

Recomposition des territoires urbains en Algérie L'exemple d'Annaba*

 **Dr Brahim BENLAKHLEF**

Ecole Normale Supérieure, Constantine, Algérie.

Résumé

Les processus de recomposition des territoires urbains en Algérie sont marqués par une dynamique urbaine intense née des mutations des espaces et de la société. A l'instar des grandes villes algériennes, Annaba, terrain d'analyse de cette recherche, porte en son sein toutes les contradictions d'une politique de développement étatique, centralisée et très volontariste.

La recomposition des territoires urbains s'engage sur un fond de compétition et d'affrontement entre l'État et certaines catégories de populations. Au centre de cette compétition, l'accès au sol urbain. Résultat, la ville algérienne a fini par développer deux types d'urbanisme : l'urbanisme de la ville à montrer et l'urbanisme de la ville ignorée. A Annaba plus de 30 % de l'habitat des communes périphériques sont jugés irréguliers.

Dépassés, les pouvoirs publics ont cédé du terrain à des pratiques spatiales informelles qui n'ont cessé de prendre de l'ampleur, à un point tel qu'elles sont devenues banales. Cependant, la banalisation de tout ce qui est informel (habitat informel, activités informelles, transport urbain informel) a fini par désorganiser la ville. Duale et fragmentée, la ville algérienne est devenue difficile à gérer.

Mots clés : urbanisation, recomposition des territoires, pratiques spatiales, dynamique urbaine, habitat précaire.

ملخص

إن إعادة تركيب المواطن العمرانية في الجزائر هو صنيع الديناميكية العمرانية، والتحويلات التي مست المجالات والسكان منذ بداية الاستعمار سنة 1830، وتواصلت بعد استقلال الجزائر. كما تمت آلية إعادة تركيب المواطن في جو من التنافس بين بعض شرائح السكان. فنتج عن هذا الوضع التنافسي

* Thèse soutenue le 18 décembre 2007. Codirecteurs : Pr. Anissa Boukhemis et Pr. Robert Hérin

نوعان من الظاهرة العمرانية: عمران المدينة المتباهى به، وعمران المدينة المتجاهل. فثلاثين بالمائة من السكنات في البلديات المجاورة لمدينة عنابة تعتبر غير شرعية... وأمام عجز السلطات العمومية على احتواء الممارسات الجحالية غير الشرعية، أضحت هذه الممارسات عادية جدا. ونتج عن هذه الممارسات غير الشرعية التي تتعممت - حيث مست أغلب المجالات - : سكن غير شرعي، نشاطات غير شرعية، نقل حضري غير شرعي، فأدى ذلك إلى الإخلال بنظام المدينة وتفكيك مجاهها، فأصبحت المدينة الجزائرية صعبة التسيير... .

الكلمات المفتاح : التعمير، إعادة تركيب المواطن، ممارسات جحالية، الدينامكية العمرانية، السكن الفوضوي.

Introduction

Aujourd'hui tout le monde (chercheurs universitaires, hommes politiques et habitants) s'accorde pour considérer que les villes algériennes évoluent dans des conditions difficiles : croissance urbaine rapide et non maîtrisée, habitat précaire, cités illégales, services à la population mal assurés, etc. La situation difficile des villes algériennes est l'aboutissement d'une politique de développement différé et trop volontariste mené par l'État dont l'intention de départ était de lutter contre les disparités régionales et de moderniser le pays (Bendjelid A. et al., 2005).

Une des clés de lecture qui recoupe tout le questionnement de la thèse tourne autour des modes d'appropriation du sol urbain, sur les mécanismes utilisés par la société coloniale (les grandes lois foncières) pour spolier les terres algériennes et mécanismes utilisés par l'État algérien pour créer un monopole autour du foncier urbain et enfin mécanismes utilisés par le reste des acteurs urbains pour s'enraciner en ville. Autrement dit, c'est en termes de territorialisation que nous analyserons les formes d'appropriation du sol urbain en Algérie depuis l'indépendance. Puisque c'est à travers le processus de

territorialisation que les acteurs urbains inscrivent leurs actions sociales, économiques et culturelles (Rippol F., 2000).

Le titre de la thèse suggère d'entrée que notre travail s'articule autour de la notion de "territoire". Si nous acceptons que le territoire est à la fois cadre, enjeu, théâtre et espace de fractures et de différenciations socio-spatiales (Zeghiche A., 2005), notre approche sera structurée autour de la construction ou de la reconstruction des territoires en Algérie. Ce qui signifie que les territoires se construisent ou se reconstruisent selon un processus en rapport avec l'évolution de la société. Mais l'appréhension conjointe des pratiques et des espaces urbains construits par la société recadre notre thème autour de la notion moins figée : **la recomposition des territoires urbains.**

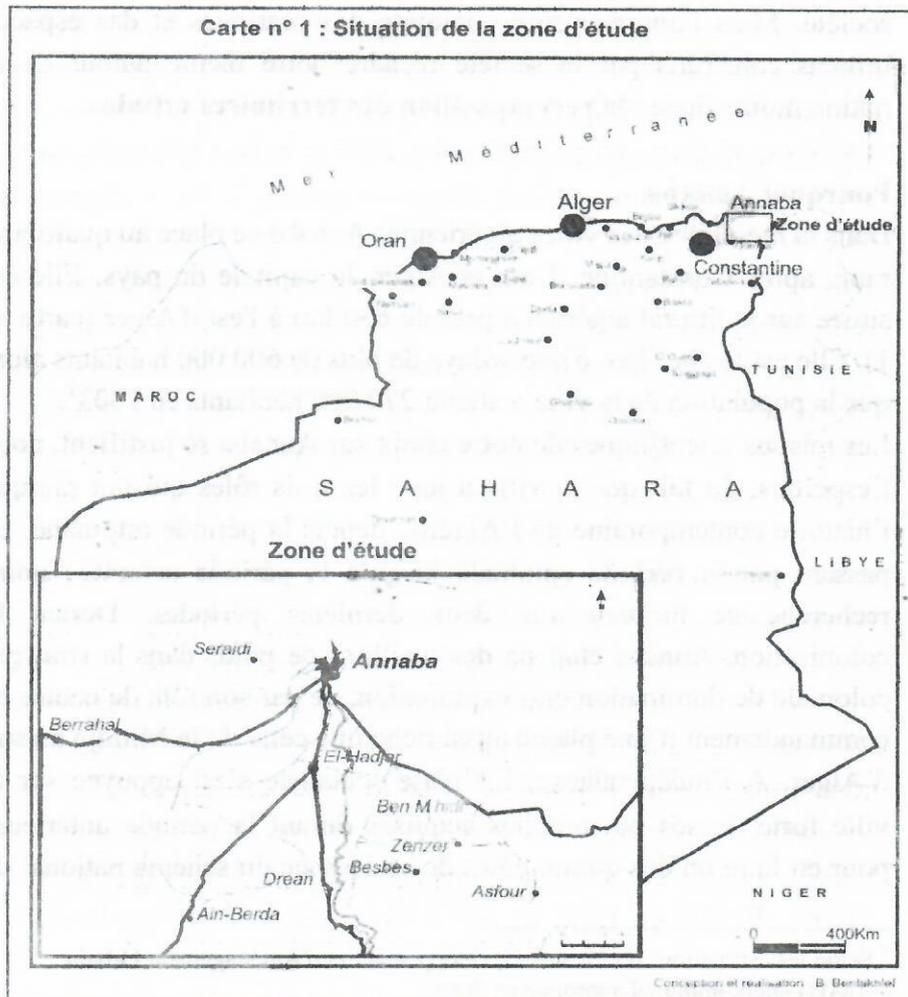
Pourquoi Annaba

Dans la hiérarchie des villes algériennes Annaba se place au quatrième rang, après Constantine, Oran et Alger, la capitale du pays. Elle est située sur le littoral algérien à près de 650 km à l'est d'Alger (carte n° 1). Elle est le chef-lieu d'une wilaya de plus de 600 000 habitants alors que la population de la ville a atteint 270 000 habitants en 2003¹.

Les raisons scientifiques de notre choix sur Annaba se justifient, nous l'espérons, du fait que la ville a joué les trois rôles qui ont marqué l'histoire contemporaine de l'Algérie, depuis la période ottomane, en passant par la période coloniale jusqu'à la période actuelle : notre recherche se limitant aux deux dernières périodes. Durant la colonisation, Annaba était un des maillons de poids dans la stratégie coloniale de domination et d'exploitation, de par son rôle de centre de commandement d'une plaine aussi riche que celle de la Mitidja au sud d'Alger. A l'indépendance, l'Algérie socialiste s'est appuyée sur la ville forte de ses potentialités acquises durant la période antérieure pour en faire un des quatre pôles de croissance du schéma national de

¹ Selon les estimations du Plan de Développement et d'Aménagement Urbain (PDAU) intercommunal approuvé en 2005.

développement. La ville est alors bouleversée dans ses structures économiques, sociales et environnementales. Des répercussions ont affecté la maîtrise de l'urbain, qui a envahi la région et la gestion de la ville, et qui imposent de mesurer les mutations et les impacts produits depuis sur l'espace et la société. Annaba comme terrain d'analyse et d'expérimentation est assez typique. Certes la ville s'individualise de par sa situation géographique excentrique mais en même temps elle porte en son sein toutes les contradictions d'une planification centralisée et très volontariste.



1. Impulsion de l'économie Annabie

Pour son nouveau rôle de pôle de croissance, Annaba change rapidement de contenu économique. En effet, elle accueille dès 1969, c'est-à-dire à peine sept ans après l'indépendance, le complexe sidérurgique d'El-Hadjar, le plus grand complexe industriel que l'Algérie ait jamais réalisé (18 000 emplois en 1985). Il sera suivi dès 1973, d'un deuxième complexe, d'engrais phosphatés (3000 emplois en 1985), ce qui fait de Annaba un « gigantesque » bassin d'emplois et un espace d'appel d'un exode rural massif.

C'est ainsi qu'en quelques années Annaba est devenue l'un des principaux pôles industriels algériens. Le nombre d'emplois industriels est passé de 5 314 en 1966 à 40.000 en 1977, dont les 4/5ème sont des emplois publics. En 1977 la wilaya d'Annaba fournit 41 % des nouveaux emplois offerts au niveau de l'Est algérien. La ville coloniale tirant ses richesses de l'exportation des produits agricoles de la plaine et des minerais de fer et de phosphate provenant de la région de Tebessa, fait place à une ville industrielle basée sur la sidérurgie. En s'appuyant sur Annaba la planification algérienne à travers son projet d'industrialisation du tout « État » a transformé la ville dans son tissu urbain, son contenu social et a bouleversé sa relation avec son arrière pays.

2. Accélération de la dynamique urbaine

La propulsion économique d'Annaba durant les années 1970 a attiré une masse très importante de population rurale. L'influence d'Annaba sur son espace environnant est devenue de plus en plus évidente, si bien qu'une aire métropolitaine s'est constituée autour d'elle transformant ainsi le modèle territorial de cet espace d'ancienne occupation agricole. En dix ans le nombre d'habitants de l'agglomération d'Annaba a augmenté de 63 %, passant de 190 000 en 1966 à 302 000 en 1977. En 2007 l'agglomération d'Annaba compte

plus de 520 000 habitants² répartis sur une multitude de poches d'habitat essaimés au sud d'Annaba, dans un rayon de 15 à 20 Km. Le RGPH³ de 1998, le dernier en date, en dénombre exactement 23 poches; ce qui donne à l'agglomération d'Annaba l'aspect d'un espace éclaté (Carte n° 2). De 1962 à 2003 cet espace s'est développé au rythme de trois agglomérations créées tous les six ans. Administrativement, l'agglomération d'Annaba regroupe quatre communes : Annaba, El-Hadjar, El-Bouni et Sidi-Amar. Néanmoins, l'effet polarisant de la ville d'Annaba s'est étendu à d'autres communes plus lointaines, issues pour la plupart de la colonisation. Celles là constituent avec les communes de l'agglomération, l'aire métropolitaine d'Annaba.

D'un poids démographique de plus de 730 000 habitants en 1998, l'aire métropolitaine d'Annaba a évolué selon un croît démographique annuel moyen de plus de 9 % durant les quarante dernières années, transformant ainsi d'anciens centres ruraux de la colonisation en centres urbains inachevés.

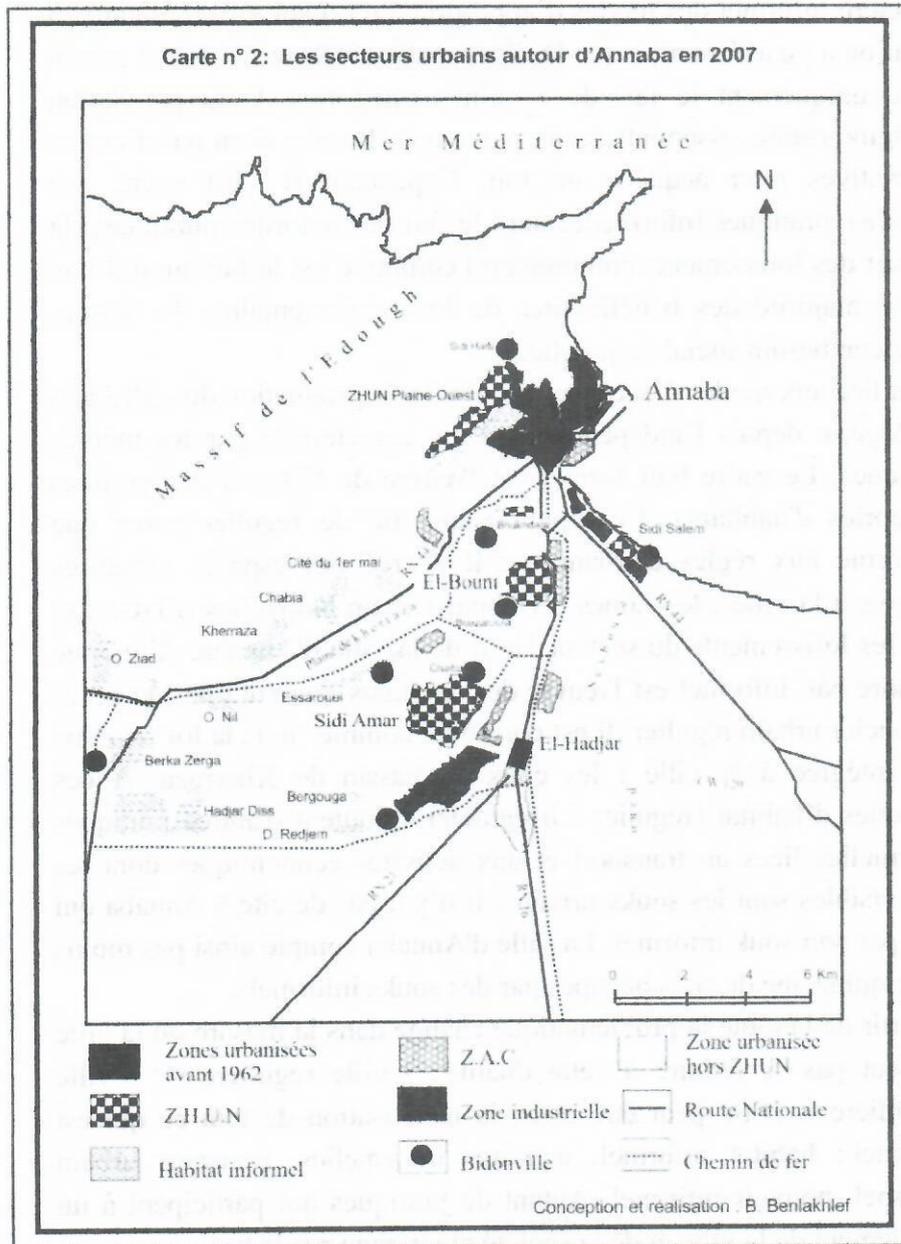
Or en l'absence de régulation de la croissance, la ville s'est étalée de façon anarchique, sans infrastructures cohérentes, sans services à la population, ouvrant la voie aux bidonvilles et à l'habitat illégal. Selon le Plan de Développement d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) intercommunal de Annaba, El-Bouni, Sidi-Amar et El-Hadjar adopté en 2006, l'habitat illégal représente plus de 30 % de l'ensemble du parc de logement des trois communes périphériques de Annaba.

Déracinés, mal intégrés, les ruraux qui ont été attirés par l'urbain ont avec le temps développé des stratégies pour s'intégrer durablement dans la ville. Si l'Algérien de la campagne était de tous temps attaché à son milieu par la "terre", c'est aussi par la terre qu'il va tenter de s'enraciner en ville. Or, le pouvoir politique qui a libéré le pays de la colonisation française s'est érigé en propriétaire légitime du sol urbain.

² Estimation du Plan d'Urbanisme Intercommunal (PDAU) complété par l'auteur.

³ Recensement Général de la Population et de l'Habitat

La terre dans et autour de la ville est donc devenue objet de concurrence et de conflits entre l'État et les nouveaux citoyens.



3. Des pratiques spatiales dominées par l'informel

Ce qui marque l'urbanisation des villes algériennes depuis l'indépendance jusqu'au moins au début des années 2000, c'est le caractère informel des modes d'appropriation du sol. Contrairement à ce qu'on a pu affirmer jusque-là, l'occupation informelle du sol urbain a été uniquement le fait de certaines catégories de la population d'origine rurale, essentiellement, parce qu'elles n'avaient pas d'autres alternatives pour acquérir un toit. Cependant il s'est avéré que certaines pratiques informelles sont le fait des autorités publiques (la plupart des lotissements communaux) comme c'est le fait aussi d'une bonne majorité des bénéficiaires de lots réglementaires de terrain, qu'aucun besoin social ne justifie.

Étant liée aux modes d'accès au sol urbain, la production du cadre bâti en Algérie depuis l'indépendance a été caractérisée par les mêmes pratiques. Le cadre bâti formel est l'œuvre de l'État et de certaines catégories d'habitants. Ce type est qualifié de régulier parce que conforme aux règles d'urbanisme. Il a créé des espaces urbanisés intégrés à la ville : les Zones d'Habitat Urbain Nouvelles (ZHUN) et tous les lotissements du secteur Nord de la ville d'Annaba. Alors que le cadre bâti informel est l'œuvre des habitants qui n'ont pas eu accès au foncier urbain régulier. Il est considéré comme "hors la loi" et donc mal intégrée à la ville : les cités du bassin de Kherraza. A ces pratiques d'habitat (régulier / irrégulier) s'ajoutent d'autres pratiques informelles liées au transport et aux activités économiques dont les plus visibles sont les souks urbains. Il n'y a pas de cité à Annaba qui n'ait pas son souk informel. La ville d'Annaba compte ainsi pas moins d'une quinzaine de sites occupés par des souks informels.

A partir de là toute la problématique change dans la mesure où la ville ne peut pas se réduire à cette dualité : « ville régulière » / « ville irrégulière ». D'où peut être aussi la banalisation de tout ce qui est informel : habitat informel, activités informelles, transport urbain informel, pouvoir informel. Autant de pratiques qui participent à un nivellement de la ville et de la société algérienne par le bas.

Il demeure que les modalités de la croissance subie par la ville algérienne depuis la période coloniale jusqu'à aujourd'hui ont produit des espaces fragmentés et souvent antagonistes. Aujourd'hui, coexistent dans la ville algérienne des zones résidentielles, des secteurs irréguliers et des bidonvilles, tel un puzzle inachevé. Cette forme de fragmentation urbaine est marquée par la constitution de nouvelles territorialités coupées les unes des autres engendrant une requalification politique de l'espace.

4. La requalification spatiale

La requalification englobe toute action visant à donner à l'espace de nouvelles formes, de nouveaux contenus et par conséquent de nouveaux rôles (Chouikhi M., 2000). La requalification s'opère généralement, en premier lieu, sur le plan administratif.

En Algérie comme ailleurs, les redécoupages administratifs ont vocation à répondre à des transformations économiques, sociales et démographiques, au premier rang desquels la croissance de la population. Il s'agit essentiellement d'assurer et de maintenir un équilibre entre l'unité territoriale et sa population permettant une gestion et un contrôle adéquats (Bendjelid A. et al., 2005).

A chaque redécoupage administratif, l'État restructure les espaces wilayals des grandes villes algériennes pour les recentrer autour de leurs espaces vitaux immédiats. Ainsi, l'espace wilayal d'Annaba a été fortement rétréci depuis l'indépendance. A l'échelle de l'agglomération, l'espace communal a été recentré autour de la ville-centre reléguant ainsi les espaces périphériques "marginiaux" à de nouvelles entités administratives qu'elle continue pourtant de contrôler.

Si la requalification est, sur le plan administratif, synonyme d'un repositionnement au sein de la hiérarchie du pouvoir, elle est par conséquent l'expression d'un reclassement au sein du champ d'action du pouvoir politique. A Annaba, le reclassement des deux cités d'El-

Bouni et de Sidi-Amar au rang de chefs-lieux de communes est une forme de délégation de pouvoirs sur des espaces périphériques devenus pesants. Mais c'est tout de même une promotion puisqu'elle met l'espace périphérique sur le même plan que le centre, tout en consacrant la démarcation entre les deux. Toutes les nouvelles unités urbaines qui ont émergé à la périphérie d'Annaba ont été englobées dans les territoires de ces deux nouvelles communes.

La requalification est une action faisant prévaloir le caractère urbain de l'espace local, sur le plan de la forme et renforçant son référentiel infrastructurel sur le plan du contenu. Ainsi, tous les anciens centres ruraux qui gravitent autour d'Annaba sur un rayon de cinquante kilomètres se sont transformés en centres urbains, inachevés. Annaba n'a cessé de renforcer leurs capacités d'accueil par le transfert d'une partie de son programme d'habitat urbain sur leurs territoires, dans l'espoir de maintenir leurs populations sur place.

Par le redéploiement de son appareil administratif, avec tout ce que cela comporte comme découpage territorial, transfert des structures de gestion et d'encadrement et promotion administrative, le pouvoir politique entame le processus du transfert de la ville vers la périphérie.

5. Une gestion urbaine ségrégative

Au niveau de la gestion urbaine, les effets sociaux d'un mal-développement ont provoqué une situation suffisamment préoccupante pour conduire les pouvoirs publics à prendre des mesures compensatoires, d'une part pour ramener la paix sociale et réparatrice, d'autre part pour réintégrer dans l'espace urbain des groupes sociaux qui en sont exclus (politique de résorption de l'habitat précaire). Mais la gestion urbaine reste marquée par des processus souvent improvisés et hasardeux au vu de l'état des villes aujourd'hui. Il faut dire que l'imbrication de l'action publique, des stratégies d'acteurs privés et de la combinaison des échelles de décision, ne peuvent pas favoriser l'émergence d'un système de gestion efficace. Jusqu'en 1983, la politique urbaine en Algérie ne s'est adressée qu'à une partie de la

ville, la ville légale. Les actions urbaines menées jusque là visaient la consolidation de la ville régulière.

Au-delà de la question des ressources financières nécessaires à une gestion efficace apparaît un formidable enjeu politique de construction progressive d'un cadre relationnel entre l'État, les collectivités locales et les citoyens, favorisant l'émergence de la citoyenneté, la prise de conscience de l'intérêt public, le façonnement de la démocratie (Romainville M. et Kornélia I., 1999). Cette nouvelle politique de gestion urbaine qui suppose une décentralisation réelle, renforce les pouvoirs locaux et leurs capacités de gestion puisqu'ils sont les mieux à même d'identifier les besoins de leurs administrés dans leur diversité. La scène locale apparaît ainsi la plus appropriée pour ébaucher une sorte de contrat social urbain à travers le compromis entre des logiques technico-financières et des logiques sociales.

Or, le processus de démocratisation de la vie politique engagé en Algérie depuis le début des années 1990 fonctionne encore selon le modèle de la démocratie représentative. Selon ce modèle, les institutions ont un fonctionnement descendant peu démocratique, élitiste et inefficace du fait de leur éloignement des préoccupations des populations et des problématiques locales. Les dysfonctionnements du système représentatif sont considérés comme la source de la perte de légitimité des institutions, incarnée dans des phénomènes de violence, d'abstention électorale ou encore d'absence d'implication dans les débats publics.

Conclusion

Schématiquement, la recomposition des territoires urbains en Algérie s'est réalisée selon deux logiques : la logique institutionnelle et la logique de ceux qui n'ont pas eu accès au sol urbain régulier. C'est autour de la compétition pour occuper le sol urbain que se trouve la clé pour comprendre cette dualité qui caractérise la ville algérienne aujourd'hui. L'analyse des modes d'appropriation du sol en Algérie

révèle les stratégies mises en œuvre par les différents acteurs urbains (les pouvoirs publics, les agents économiques, les habitants) pour s'approprier le sol, souvent en détournant la loi et les règles d'urbanisme, suscitant des conflits et des blocages qui entravent les actions d'aménagement et le bon fonctionnement de la ville.

Aujourd'hui, sous l'influence de facteurs extérieurs liés à la mondialisation et de facteurs intérieurs liés à l'émergence de nouveaux acteurs urbains, le rôle de l'État dans la "fabrication" de l'urbain a été sensiblement réduit depuis le début des années 1990. La production sociale de l'espace urbain a connu un début de libéralisation des modes d'accès au sol urbain. Et à la politique du zoning s'est substituée une politique d'urbanisation des espaces laissés libres derrière le front d'urbanisation qui a marqué les quarante dernières années. Quant à la production économique de l'espace urbain, elle a connu l'apparition d'un secteur privé, certes plus dynamique mais mal ancré à l'économie monde.

La recomposition des territoires urbains reste largement marquée par le caractère informel des pratiques spatiales. Ces pratiques ont tendance à se banaliser au risque d'imposer à la ville une forme d'urbanisation médiocre qui risque, avec le temps, de l'asphyxier.

Il est vrai que les pratiques informelles se sont diversifiées et ont touché tous les secteurs socio-économiques mais il semble que les processus d'urbanisation à l'œuvre depuis une dizaine d'années indiquent une meilleure maîtrise de l'urbanisation. Avec le raffermissement des caisses de l'État, de grands projets d'infrastructures sont lancés dans tous les secteurs, notamment dans les secteurs de l'habitat et du transport.

Bibliographie sommaire

- Bendjelid A., Brulé J.-C. et Fontaine J. (2004), Aménageurs et aménagés en Algérie, Paris, L'Harmattan.
- Chouikhi M. (2000), La stratégie de requalification des espaces locaux : exemple des quartiers périphériques de Casablanca, Institut de Recherche sur le Maghreb Contemporain, Tunis.
- PDAU, Intercommunal d'Annaba, (2005), Diagnostic et perspectives de développement, Phase I, Direction de l'urbanisme et de la construction, Wilaya d'Annaba, 313 p.
- Ripoll F. (2000), L'appropriation de l'espace : tour d'horizons et proposition pour construire une problématique, L'Appropriation de l'espace (acte premier), séminaire du CRESO du 19 juin 2000, MRSH, Université de Caen.
- Romainville M. et Kornélia I. (1999), Pratiques associatives urbaines et développement, APFT-News, n° 7.
- Zeghiche A. et Hérin Robert (dir.), (2005), Dynamiques des territoires et des sociétés, Les documents de la Maison de la Recherche en Sciences Humaines, Presses Universitaires de Caen, 334 p.

