

La planification urbaine en Algérie : réformes et blocages

Amar Azzouzi, Mohamed Lamine Harkat

DANS **DROIT ET VILLE** 2019/2 N° 88 , PAGES 275 À 293

ÉDITIONS **INSTITUT DES ÉTUDES JURIDIQUES DE L'URBANISME, DE LA CONSTRUCTION ET DE L'ENVIRONNEMENT**

ISSN 0396-4841

DOI 10.3917/dv.088.0275

Date de mise en ligne : 03/03/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-droit-et-ville-2019-2-page-275?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La planification urbaine en Algérie : réformes et blocages

Amar AZZOUZI

Docteur (MCB), département d'architecture, faculté de génie civil et d'architecture, Université Hassiba Benbouali de Chlef- B.P. 78, Ouled Fares, Chlef, 02000, Algérie

Mohamed Lamine HARKAT

Docteur (MCB), département d'aménagement, Faculté des sciences de la terre, université Badji Mokhtar B. P. 12, 23000 Annaba, Algérie

RÉSUMÉ :

La planification urbaine en Algérie repose sur la loi 90-29 relative à l'aménagement et à l'urbanisme. Cette même loi a introduit deux nouveaux instruments : le P.D.A.U (Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme) et le P.O.S (Plan d'occupation des sols), Après plus de deux décennies de pratique on observe une certaine inefficacité des instruments, due à de nombreuses contraintes, notamment la contrainte foncière. L'analyse de cette loi (la loi 90-29) et la loi relative à l'orientation foncière, a révélé une certaine antinomie entre le foncier et l'urbanisme, c'est une planification urbaine sans maîtrise foncière. Cet article a une recommandation centrale : la nécessité de repenser les fondements doctrinaux de la planification urbaine en Algérie avec une loi (une seule) pour le foncier et l'urbain.

ABSTRACT : URBAN PLANNING IN ALGERIA : REFORMS AND BLOCKAGES.

Urban planning in Algeria based on the law 90-29 on planning and development, this law has introduced two new instruments: the PDAU (master plan and urban planning) and POS (land use plan). Two decades of implementation of those two instruments have shown of their inefficiency because of several constraints especially land constraints. Analysis of this law (90-29) and the law relating to land orientation noted some antinomy between land and urban planning. This antinomy is confirmed by a blocking land property that blocks urban actions because of the uncontrolled land urban planning. The article has a central recommendation make off this antinomy: the need to rethink the foundations and the instruments of urban planning in Algeria with a law (one) for the land and the urban.

INTRODUCTION

En général, toute planification urbaine a pour mission de gérer l'urbain existant et préparer l'urbanisation future dans le temps et dans l'espace, après deux décennies d'expérience de la planification urbaine en Algérie depuis l'apparition de la loi 90-29 de 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, la pratique a démontré les limites méthodologiques et opérationnelles de cette planification.

Dans cette optique, le débat est long et complexe. Il est vrai que la réalité urbaine en Algérie avec ses facteurs spatiaux et a-spatiaux ne favorise pas une bonne application d'une certaine politique urbaine, cependant, le problème ne réside pas dans le contenu et l'esprit de la législation régissant cette planification.

PROBLÉMATIQUE

Néanmoins, il se peut que la problématique réelle réside dans le contenu et l'esprit de la législation encadrant cette planification urbaine. L'objectif de cet article est de confirmer cette insuffisance législative et mettre en évidence l'antinomie entre le foncier et l'urbain dans la planification urbaine en Algérie.

I. BREF RAPPEL HISTORIQUE SUR LA PLANIFICATION URBAINE EN ALGÉRIE AVANT 1990

En 1965, une ordonnance maintient la législation urbaine, héritée de la période coloniale : il s'agit de la nouvelle loi générale d'urbanisme promulguée en France en 1958 et étendue à l'Algérie en 1960, Cette loi de 1958 prévoit notamment les plans d'urbanisme directeur (P.U.D), les plans d'urbanisme de détail et les programmes d'urbanisme.

L'ordonnance N.73-29 du 5/07/1973 exigera une algérianisation progressive de la matière avant 1974, la planification urbaine est reconduite par les plans d'urbanisme directeur (P.U.D), circulaire du secrétariat d'état au plan 1974/1975.

L'algérianisation commence et se consolide à partir de 1974 et fondera la politique et les instruments de la planification urbaine en Algérie jusqu'en 1990. Pour la maîtrise du foncier urbain en harmonie avec le principe de l'Étatisation et de la collectivisation des sols urbains et urbanisables, l'ordonnance N.74-26 du 20 février 1947 porte constitution des réserves foncières (R.F.C) au profit de la commune.

Cette politique urbaine reflète une centralisation forte du système de la planification marquée par un monopole de l'état constructeur et une doctrine du tout-planifié avec une polarisation-diffusion des investissements publics. Ce volontarisme Étatique et cette doctrine du tout-planifié aboutira a un blocage, la nouvelle conjoncture nationale et internationale a partir des années quatre-vingts du siècle passé, marque la fin du monopole de l'état et du modèle socialiste.

II. MUTATIONS ET RÉFORMES

- L'émergence d'un nouvel esprit de législation-planification urbaine en Algérie

La constitution algérienne de 1989 et l'ensemble des textes législatifs parus pendant les années quatre-vingt-dix du siècle passé, marquent la profondeur des mutations-réformes sur tous les niveaux, la constitution de 1989 ouvre la voie à de nouveaux choix politico-idéologiques, dans un volet politique, la démocratie et le pluralisme, dans un volet économique, la libéralisation et l'économie du marché.

C'est dans ce nouveau contexte et dans cette logique de réforme, qu'il faut lire l'ensemble de l'arsenal juridique relatif à la planification urbaine (aménagement, urbanisme et foncier).

L'encadrement juridique de cette nouvelle planification urbaine est basé sur des lois cadres, notamment:

- La loi 90-29 du 1 décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme,
- La loi 90-25 du 18 décembre 1990 relative à l'orientation foncière,
- La loi 91-11 du 27 avril 1991 relative aux modalités d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le trait commun (l'esprit des lois) c'est la fin du monopole de l'État et du tout-planifié dans le domaine de la gestion foncière et de la production urbanistique, et la tentative de passer (le dur passage) d'une planification urbaine étatique et centralisée, à une planification urbaine locale démocratique en vue d'un urbanisme de concertation ouvert à la participation d'acteurs nouveaux (promoteurs nationaux et/ou étrangers, les propriétaires, les élus, la société civile...).

Les réformes engagées à partir de 1990 ont donné naissance à un corpus de textes axés sur la libéralisation foncière et l'instauration du principe de droit comme interface à toute politique urbaine. En matière d'aménagement et d'urbanisme, les deux lois cadres 90-25 et 90-29 ont été promulguées pour démonopoliser la gestion foncière et instaurer un marché foncier libre, en conférant aux pouvoirs publics des missions de puissance publique et de réglementation

– régulation, donc d'arbitrage, du jeu économique qui s'ouvre et s'élargit aux acteurs privés nationaux et étrangers.

L'institution du processus de libéralisation comme moteur du développement économique et urbain ne cesse de provoquer une série de mutations dans la logique des acteurs et dans la configuration des territoires.

Les nouvelles pratiques urbaines, entraînant ainsi la valorisation de certains espaces déjà dynamiques et la dévalorisation d'autres, interpellent l'intervention publique en vue de réguler ou réajuster certaines tendances à la fragmentation urbaine. Ainsi, l'un des leviers pertinents de cette action pourrait être la politique foncière.

La constitution algérienne et la législation mettent clairement l'accent sur le respect fondamental de la propriété privée (foncière) : selon l'art. 50 de la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme, « *le droit de construire est attaché à la propriété du sol* ».

L'État n'a qu'un rôle de contrôle et de régularisation, donc il y a une importance accrue des statuts des sols et de la réhabilitation de la propriété privée dans un marché foncier libéral. La loi 90-25 institue le droit de propriété et transforme le foncier urbain, longtemps collectivisé, en un bien de consommation obéissant aux logiques économiques du marché, provoquant ainsi une dynamique urbaine assez rapide.

L'élément nouveau aussi, c'est la délimitation des sols en fonction de leurs usages et de leurs statuts juridiques. Ainsi, la contrainte foncière, au sens juridique et non spatial, devient l'élément central de cette rationalisation.

Il faut dire que les lois-cadres sus-citées sont remarquablement d'inspiration ultralibérale et interdisent l'intervention directe de l'État et des collectivités locales dans la gestion foncière. La législation algérienne en matière de planification urbaine est affiliée au droit d'urbanisme français pour des raisons historiques et culturelles bien connues. Elle s'inspire de la législation française au

point où elle porte la même appellation qu'une loi foncière française, la célèbre loi d'orientation foncière, promulguée en France le 30 décembre 1967 et publiée au Journal officiel du 3 janvier 1968. La loi d'orientation foncière (LOF) est demeurée le texte de référence en matière d'aménagement et d'urbanisme jusqu'à la loi Gayssot du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

Cependant, la LOF française « *en plus des principes de propriété et en particulier la propriété privée (...) situe les problèmes d'urbanisme d'abord au niveau foncier* » (Ascher F., Giard J., 1975).

La confirmation de cette étonnante réforme de fond (étonnante dans le contexte algérien) et de cette nouvelle doctrine de planification urbaine libérale, est la suppression de la célèbre ordonnance 74-26 portant constitution des réserves foncières communales par l'article 88 de la loi 90-25, selon lequel « *sont abrogées les dispositions de l'ordonnance 74-26 du 20 février 1974* ».

Ladite ordonnance 74-26 mettait à la disposition de la planification urbaine algérienne (et de la commune algérienne) toutes les terres qui se situent à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation. Cet espace urbanisable est dessiné et arrêté par la force occulte d'un instrument de planification urbaine (à cette époque c'étaient les P.U.D: plan d'urbanisme directeur et les P.U.P périmètre d'urbanisation provisoire).

Toutes les terres, quel que soit leur statut étatique ou privé, deviennent des réserves foncières communales, réservées à l'application des programmes et opérations de la planification urbaine.

C'était une forme trop directe et généralisée qui cache une certaine manière d'expropriation "tous azimuts" et peu respectueuse du droit de la propriété foncière et de l'économie des sols urbains, soldée par un gaspillage du foncier urbain et urbanisable : « *les acteurs sociaux devenus rentiers, irresponsables, dilapidateurs de biens publics fonciers et immobiliers* » (Rachid S.B et Taieb M 1996).

C'était vraiment une aubaine foncière, la loi 90-25 libère toutes les transactions foncières, avec une suppression totale des réserves foncières.

III. ANALYSE ET DISCUSSION DE LA LOI 90-29 ET DE LA LOI 90-25 : L'ANTINOMIE

A. LA QUALITÉ PASSIVE DES INSTRUMENTS DE LA PLANIFICATION URBAINE

La logique et l'esprit de réforme de la planification urbaine en Algérie sont clairement exprimés par la loi-cadre 90-29 de 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, en concordance avec les nouveaux choix politico-économiques.

Une nouvelle politique urbaine présentera de nouveaux instruments, les P.D.A.U (Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme) et les P.O.S (Plan d'occupation des sols).

L'élaboration des instruments d'aménagement et d'urbanisme est l'une des compétences et prérogatives de l'assemblée populaire communale : selon l'article 24 de la loi 90-29, « *chaque commune doit être couverte par un plan directeur d'aménagement et d'urbanisme dont le projet est établi à l'initiative et sous la responsabilité du président de l'assemblée populaire communale* ».

Le P.D.A.U comme le P.O.S, sont des instruments de la planification urbaine : « *les instruments d'aménagement et d'urbanisme sont constitués par les plans directeurs d'aménagements et d'urbanisme et par les plans d'occupation des sols* » (Article 10 de la loi 90-29).

La loi 90-29 définit le P.D.A.U comme un instrument de planification spatiale et de gestion urbaine (article 16), en relation directe avec la question foncière. Son objectif principal est la division du territoire étudié en quatre secteurs réglementés : les secteurs urbanisés, les secteurs à urbaniser, les secteurs d'urbanisation future et les secteurs non urbanisables (Art. 19 de la loi 90-29).

Chaque catégorie de secteurs se distingue par des règles urbaines et des échéances d'urbanisation (à court, moyen et long terme). Les secteurs à urbaniser et les secteurs d'urbanisation future sont au cœur de la problématique foncière et de la faisabilité des instruments (PDAU et POS).

L'urbanisation des secteurs à urbaniser est projetée à court et à moyen terme à compter de la date d'approbation de l'instrument, c'est-à-dire à un horizon de dix ans (art. 21 de loi 90-29). Quant aux secteurs d'urbanisation future, ils incluent les terrains pour une urbanisation à long terme à un horizon de vingt ans (art. 22 de la loi 90-29).

Toute cette planification-projection n'a aucune incidence sur les statuts juridiques des sols, sauf pour quelques cas limités. Même la loi 90/25 relative à l'orientation foncière n'apporte pas d'outils importants pour garantir la condition (l'offre) foncière pour matérialiser cette urbanisation future : selon l'article 66 de la loi 90/25, « *la consistance des sols urbanisés et urbanisables est définie par les instruments d'aménagement et d'urbanisme* ». Sans la disponibilité du foncier comment pourra-t-on prévoir et assurer cette urbanisation future ?

Les P.D.A.U et les P.O.S «*sont opposables aux tiers*» (art 10 de la loi 90/29), donc «réglementaires», mais cela ne veut pas dire qu'ils sont «obligatoires». Les instruments n'imposent pas l'urbanisation mais l'encadrent dans l'espace et dans le temps (où et quand). Une certaine volonté d'urbanisation décidera de passer aux actes d'urbanisme (foncier, capital, acteur(s), usager(s) et, bien entendu, un règlement d'urbanisme).

« *La nouveauté (avec la réforme): les droits de construire sont liés à la propriété du sol, dès lors et si l'État a besoin d'un terrain privé pour y réaliser un ouvrage il doit acheter ce terrain. Par contre, le propriétaire n'est pas astreint par le P.D.A.U à y réaliser quoi que ce soit, il doit seulement s'il le fait, respecter les prescriptions réglementaires* » (Rachid S.B. et Taieb M., 1996).

- A titre illustratif, on peut présenter brièvement le cas suivant :

Supposons qu'un instrument (P.D.A.U/P.O.S) ait déclaré une propriété foncière urbanisable par des droits de construire (C.O.S et C.E.S....) à court terme. Réglementairement, le propriétaire n'est pas obligé de construire avant l'écoulement (l'épuration) du terme notifié par l'instrument, il a la liberté de construire ou de ne pas le faire, ainsi des instruments d'anticipation ont aussi une qualité passive. Mais, s'il veut construire, il doit respecter le contenu (le règlement ; les règles urbaines) de l'instrument. Ainsi, « *le P.O.S- comme le PDAU- n'est que distributeur de valeur foncière* » (Patrick H., 2004).

Toutefois, les absences conjuguées d'un cadastre actualisé, d'un marché foncier transparent reposant sur des bases économiques et l'inexistence d'outils de gestion foncière après la suppression des R.F.C. (réserves foncières communales) ont vidé la planification urbaine en Algérie de la condition d'offre foncière.

Même si les instruments d'aménagement et d'urbanisme délimitent les périmètres et les secteurs d'urbanisation, cette programmation est sans garanties, ni garants (la disponibilité réelle du foncier urbanisable, les conditions foncières, et la faisabilité de la programmation urbaine) et aussi les propriétaires des terrains n'ont pas d'engagements clairs et contractuels vis-à-vis de l'urbanisation future.

B. DES INSTRUMENTS QUI NE PROFITENT PAS DE LA QUALITÉ D'« UTILITÉ PUBLIQUE »

Dans toute cette législation foncière et urbaine, aucune indication sur la nécessité de constituer des réserves foncières n'est faite, d'une manière explicite ou implicite. Un certain blocage foncier est observé à cause du statut juridique des sols urbains et surtout urbanisables (propriétés privées), en plus de l'absence d'un marché foncier transparent géré par les règles du marché.

Ce blocage ne peut être « débloqué » par l'exercice du principe « d'expropriation pour cause d'utilité publique » en application

de la loi 91/11 du 27 Avril 1991 qui fixe les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

D'ailleurs, l'article 2 de cette loi est clair et significatif : « *l'expropriation pour cause d'utilité constitue un mode exceptionnel d'acquisition de biens ou des droits immobiliers, elle n'intervient que lorsque le recours à tous les autres moyens a abouti à un résultat négatif* ».

La justification, voire la légalité, d'une expropriation probable pour cause d'utilité publique est conditionnée par le même article 2, selon lequel une expropriation « *n'est possible que pour la mise en œuvre d'opérations résultant de l'application des instruments réguliers d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de panification, concernant les réalisations d'équipement collectifs ou d'ouvrages d'intérêt général* ».

Donc, cette expropriation est conditionnée par trois éléments essentiels :

- Une éventuelle expropriation n'est possible qu'en application du contenu d'un instrument d'aménagement et d'urbanisme.
- Cette possibilité d'expropriation est accordée uniquement pour la réalisation d'équipement et d'ouvrage d'intérêt public, mais le contenu d'un instrument - en sa totalité - ne profite de cette qualité d'intérêt public.
- Les instruments, dans leur projection temporo-spatiale, ne changent pas les statuts juridiques des sols urbains, « *le P.D.A.U –comme le P.O.S n'a aucune connexion formelle avec les procédures foncières* » (Tewfik G.1993).

Un retour à la suppression de l'ordonnance 74/26 (relative aux réserves foncières communales) et un rappel direct des articles 1, 2 et 3 de ladite circulaire ne manque pas d'intérêt. Selon l'article 2, « *les réserves foncières communales sont constituées par des terrains de toute nature, propriété de l'État, des collectivités locales ou de particuliers, ces terrains doivent être inclus dans un périmètre*

d'urbanisation ». Selon l'article 3, « *le périmètre d'urbanisation est fixé par le plan d'urbanisme* ». Selon l'article 6, « *les terrains de toute nature appartenant à des particuliers et qui sont inclus dans les limites du périmètre d'urbanisation visé à l'article 2 ci-dessus, sont destinés à satisfaire en priorité les besoins familiaux de leur propriétaires en matière de construction les superficies en excédent sont intégrés dans les réserves foncières communales* ».

Il faut dire que les lois 90-29 et 90-25 ont voulu remplacer les R.F.C (réserves foncières communales) par d'autres mécanismes : « *dans le cadre de la mise en œuvre des instruments d'aménagement et d'urbanisme, la commune peut constituer un portefeuille foncier aux fins de satisfaction de ses besoins en terre pour la construction* » (Art 40 loi 90-29).

« *Le portefeuille foncier de la commune est constitué des terres, propriété de la commune, terres acquises du marché, terres acquises par l'exercice du droit de préemption* » (Art 41 de la loi 90-29).

Mais en réalité, la majorité des terres communales urbanisables ont déjà été consommées dans le cadre des R.F.C et à cause de l'absence d'un marché foncier, du cadastre urbain inexistant, de l'origine de la propriété inconnue, des doubles affectations, des formalités de publicité approximative, des contentieux et litiges fonciers en nombre important, des occupations illicites, de la spéculation foncière et immobilière massive et généralisée, et des limites procédurales et pratiques quant à l'exercice du droit de préemption.

C. UNE LÉGISLATION-RÉFORME INACHEVÉE ET SANS POLITIQUE FONCIÈRE

Toutefois, l'arsenal juridique relatif à la planification urbaine en Algérie (urbanisme et foncier) n'a pas suivi un processus évolutif. Les réformes radicales de 1990-1991 passent au ralenti, la crise politico-sécuritaire (à partir de 1992) explique ce ralentissement et reflète une révision -voire même une rupture- de fond avec cette volonté d'aller vers une réforme réelle.

Pour cela et sur le plan pratique, on peut citer les exemples suivants.

Tout d'abord, le droit de préemption urbain dicté par l'article 41 de la loi 90-29 et l'article 71 de la loi 90-25. La préemption est un droit qui donne la priorité à la collectivité de se porter acquéreur d'un bien foncier et/ou immobilier dont la vente est prévue par son propriétaire pour l'application d'une opération urbanistique programmée par un instrument de la planification urbaine (PDAU ou POS).

Ce droit de préemption est resté un principe large et n'a bénéficié d'aucun détail législatif et réglementaire pour son exercice. L'exercice de ce droit impose aux vendeurs des biens fonciers et/ou immobiliers de déclarer leurs intentions de vente (la déclaration d'intention d'aliéner - DIA - en France), mais cette déclaration n'est pas prise en charge par la législation foncière algérienne.

Le droit de préemption urbain a un double intérêt :

- l'acquisition du foncier urbain et urbanisable au profit de la commune, ce qui favorise l'application de la planification urbaine (le programme des PDAU).
- lutter contre la spéculation foncière et les ventes sous-évaluées. Ce droit n'est pas conçu en tant que procédure de gestion-régulation foncière comme la procédure du droit de préemption urbain en France.

Ensuite, le P.A.T (plan d'acquisition des terres) : « *pour la réalisation de ses programmes d'investissement prévus par le plan directeur de l'aménagement et de l'urbanisme et le plan d'occupation des sols, la commune établit son plan d'occupation des sols, la commune établit son plan d'acquisition de terres, en conformité avec les plans de développement communal, de wilaya et national* » (Art. 42 de la loi 90-29).

On a mené une enquête directe et personnalisée (discussions et interviews) au niveau des cercles de l'administration locale, des bureaux d'études et des services chargés de la gestion foncière, dans deux grandes communes les plus riches de l'Est du pays, Annaba et Skikda. Cette enquête a pu démontrer l'absence de P.A.T, voire

même une méconnaissance totale de son existence comme procédure réglementaire. Ainsi, le P.A.T est resté flou sans textes d'application appropriés et détaillés.

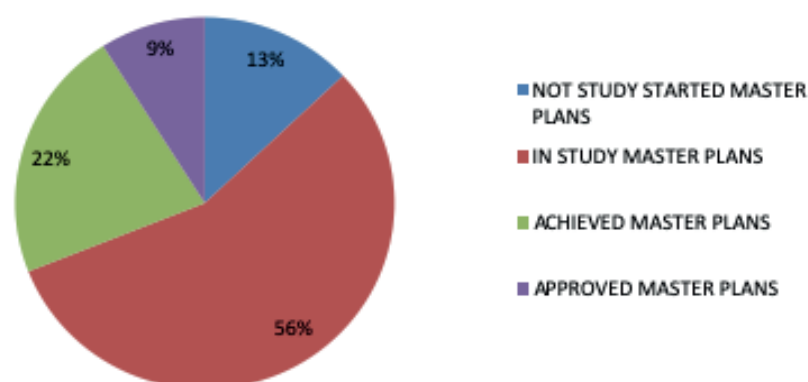
L'on souligne qu'à part la réglementation générale des sols, les droits de construire et d'usage et les servitudes, aucune politique foncière à base économique avec des outils fiscaux n'est mise en place. Il n'y a pas d'impôt sur les plus values foncières, aucun contrôle des transactions-mutations privées sous-évaluées, pas de fiscalité foncière et aucune intervention des pouvoirs publics et des collectivités locales sur les équilibres du marché foncier.

IV. SIGNES DE BLOCAGE

- Sur le plan statistique et opérationnel : la révision généralisée des PDAU

Une révision qui se fait avec un souci majeur, celui de « débloquer » un certain blocage foncier pour la réalisation des programmes publics, notamment de l'habitat, et orienter l'extension urbaine vers des terres urbanisables, mais surtout des terres des biens domaniaux (propriété de l'État et des collectivités locales).

Figure 01. Retards des plans directeurs en Algérie (2008).



Source : Ministère de l'urbanisme et de l'habitat, mai 2008.

La figure de la répartition des révisions des PDAU par wilaya confirme une révision massive à l'échelle nationale. Les catégories

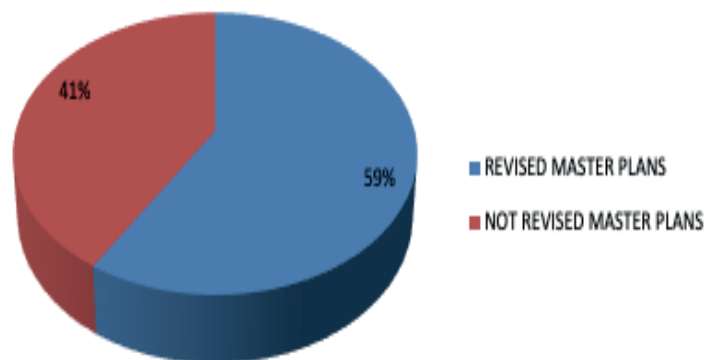
de plus de 60 % de taux de révision regroupent plus de 20 wilayas sur les 48 wilayas du pays.

Ce blocage foncier a conduit sur le plan urbanistique à une densification des tissus urbains existants. Une nouvelle carte-pratique urbaine s'installera (poches vides), qui est le signe fort d'une tension foncière sans précédent.

Les révisions des P.D.A.U touchent 907 communes sur un total de 1541, soit un pourcentage de 58.85 %. Ce taux de révision exprime l'inefficacité des P.D.A.U : cette révision intervient seulement quelques années après leurs approbations, or ces instruments sont à l'origine des instruments de planification urbaine à long terme (15-20 années).

En 2017 selon un bilan du ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville, le taux de révision est total (100%).

Figure 02. Comparaison entre les plans directeurs révisés et les plans directeurs non révisés en Algérie (2008).



Source : Ministère de l'urbanisme et de l'habitat, mai 2008.

Cette révision massive repose sur l'abandon du principe de préservation des terres agricoles. Les premiers bilans effectués au lendemain du programme du plan au soutien à la relance économique (PSRE 2001/2004) ont obligé l'État à revenir sur les mesures prises pour protéger les terres agricoles.

Une nouvelle réglementation reformulera les conditions et les procédures d'intégration des terres agricoles publiques dans les périmètres d'urbanisation et cela explique cette révision des instruments à partir de 2003.

- Sur le plan du discours officiel et institutionnel, voire même législatif

Le Premier ministre, dans son bilan devant le Parlement en date 30/10/2010, a déclaré que le manque du foncier freine la réalisation du programme national de l'habitat, le programme de 1.2 million de logements est gelé jusqu'à l'achèvement des études de révision des P.D.A.U et P.O.S et un conseil des ministres est tenu pour le transfert des terres agricoles aux besoins de l'urbanisation.

La loi de finances pour l'année 2013 contient une approbation du déclassement de terres agricoles au profit de programmes d'équipement publics.

Un conseil des ministres en date du 17/10/2012 a examiné et a approuvé deux communications portant sur le déclassement de parcelles de terres agricoles affectées pour la réalisation de logements publics et des équipements d'accompagnement dans certaines wilayas.

Ces mesures visent à poursuivre la dynamique de réalisation de programmes de logements publics afin de satisfaire la demande exprimée en la matière, indique la communiqué du Conseil des ministres, présidé par le Président de la République,

Ces programmes inscrits au titre des plans de développement ont notamment pour objectif la construction d'établissements d'enseignement et de formation, des établissements de santé publique ainsi qu'un vaste programme de logements et seront réalisés par l'État ou financés partiellement par le budget public.

Le blocage foncier s'est traduit par des phénomènes de spéculation et de rétentions foncières susceptibles de provoquer ainsi un blocage de l'appareil de production urbaine.

Cette volonté de maîtrise descendante pose réellement le problème du développement local et réduit les marges de manœuvre de nombreux acteurs, notamment économiques privés qui revendiquent plus de souplesse dans l'instrumentation d'urbanisme et d'aménagement. Paradoxalement, les acteurs publics et les collectivités locales revendiquent moins de libéralisme et plus de contrôle - ou de maîtrise - de la situation foncière.

CONCLUSION

En conclusion, les réformes déclenchées en Algérie depuis 1990 n'ont pas pu continuer au rythme qui était prévu et n'ont pu aboutir aux résultats attendus.

La législation foncière et l'absence d'un marché foncier sont de véritables obstacles pour la planification urbaine. Dès l'an 2000 et la fin de la crise sécuritaire avec une rente pétrolière gigantesque (conjuncture pétrolière favorable) et des investissements publics colossaux, l'on assiste de plus en plus à un « retour fort de l'État constructeur ». Ce retour de l'État apparaît comme une continuité de la volonté centralisatrice forte et ancienne.

La constitution d'un marché foncier libre et transparent est sans succès face à une spéculation foncière sans limites, et les réformes ultralibérales des années 90 n'ont pas pu fonder en Algérie un urbanisme qui laisse faire les forces du marché (notion de marker lead planning).

Ni la société, ni les pouvoirs publics, ni le contexte algérien, ne sont prêts à une telle réforme de fond. Si la réalité algérienne n'admet pas un retrait complet de l'État du champ de l'urbanisme et du foncier, paradoxalement la réforme est aussi nécessaire !? L'arrêt des réformes, accompagné d'un certain conformisme politique et d'un dogmatisme culturel dans une économie rentière, ont

fait que la planification urbaine en Algérie a acquis sans le vouloir une certaine originalité : celle de s'exercer en séparant foncier et urbanisme, et en associant dirigisme et libéralisme.

Il est évident de rappeler que la loi 90/25 en Algérie relative à l'orientation foncière ne met pas réellement en place une politique foncière claire et opérationnelle. L'expropriation pour cause d'utilité publique et le droit de péremption urbain tels qu'ils sont, sont insuffisants pour régulariser la question foncière dans une économie qui se veut libérale.

Enfin, il est important de souligner l'urgence et la nécessité d'intervenir sur le marché foncier non seulement pour la réalisation des équipements publics et des programmes de logements sociaux ou aidés par l'État, mais pour restituer la notion « réserves foncières », il n'y a pas de politique-planification urbaine sans politique foncière. Nous estimons que la première génération des PDAU a été le territoire d'une expérimentation qui devrait nourrir de riches enseignements, la seconde devrait s'inscrire dans une version plus prospective et plus qualitative.

« La neutralité » collectiviste des sols devrait laisser place à la lecture des processus de transformation que subit le foncier urbain : pression, opportunité, mutabilité, vulnérabilité... Ce type de lecture est plus réaliste que celui de la table rase, qui s'apparente à une utopie.

Continuer à urbaniser par grappe et adopter la stratégie de juxtaposition qui risquerait d'être compromettante à long terme ?

Il ressort de l'examen des textes réglementaires relatifs à la planification urbaine en Algérie la nécessité de repenser et réglementer - dans les pays développés, on parle plutôt de déréglementation - la politique foncière avec des choix clairs accompagnés d'outils opérationnels et appropriés.

En somme, l'avenir de la planification urbaine en Algérie dépendra d'une gestion-maitrise du foncier urbain et urbanisable absente jusqu'à nos jours.

L'exemple de la planification urbaine en Algérie reflète l'intérêt mais aussi les limites et la complexité des réformes qui tentent de passer au modèle libéral les pays sous-développés. La problématique est, autrement dit : comment adapter le modèle ou s'adapter au modèle ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. ASCHER F., GIARD J., *Demain la ville ?*, Éditions sociales, Paris, 1975.
2. Joseph COMBY et Vincent RENARD, *Les politiques foncières*, Éditions Que sais-je, 1998, 129 pages.
3. Patrick HOCREITERE, *Le plan local d'urbanisme P.L.U.*, Edition: groupe Berger-Levrault France, juin 2004, 698 pages.
4. Paul LASSUS, *Harmonie et règle urbaine*, Edition : Anthro-pas, Paris, 2002, 369 pages.
5. Rachid SIDI BOUMADIENNE, Massoud TAIEB, *La recherche urbaine en Algérie un état de la question*, Édition groupement de recherche inter-Urba ; Université de tours France, 1996, 107 pages.
6. Sandrine RUI, Marianne OLLIVIER-TRIGALO, Jean-Michel FOURNIAU, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique*, Édition la collection de l'intérêt, 2001, 358 pages.
7. SEMMOUD B., *Planification ou bricolage: Quelques effets de la planification urbaine en Algérie*, cahier d'Urbana université de tours France N° 14/1998.
8. TEWFIK GURROUDJ, *Guide des P.D.A.U et P.O.S en Algérie*, non publié.
9. Journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire.