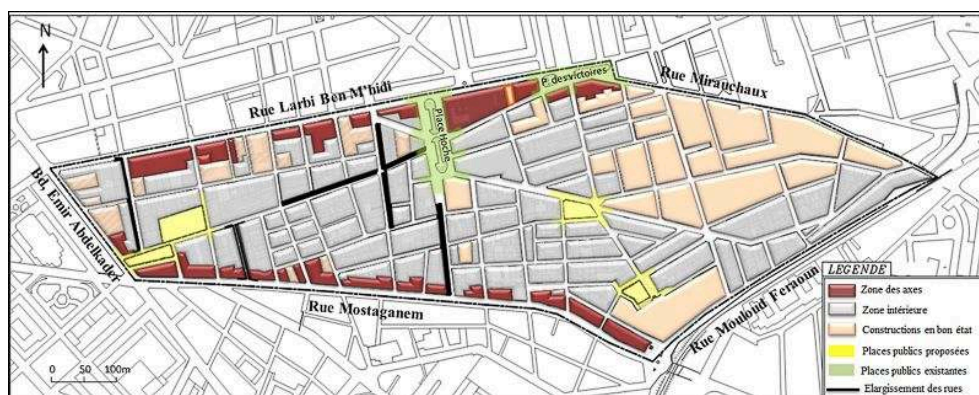
Le quartier Yaghmouracen (ex-Saint-Pierre) présente, depuis sa formation avec le plan d'alignement d'Oran du 5 février 1857 (Lespès, 1938), l'extension la plus significative du centre-ville, sur une superficie d'environ 27 hectares. La problématique posée, ici, est liée à une démarche de reconquête des tissus urbains existants et de renouvellement d'un cadre bâti ancien. L'objectif principal de l'aménagement est de minimiser au maximum les démolitions, sauf pour les immeubles vétustes⁸, et d'aérer le quartier par le réaménagement de parcelles d'immeubles vétustes en places publiques, l'élargissement des voies par des alignements et l'affectation des parcelles occupées par des hangars à des équipements.

L'aménagement projeté prévoit deux zones réglementaires homogènes (URBATECS, 2004). Dans la première dénommée « zone des axes principaux », les objectifs sont de préserver les particularités architecturales des façades et de renforcer l'activité commerciale et de services. Dans l'espace appelé « zone intérieure », les opérations de rénovation et de réhabilitation ont été favorisées. Les espaces publics n'ont fait l'objet d'aucun traitement spécifique dans les deux zones distinguées par le POS.

Dix ans après l'approbation du POS Yaghmouracen, le quartier ne connaît pas encore des actions visant sa reconquête. L'intervention s'est limitée à quelques parcelles, en privilégiant les actions ponctuelles, forcément incomplètes. Les actions prévues font face à des contraintes difficiles liées au statut juridique du foncier et à l'absence d'un cadre réglementaire et financier opérationnel comportant les règles d'intervention dans ces tissus urbains anciens (Mazouz, 2015).

Ainsi, le POS Yaghmouracen montre clairement les limites d'un tel instrument : non seulement, il s'est avéré inadapté dans un contexte d'intervention sur un cadre bâti fragile, mais il a également buté sur la méconnaissance de la nature juridique des terrains à aménager qui représente une contrainte fondamentale pour la définition des règles d'urbanisme et des droits de construire rattachés à la propriété. Ces obstacles difficiles à surmonter ont empêché l'élaboration d'un plan global de valorisation et de protection. Il apparaît, clairement, que la complexité de telles interventions exige l'élaboration d'une démarche à long terme ainsi que d'un projet urbain s'inscrivant dans une optique de renouvellement et d'extension de la centralité urbaine.

Illustration 6 - Plan d'aménagement du POS Yaghmouracen



Source : URBATECS, 2004. Réalisation : Kadri Y. Madani, M.

Face à la situation délicate des POS des différents secteurs urbanisés (cas du POS Yaghmouracen), et, étant donné la situation d'urgence qui caractérise les interventions urbanistiques, l'étalement de la ville d'Oran provoque la saturation rapide des secteurs à urbaniser (SAU) et favorise, par contrecoup, l'urbanisation des secteurs d'urbanisation future (SUF). C'est le cas du SUF 4 qui se situe à Bir el-Djir, dans la zone des secteurs d'urbanisation future du groupement d'Oran.

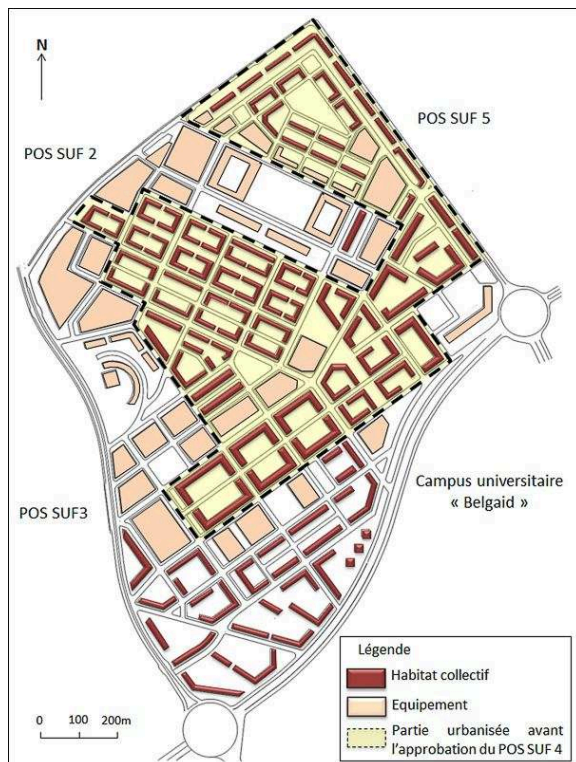
La problématique de ce POS est totalement différente du premier. S'étalant sur un site vierge de 180 ha, il fait partie des quatre SUF désignés par le PDAU pour accueillir le nouveau quartier d'El Bahia conçu comme un pôle d'affaires, de services et de commerces à l'échelle de la ville. En attendant l'achèvement des études des secteurs à urbaniser (SAU), l'étude réalisée, suivant ces intentions, en 2008, a été interrompue

(Kettaf, 2013). Au cours de cette période, les périmètres considérés ont cependant connu des empiètements de plus en plus marqués : réalisation du campus universitaire Belgaïd et du nouveau stade olympique de 40 000 places⁹, etc.

Six ans après la première étude, la Direction d'Urbanisme et de la Construction a relancé l'étude de ce POS. Les intentions ont évolué : le périmètre en question est désormais considéré comme un foncier disponible pour accueillir l'immense programme de logements en cours de lancement. En effet, le plan proposé résulte de fait d'un périmètre en pleine transformation où les actions déjà engagées sans aucune référence à un POS approuvé sont entérinées¹⁰. La nouvelle démarche s'appuie sur les différentes formules de logements projetés (promotionnels, promotionnels aidés et sociaux) et les différents types d'équipements (banques, cliniques, etc.) (ETAR, 2014). Mais la composition de l'ensemble est occultée.

L'examen du POS montre, jusque dans le mode d'élaboration du document, une incapacité à proposer un espace urbain de qualité. Considéré comme un « programme de logements », son rapport de présentation est composé plus de tableaux récapitulatifs des programmes dans ce domaine (8 000 logements comprenant 2 000 logements sociaux, 4 500 logements participatifs locatifs (LPL) et 1 500 logements promotionnels), que d'orientations d'aménagement. Les règles d'implantation, le traitement des façades et la typologie de l'habitat n'y figurent pas. Dès lors, il devient urgent de repenser la planification et ses instruments.

Illustration 7 - Plan d'aménagement du POS SUF 4



Source : ETAR, 2014. Réalisation : Kadri Y., Madani M.

Même si la problématique diffère entre le POS Yaghmouracen, un tissu existant, et celui du SUF4, une extension, l'analyse révèle bien, dans les deux cas, les difficultés de la maîtrise de l'urbanisation à Oran. En général, la faiblesse de cet outil est, en partie, liée

à son élaboration mais elle réside, aussi, dans sa mise en œuvre. En effet, la planification se réduit à l'établissement d'une corrélation entre les besoins démographique et socio-économique, d'une part et l'occupation du sol, d'autre part (Sidi Boumedine, 2013). Et son caractère programmatique ne lui a guère permis d'intégrer les données spécifiques du site et d'assurer une certaine cohérence de la composition urbaine tout en tenant compte des interventions informelles des différents acteurs urbains, qu'ils soient institutionnels ou non.

Les ingrédients de la crise et de l'incohérence urbaines sont donc là : morcellement de la ville en POS, répartition de ces derniers entre les bureaux d'études, absence de coordination de ces entités entre elles, étalement dans le temps des études des POS conjugué à la dynamique incontrôlée de la ville, retards considérables dans la concrétisation du programme du PDAU. Ainsi, titre d'exemple, sur les 66 POS prévus par le PDAU, seulement 21 ont été approuvés. Soit la réalisation du tiers du programme en 17 ans ! Face à ce retard considérable, la ville continue à se développer en l'absence d'un instrument d'urbanisme fiable. Or seule l'amélioration d'une telle situation peut permettre une planification réelle de la fabrique de l'agglomération oranaise.

Conclusion

L'évolution urbaine suivie par les grandes villes algériennes depuis l'Indépendance pose avec acuité la question de l'efficacité des instruments de planification mis en œuvre. En effet, la croissance démographique et l'étalement urbain ininterrompus ont accentué le retard cumulé par les institutions, tant techniques que conceptuelles, pour maîtriser le processus d'urbanisation et assurer une planification de la ville (Lakjaa, 2009). Face à une dynamique de plus en plus complexe à saisir (Troin, 2006), les politiques d'aménagement des villes algériennes se sont multipliées, depuis l'Indépendance du pays en 1962, et se traduisent par un changement des instruments d'urbanisme. Après l'échec de la première période des PUD, l'introduction des PDAU et POS, à partir des années 1990, exprimait l'ambition d'organiser et de réglementer la fabrique de la ville algérienne.

Toutefois, les résultats n'ont pas suivi les intentions. Ces instruments d'urbanisme ne permettent pas d'assurer la maîtrise et la gestion de l'urbanisation de la ville d'Oran. La technocratie en charge de la gestion urbaine semble, aujourd'hui, impuissante à relever les défis d'une évolution urbaine qui lui échappe. Dans les conditions actuelles, l'étalement rapide de la ville d'Oran et les effets multiples qu'il produit montrent l'étendue du hiatus entre les discours et les ambitions des acteurs politiques et la réalité de la ville en train de se faire. D'où les questions qui émergent : les plans d'urbanisme annoncés, mais jamais appliqués malgré l'engagement d'importantes ressources financières et humaines, constituent-ils un artefact idéologique dont la fonction est de « légaliser » a posteriori la prédation foncière et les « coups partis » des interventions des acteurs publics et privés ? Comment sortir de cette impasse et quelle alternative choisir en vue de jeter les bases d'un développement urbain durable et maîtrisé à Oran et dans les autres villes algériennes ?

BIBLIOGRAPHIE

- Belkhatir A., 1999. Villes et territoires en Algérie. *Méditerranée*, n° 91, p. 73-84.
- Bendjelid A., Brûlé J.-C., Fontaine, J., 2004. *Aménageurs et aménagés en Algérie. Héritages des années Boumediène et Chadli*. Paris, L'Harmattan, 419 p
- Bendraoua F., 2012. *Dynamique urbaine, instruments d'urbanisme et réalité de terrain du groupement urbain d'Oran: création d'un SIG et imagerie spatiale*. Paris, Presses de la Recherche et de l'Université, 226 p.
- Benkada S., 2001. Un demi-siècle d'extension de l'espace périphérique oranais, à travers quelques exemples de politiques d'urbanisation (1948-1998). *Insaniyat*, n° 13, p. 95-104.
- Berry-Chikhaoui I., Deboulet A., 2000. *Les compétences citadines dans le Monde Arabe. Penser, faire et transformer la ville*. Paris, Karthala, Tours, URBAMA, Tunis, IRMC, 406 p.
- Boumaza N. (dir.), 2006. *Villes réelles, villes projetées. Villes maghrébines en fabrication*. Paris, Maisonneuve & Larose, 691 p.
- Carrière J.-P. (dir.), 2002. *Villes et projets urbains en méditerranée*. Tours, Presses universitaire François-Rabelais, 135 p.
- Cote M., 1996. *L'Algérie, espace et société*. Paris, Masson/ Armand Colin, 253 p.
- Djellouli Y., Emelianoff C., Bennis A., Chevalier J., 2010. *L'étalement urbain ; un processus incontrôlable?* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 275 p.
- 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*, n° 23-24, p. 45-61.
- Guerroudj T., 2011. *Pourquoi faire de l'urbanisme*. Bordeaux, éditions Confluences, 236 p.
- Kettaf F., 2013. *La fabrique des espaces publics : Conceptions, formes et usages des places d'Oran (Algérie)*. Thèse de doctorat en géographie, Université Paul Valéry, Montpellier, 467 p.
- Lakjaa A., 2009. Les périphéries oranaises: urbanité en émergence et refondation du lien social. *Les Cahiers d'EMAM*, n° 18, p. 29-44.
- Lespès R., 1938. *Oran, étude de géographie et d'histoire urbaines*. Paris, Librairie Félix-Alcan, 260 p.
- Madani M., 2002. Villes algériennes : entre panne de projet et urbanisme de fait. *Naqd*, n° 16, p. 11-25.
- Madani, M., 1998. L'espace universitaire : gestion pédagogique ou logique sociale ? In Guérid D., *L'université aujourd'hui*. Oran, CRASC, p. 65-80.
- Mazouz F., 2015. Renouveau du patrimoine bâti vétuste en Algérie. Le cas du centre-ville d'Oran. *Droit et société*, n° 89, p. 151-170.
- Messahel A., 2010. *Les mécanismes de production foncière et immobilière en Algérie*. Thèse de doctorat en urbanisme, Université des sciences et de la technologie d'Oran Mohamed Boudiaf, Oran, 242 p.
- Office National des Statistiques, 2008. *Recensements Généraux de Population et d'Habitat 2008*. Alger, éditions de l'Office National des Statistiques.

- Semmoud B., Aït Amirat A., 2009. Évolution politique et planification, production et gestion urbaines en Algérie. In Baduel P.-R., *La ville et l'urbain dans le monde arabe et en Europe : Acteurs, organisations, territoires*. Paris, Maisonneuve & Larose, p. 135-146.
- Sidi Boumedine R. (dir.), 2013. *L'urbanisme en Algérie ; échec des instruments ou instrument de l'échec ?* Alger, Les Alternatives Urbaines, 227 p.
- Signoles P., El kadi G., Sidi Boumedine R. (dir.), 1999. *L'urbain dans le monde arabe. Politique, instruments et acteurs*. Paris, Éditions du CNRS, 373 p.
- Signoles P., Cattedra R., Legros O., Iraki A. Barthel P.-A., 2014. *Territoires et politiques dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*. Paris, éditions Karthala, 535 p.
- Souiaïh S. A., 2005. Les marginalités socio-spatiales dans les villes algériennes. *Cahiers du GREMAMO*, n° 18, p. 47-68.
- Toussaint J.-Y., 1998. La ville n'est plus ce qu'elle aurait dû être, Distance et décalages entre la ville planifiée et la ville réalisée. *Insaniyat*, n° 5, p. 7-22.
- Trache, S. M., 2010. *Mobilités résidentielles et périurbanisation dans l'agglomération oranaise*. Thèse de doctorat en géographie, Université d'Oran, Oran, 368 p.
- Troin J.-F. (dir.), 2006. *Le Grand Maghreb (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie) : Mondialisation et construction des territoires*. Paris, Armand Colin, 383 p.
- URBOR, 2015. *Révision du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) du groupement d'Oran phase 1*.
- URBATECS bureau d'études technique d'architecture, 2004. *Plan d'Occupation des Sols (POS) du secteur urbanisé Yaghmourcen*.
- URSA bureau d'études d'urbanisme, 1998. *Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) du groupement d'Oran*.
- Zaki L. (dir.), 2011. *L'action urbaine au Maghreb, Enjeux professionnels et politiques*. Paris, Karthala, 285 p.

NOTES

1. Les migrations d'Oran vers les trois autres communes, durant la période intercensitaire 1987-1998, sont de 67 805 personnes composées de 32 188 personnes vers Bir el-Djir, 18 306 personnes vers la commune d'Es-Sénia et 17 311 personnes vers la commune de Sidi Chami (ONS, 2008).
2. Oran ne verra, en effet, pas de réalisation de programmes d'habitat. En conséquence, elle paiera plus tard un lourd tribut en accumulant les déficits par rapport à la satisfaction d'une demande en constante augmentation.
3. Les ZHUN sont de grands ensembles périphériques, conçues comme une procédure technique et administrative.
4. La création des grands ensembles, sous forme de ZHUN, s'est traduite par une consommation foncière importante. La superficie occupé par les 6 ZHUN d'Oran est estimée à 1 401 hectares (ZHUN Dar el-Beida : 150 ha pour 1 440 logements, ZHUN Seddikia : 35 ha pour 1 240 logements, ZHUN Maraval : 254 ha pour 3 350 logements, ZHUN USTO : 150 ha pour 1 000 logements, ZHUN Khemisti : 112 ha pour 6 000 logements, ZHUN Fellaoucen : 700 ha pour 1 000 logements) Cf. URSA, 1998.

5. Cette formule de coopération a été encouragée durant la période du désengagement de l'État en matière de réalisation des logements qui a caractérisé la décennie 1990.
 6. Réalité confirmée par les entretiens menés avec les principaux utilisateurs du PDAU d'Oran : DUC, DLEP, OPGI.
 7. L'espace urbanisé du groupement urbain d'Oran en 2003 est estimé à 6 173 ha (Bendraoua, 2012).
 8. L'enquête sur terrain réalisée en novembre 2014 a montré que sur 810 constructions que recèle le site, 362 sont considérées comme dégradées dont 26 menacent de tomber en ruine.
 9. Les projets du stade olympique et du campus universitaire Belgaid n'ont pas été programmés dans le PDAU du groupement d'Oran de 1998 mais ils ont été lancés après son approbation.
 10. Les actions d'aménagement engagées avant l'approbation du POS SUF s'étale sur une superficie de 86 ha, soit 48 % de la superficie totale.
-

RÉSUMÉS

Contrairement aux pays du Nord, où la croissance urbaine est maîtrisée, les villes des pays du Sud sont marquées par un étalement considérable de leurs territoires urbains dont le contrôle est un enjeu majeur des politiques urbaines. À la faveur d'une croissance économique importante depuis les années 2000, Oran, à l'instar des principales villes algériennes, connaît une croissance urbaine importante caractérisée par un processus d'urbanisation rapide dont l'encadrement relève aujourd'hui de la simple déclaration d'intention. Cette contribution analyse l'échec des différentes politiques urbaines et montre à quel point les instruments de planification urbaine mobilisés à Oran sont loin d'assurer le contrôle de la croissance urbaine et un développement urbain intégré et durable.

Unlike developed countries, where urban growth is moderate, the cities of developing countries are marked by considerable sprawl of their urban territories. Reduction of such sprawl is a major challenge for urban policies. Favoured by vigorous economic growth since the 2000s, Oran, as well as other major Algerian cities, has experienced important and rapid urbanization that makes the process of urban sprawl irreversible. This article presents the unsuccessful attempts initiated by various urban policies and urban planning instruments engaged in Oran to control the pace of urban growth that has become a disturbing phenomenon, and to ensure integrated and sustainable urban development for the future.

INDEX

Mots-clés : instrument d'urbanisme, processus d'urbanisation, croissance démographique, étalement urbain, Oran

Keywords : urban planning instruments, urbanization process, population growth, urban sprawl, Oran

AUTEURS

YOUCEF KADRI

Youcef Kadri, youcefkadri@hotmail.fr, est Doctorant au département d'architecture, Université des sciences et de la technologie d'Oran Mohamed Boudiaf.

MOHAMED MADANI

Mohamed Madani, med_madani2003@yahoo.fr, est Maître de conférences au département d'architecture, Université des sciences et de la technologie d'Oran Mohamed Boudiaf.