

L'AMENAGEMENT DE LA BAIE D'ALGER : ESQUISSE D'UNE GOUVERNANCE AUX CONTOURS MAL DEFINIS

MESSAOUDENE Maha
Architecte-urbaniste, Maitre de conférences
Ecole Polytechnique d'Architecture et d'Urbanisme
Laboratoire Ville, Urbanisme et Développement Durable
maha.messaoudene@laposte.net
+213.670.10.78.75

&

SRIR Mohamed
Architecte-urbaniste, Maitre-assistant, Doctorant
Ecole Polytechnique d'Architecture et d'Urbanisme
Laboratoire Ville, Urbanisme et Développement Durable
mohamed.srir@gmail.com
+213.550.14.35.60

RESUME :

Cette communication propose une réflexion sur l'implication des acteurs sociaux dans le cadre du projet d'aménagement de la baie d'Alger. Ce projet de grande envergure qui intègre *a priori* une approche participative semble marquer un renouvellement dans les modes de gouvernance à l'œuvre.

MOTS CLES :

Baie d'Alger, gouvernance urbaine, aménagement urbain, participation citoyenne, acteurs locaux, acteurs institutionnels.

ABSTRACT :

This communication proposes a reflection on the implication of social actors in the development project of the bay of Algiers. This mega-project which seems incorporate a participatory approach marks a renewal in the modes of governance.

KEYWORDS :

Algiers Bay, urban governance, urban planning, participation approach, local actors, institutional actors.

SYNTHESE DE LA COMMUNICATION (1200 MOTS) :

- LES OBJECTIFS (200 mots) :

Alger affiche une évolution urbaine grandissante dans le cadre de son plan stratégique de développement à l'horizon 2030. Le projet métropolitain d'aménagement de la baie d'Alger est l'exemple le plus marquant de cette nouvelle dynamique. Il intègre *a priori* une approche participative qui laisse présager un changement dans les modes de gouvernance à l'œuvre. Si l'on observe une certaine satisfaction chez les usagers, le projet soulève toutefois des questionnements quant à l'évolution des pratiques d'urbanisme et à l'implication de des acteurs non institutionnels. Une implication qui intervient souvent tardivement dans des sphères très limitées. On se demande alors comment la gouvernance du projet se concrétise entre valeurs et usages ? Comment est-elle appropriée par les acteurs qui détiennent le pouvoir des décisions ? Quel est le degré d'ouverture sur l'environnement social, non institutionnel ?

Cette communication a pour objet de contribuer à examiner les processus en cours qui se déroulent dans ce territoire complexe de la métropole. Il s'inscrit pour cela dans une double approche générale et spécifique qui vise à comprendre d'abord les pratiques émergentes sous l'angle de la bonne gouvernance urbaine. Il s'agit ensuite de décrypter le système d'acteurs intervenant dans la fabrique des décisions (gestionnaires, élus, citoyens).

- REVUE DE LA LITTERATURE / ETAT DE L'ART (300 mots) :

La gouvernance urbaine en Algérie s'observe à travers trois configurations :

La première remonte à l'époque de l'indépendance du pays en 1962. Durant cette période, le contexte national était dominé par l'idéologue socialiste et l'Etat-providence avec un régime à parti unique. Le pluralisme politique était banni et la société civile était représentée timidement à travers des regroupements retreints et configurés au moule du pouvoir. De la même manière, l'urbanisme était essentiellement produit par l'état à l'échelle nationale et sa gouvernance était menée sous l'empire de l'injonction au mépris des particularismes locaux.

La deuxième période correspond à la fin des années 1980 où des réformes constitutionnelles surviennent suite aux événements tragiques du 05 octobre 1988. Une nouvelle constitution est élaborée en 1989 mettant fin au monopole de l'état et entraînant dans son sillage une série de textes adoptant une posture libérale. Parmi ces réformes, les plus importantes sont 1) l'instauration du pluralisme politique ; 2) l'émergence des acteurs associatifs (article 39 de la constitution) 3) et la décentralisation instaurée par la loi N° 90-08 du 07 avril 1990.

La troisième période correspond aux années 2000, une période faste ayant observé un renouvellement dans l'action de faire la ville. Les opérations engagées sont conçues de manière à impliquer tous les acteurs concernés : pouvoir public, collectivités territoriales – municipalité et Wilaya- techniciens et experts nationaux et internationaux. Confortée par la promulgation de la loi d'orientation sur la ville de 2006 mettant en avant l'importance des politiques menées à l'échelle locale, cette posture a contribué à l'émergence d'acteurs locaux forts (les walis) menant des politiques originales.

- METHODOLOGIE (200 mots) :

Pour conduire la réflexion, cette contribution se propose de revenir en premier lieu, sur l'expérience démocratique algérienne en termes de gouvernance urbaine et institutionnelle. L'analyse porte sur la présentation des différentes configurations institutionnelles et territoriales qu'a connues l'Algérie depuis son indépendance en 1962. Nous analysons ensuite la démarche de mise en œuvre du projet d'aménagement de la baie d'Alger en décryptant les logiques publiques et habitantes en matière de conduite de l'opération.

La démarche adoptée mobilise deux types de données. Dans un premier temps, une série de documents en rapport avec le projet urbanistique a été collectée et analysée (cahier des charges du projet d'aménagement, plan directeur d'aménagement et d'urbanisme, plan stratégique de développement d'Alger 2030, etc.).

Dans un deuxième temps, des entretiens qualitatifs ont été menés auprès des acteurs institutionnels et non institutionnels, en l'occurrence : l'expert en charge du projet, les services déconcentrés de l'Etat (la Direction d'urbanisme d'architecture et de construction (DUAC), les responsables locaux (les maires et les secrétaires généraux) et les citoyens des communes concernés par le projet.

- RESULTATS (300 mots) :

Cette recherche met en évidence les défaillances de la gouvernance du projet qui peuvent se situer à deux niveaux. D'une part le rapport de l'état décideur avec ses services déconcentrés et représentants locaux (en l'occurrence la wilaya) et d'autre part, la relation qu'entretiennent les institutions de pouvoir avec les citoyens et le corps associatif. Pour la première situation, le pouvoir central, très à l'aise dans son rôle traditionnel de seul intervenant légitime semble résister à tout changement dans les modes de faire le projet. Ce gap qu'on peut observer entre l'Etat et les élus municipaux n'est autre que le reflet d'une monopolisation accrue au niveau central et un appauvrissement des prérogatives relevant du domaine décisionnel au niveau local (Sidi Boumedine, 2006). Le maire n'exerce pratiquement aucun pouvoir sur le développement urbain local, si ce n'est la gestion de quelques projets de proximité. Pourtant, la loi sur la commune lui confère des prérogatives en matière d'aménagement et d'urbanisme.

D'autre part, la concertation avec les citoyens ne semble pas constituer une priorité pour les décideurs dès lors qu'il s'agirait d'actions d'utilité publique (Safar-Zitoun Madani). Cette position s'explique en partie par le fait que le pouvoir central s'auto-érige en tuteur légal qui détient les outils et l'expertise à même de satisfaire les besoins des citoyens sans juger utile de leur implication directe. Par ailleurs, le manque de connaissances des démarches participatives contribue à alimenter une crainte de remise en cause des pratiques traditionnelles. Une crainte qui se manifeste parfois par un comportement de répulsion à l'égard de toute pratique innovante qui porte des changements dans les modes de gestion du projet. Il en résulte une sorte de fuite en avant de toute question liée à la pratique participative réduite au seul exercice d'information *ex post*.

- APPORTS DE LA RECHERCHE ET IMPLICATION (200 mots) :

L'analyse de l'opération de la baie d'Alger met en exergue un certain nombre de constats relatifs aux actions entreprises et aux rapports des acteurs et leur conception du démocratique. Le premier constat concerne l'ambition fortement affichée des autorités publiques d'asseoir une démarche de bonne gouvernance. Si le cahier de charges et le PDAU s'expriment de

manière claire sur l'intériorisation des méthodes participatives, l'analyse montre des limites quant à la mise en œuvre de cette procédure : mise en place tardive de la concertation, promesses non tenues pour la création des structures de suivi et d'accompagnement, moyens faibles mis en place pour engager la procédure.

Le deuxième constat conforte notre interrogation dans la mesure où les obstacles rencontrés se rapportent à l'absence de formation préalable des acteurs publics en charge de la concertation. Ainsi, le fonctionnement hiérarchique de l'administration algérienne rend difficile le transfert de compétences vers l'échelon local ; ce qui explique le court-circuitage des maires qui, à leur tour, se montrent peu soucieux d'une implication effective de leur structure.

L'opération telle qu'elle s'est déroulée peut être assimilée à un exercice de communication pour faire dans l'air du temps sans être réellement convaincus de l'utilité de la concertation.

- BIBLIOGRAPHIE :

1. GGA. (1998). *Alger, capitale du 21e siècle : le Grand Projet Urbain de la Capitale*. Alger : Gouvernorat du Grand Alger/Urbanis.
2. Hafiane, A. (2011), « l'évolution des instruments et des acteurs des politiques des politiques urbaines en Algérie après l'indépendance » in Zaki, L. (Ed), *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques* par éditions IRMC et Karthala. pp 74-94.
3. Hanafi H. (2015), Alger : le PDAU soumis à un débat d'experts : une journée d'étude lui sera consacrée demain à l'hôtel Hilton, le quotidien *Liberté d'Algérie*, édition du 01 juin 2015.
4. Hanafi H. (2016), Les incohérences du PDAU seront levées, l'APW d'Alger a voté hier en plénière une résolution, le quotidien *Liberté d'Algérie*, édition du 12 mai 2016.
5. Icheboudene, L. (2009), *Réflexion sur la gouvernance urbaine à Alger. Prerogatives institutionnelles et monopoles politiques*, Insaniyat n°44-45, disponible sur : <http://insaniyat.revues.org/491>, consulté le 02 janvier 2015.
6. Mouaziz-Bouchentouf, N. (2008), *Le mythe de la gouvernance urbaine en Algérie, le cas d'Oran*. Penser la ville : approches comparatives, Khenchela, Algeria. pp.159.
7. Safar-Zitoun, M. (2009), « L'ingénierie participative dans les programmes publics de logement social, contenu et limites de l'expérience algérienne ». in *Habitat social au Maghreb et au Sénégal, gouvernance urbaine et participation citoyenne en questions*. Coordonné par Julien le Tellier et Aziz Iraki, collection habitat et société, l'Harmattan.
8. Safar-Zitoun, M. (2010). The Development of the Bay of Algiers: Rethinking the City through Contemporary Paradigms, *Built Environment*, 36 (2), 78-87.
9. Safar-Zitoun, M. (2011), « Les évolutions récentes de la politique urbaine à Alger, la consécration de l'urbanisme présidentiel » in Zaki, L. (Ed), *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*, éditions IRMC et Karthala 2011. pp 97-114.
10. Sidi Boumedine, R. (2006). La fabrication urbaine au Maghreb au regard des changements contextuels et des procédures : L'exemple de l'Algérie. In, N. Boumaza et al., (dir), *Villes réelles, villes projetées : villes maghrébines en fabrication* (pp.71-80). Paris : Maisonneuve et Larose.

11. Srir, M., Berezowska-Azzag, E. (2014). Le concept de « corridors écologiques » en milieu urbain : enjeux et contraintes d'une approche de requalification urbaine, *Revue Méditerranée*, 123, 57-74.
12. Srir, M. (2015), La promenade de la baie d'Alger, ou comment récupérer l'espace public ?, Rencontres internationales en urbanisme (APERAU), Journée du Collectif de recherche pour un urbanisme ouvert sur les mondes (CORUM) 3 juin 2015 « La fabrique des espaces publics dans les villes -non-occidentales- ». Rennes.
13. Vies de Villes. (2012). Cinquantenaire : Les projets qui transforment Alger, *Vies de Villes*, (Hors-série) 3, 426 p.
14. Wilaya d'Alger, (2006), Cahier des Charges de l'étude du PDAU d'Alger : élaboration du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme de la wilaya d'Alger « Un plan stratégique, de développement, d'extension, d'embellissement et des mobilités de la ville d'Alger - ALGER 2020 », Direction de l'urbanisme, Alger, 117p.
15. Wilaya d'Alger. (2011). *Révision du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme de la wilaya d'Alger* (Rapport d'orientation). Alger : ParqueExpo.