



PNUE



PROGRAMME
D'ACTIONS
PRIORITAIRES



COMMISSION MEDITERRANEENNE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens

Etude sub-régionale :

Tunisie, Algérie, Maroc

par Jellal ABDELKAFI

Document préparé pour la Réunion méditerranéenne sur
« Gestion des villes et développement durable »
Barcelone, 3-5 septembre 2001

Avertissement

Ce rapport a été établi Jellal ABDELKAFI (Urbaniste, architecte paysagiste) pour le Plan Bleu et la Commission Méditerranéenne du Développement Durable, dans le cadre d'une action soutenue par la Commission européenne.

Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas forcément ceux du Plan Bleu ou ceux de la Commission européenne.

Notice

This document was prepared by Jellal ABDELKAFI (Urban planner, architect, landscaper) for the Blue Plan and the Mediterranean Commission on Sustainable Development, within the frame of an action supported by the European Commission.

The views expressed in this report are those of the author and do not necessarily imply those of the Blue Plan or the European Commission.

Titre original du rapport :

« Urbanisation, planification spatiale et
politiques urbaines au Maghreb contemporain »

par Jellal ABDELKAFI

Table des matières

SUMMARY	iii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
1. DEMOGRAPHIE ET URBANISATION.....	2
1.1. La situation actuelle	3
1.2. Les évolutions démographiques.....	8
1.3. Les perspectives	10
2. DEVELOPPEMENT ET URBANISATION.....	11
2.1. Introduction.....	11
2.2. Etude de cas : l'Algérie	11
3. DROIT ET PLANIFICATION SPATIALE	18
3.1. Le cadre juridique de la planification spatiale	18
3.2. Le cas de la Tunisie.....	19
3.2.1. <i>L'évolution du cadre juridique et des pratiques administratives</i>	20
3.2.2. <i>Portée et limites des lois de planification</i>	24
3.3. Le cas de l'Algérie.....	27
3.3.1. <i>L'évolution du cadre juridique et des pratiques administratives</i>	27
3.3.2. <i>Portée et limites des lois de planification</i>	29
3.4. Le cas du Maroc.....	32
3.4.1. <i>L'évolution du cadre juridique</i>	32
3.4.2. <i>Portée et limites des lois de planification</i>	32
4. INSTITUTIONS ET GESTION URBAINE.....	34
4.1. L'administration territoriale et gestion urbaine	35
4.1.1. <i>Institution communale et démocratie locale</i>	35
4.1.2. <i>Les institutions territoriales de l'Etat</i>	36
4.1.3. <i>Institutions régionales et régionalisation</i>	37
4.1.4. <i>Institutions métropolitaines et métropolisation</i>	38
4.2. La gouvernance urbaine et la planification participative	43
4.2.1. <i>La gouvernance urbaine</i>	44
4.2.2. <i>La planification participative</i>	45
5. REGIMES FONCIERS ET MOBILISATION DES SOLS	47
5.1. Les mutations des régimes fonciers	48
5.1.1. <i>La propriété foncière dans le système pré-colonial</i>	48
5.1.2. <i>L'avènement du droit moderne selon la loi française</i>	48
5.1.3. <i>Le nouvel ordre foncier selon les états indépendants</i>	49
5.2. Les méandres de la mobilisation des sols	50

SUMMARY

TUNISIA, ALGERIA, MOROCCO

The Maghreb sub-regional study was carried out on the basis of official territorial development documents produced in Tunisia (1996 – 2000), Algeria (1995 – 1996), Morocco (1999 – 2000) and using academic documents.

These sources made it possible to analyse: urbanization phenomena, space planning and urban policies.

1. Demography and urbanization

In the early 80's, the distribution of the population in the Maghreb territories clearly showed a distortion of densities between the coast and the interior; however, the coastal concentrations were local and not particularly serious; the only worrying situation was that of Algiers and the Algiers area.

Beginning in the 90's, densification became more emphatic: in Tunisia, 63% of the population lives on the coast (1994), 66% in Algeria (1991) and 13% in Morocco (1994).

In terms of the demography, since the end of the 60's there has been a *continuous reduction in fertility* in the three Maghreb countries, but with acceleration over the last decade. The reduction in fertility has resulted in fewer young people and the entry of adult generations into the aging phase.

However, the most numerous generations today are aged between 5 and 20. When they reach the age of reproduction, even with reduced fertility, they will produce a total of more children than their parents. Therefore, between now and 2050, it is expected that the population of Tunisia will increase by 25%, that of Morocco by 30% and that of Algeria by more than 40%.

2. Development and urbanization

Since 1940 in Maghreb, there has been an upswing in urbanization figures, constantly accelerating as a function of demographic growth and economic development.

This accelerated urbanization, deeply changing societies and territories, is an unprecedented phenomenon qualified as an *urban explosion* whose effects are extending into the social and political world. The production of sub-integrated residential forms which have changed in half a century from precarious and rudimentary (shanty towns, "gourbivilles", medinas) to a spontaneous and informal category (non-standard housing in the urban perimeters) and is representative of the extreme difficulty the authorities are encountering in meeting the demand for social housing. The insufficient supply of land for construction and the endemic unemployment inherited from colonial underdevelopment that national development projects have been unable to resorb have resulted in more or less intense urban crises, affecting the institutions and in particular the local public communities whose representativity, operation and management are critical or questionable.

However, the crises are not only a mechanical consequence of the pressure of the numbers and its effects in terms of housing and jobs to be provided. They are also the result of a development process which has allowed the marginalisation of part of the urban population of Maghreb: one inhabitant out of three lives in a non-standard dwelling in an under-equipped district not properly connected to the urban matrix. None of the three Maghreb countries has been able to avoid social and economic distortion caused by continuously acceleration urbanization.

3. Law and space planning

In the decolonisation context, the application of space planning is underlined by *experiment*, often urgently because the violent development of urbanization has not left the Government or the governed people the necessary time to organize cities and territories.

In this particularly tense situation, the Maghreb States are confronted by a double-edged problem:

- establishing urban law in phase with the political development of contemporary societies while allowing for prior acquisitions in a perspective of establishing a modern and positive legal framework.
- constructing a space planning method capable of responding to urbanization phenomena within the perspective of sustainable development.

Tunisia. Following on immediately from independence, the construction of a legal framework to permit development is not on the agenda for the time being. Attention is entirely focused on economic and social development and the correction of the major regional imbalance. In the context of centralized economic planning, the *question of habitat* was considered more urgent than *the urban question*

Nevertheless, after a lengthy period of feeling their way, in 1994 the authorities published a territorial and urban planning development code based on two space planning documents:

- the development Master Plan, a predictive document suggesting orientations, but without any legal spin-offs.
- the urban Development Plan, a standardized document setting down the urban planning rules with, as legal effects, the declaration of the projected work being of public utility, and establishing third party grounds for opposition.

Algeria. The two decades following independence were characterized by a legal tailing off and administrative hegemony in terms of planning. Social practices of a providential State, monopolizing the production of land and housing, then its conditional renunciation to the benefit of real estate and private property development necessarily wiped out the conception of space planning with its paralysing contradictions.

After a lengthy national debate, the socialising dogma was abandoned to push through a law for development and urban planning (1990) based on two planning documents.

- The Master Plan for development and urban planning defining the long-term actions of the public authorities at built-up area scale.
- The Land Occupation Plan, which sets down the rules of rights to plots of land on the community scale.

Morocco. Morocco has been considered as the urban planning laboratory, and the Kingdom has survived for a long time on its quiet knowledge of planning.

The Dahir of 30 July 1952 entrusted to the central administration the assignment of establishing the development plans for urban and rural communities. Only in 1971 did the urban and rural development outline law permit space planning based on three types of documents:

- The rural development and improvement plan (SDAR)
- The urban armature plan (SDAU)
- The urban development and master plan (SDAU)
- The development plan.

Beginning in 1991, Moroccan space planning includes two types of documents that enable third parties to oppose the SDAU and the Development Plan.

4. Institutions and urban management

The territorial organization of contemporary Maghreb can be summarized as follows:

Tunisia	Algeria	Morocco
7 economic regions	8 development regions	7 economic regions
23 governorships	48 wilayas	47 provinces
257 communities	1,451 communities	1,544 communities

Within the limits of this territorial organization, *administrating* and *managing* are fundamental objectives set by the national authorities as part of the prerogatives of local and public communities. However, they are also solicited by civil society, which is aspiring to other modes of city *governorship*, and other systems of *participation* in planning structures.

Community institution and local democracy

Because of the development of strategy that privileges the *integration* of communities and territories into the framework of Nation-State, the community institution – the *baladiya* – has been established as a relay for central administrations due to fear of particularisms and regionalisms. Accordingly, the *new communal* order will be replacing the form *community order* gradually in step with upheavals resulting from urban growth. In this context of transition “the mobilization of local development players” is the developer for the operation of local democracy.

Prefectoral institution and political control

The wilaya, a decentralized public community under the authority of the Ministry of the Interior is the mandatory institution for the administration of all territories, urban or rural.

In terms of economic planning the wilaya is the territorial authority for the preparation of economic and social development programs. The wilaya is the authority that subsequently manages sector actions in terms of dwelling, infrastructures and public amenities and other regional development programs.

In terms of space planning, the wilaya is supposed to be in charge of controlling the legal nature of administrative documents produced regarding urban planning and development documents, available against third parties.

Decentralization, regional institutions and regionalisation

The ministries in charge of urban planning and territorial development, for a long time have controlled space planning from central administrations; while urban planning is accelerating, these ministries have proved to be reticent in decentralizing services and moving closer toward local communities. The relationship between governing ministries and local communities are not yet clear enough, making the planning process more complicated.

“Administrative decentralization at the regional scale does not exist in any of the three countries of the Maghreb “. In Tunisia, regionalisation is a political will, expressed firmly as of the 8th Economic and Social Development Plan (1992-1996), but even so, there is no way of avoiding a multitude of institutions on a sector basis. In Algeria, the goal of decentralization is seriously obstructed by the predominance of the capital, which short-circuits the regional cities, thus confirming their loss of influence over the territories that they dominated and organized. In Morocco, the province is not a pertinent administrative unit for territorial development: the sum of the provinces does not make up the regions.

Metropolitan institutions and metropolisation

To cope with accelerated urbanization and inter-community problems, the two Maghreb coastal capitals have established metropolitan institutions.

In 1972, the Tunis built-up area came under the authority of an ad hoc territorial institution, the District of Tunis, considered to be a regional planning authority under the authority of the Ministry of the Interior. The district was unable to establish a foothold in the conglomeration of habitual institutions that found it difficult to tolerate any inroads into their prerogatives in terms of urbanism and territorial development; the unified management of the built-up area communities failed; in 1995, a reversal took place toward sector approaches as part of the Greater Tunis Urban Agency reporting to the Ministry of Equipment and Housing.

In 1997, the Algiers wilaya, whose perimeter was enlarged, became a territorial community with a particular status known as the Governorship of Greater Algiers; to carry through its assignments, the GGA has a development and urban planning agency – Urbanis – with the ambition of transforming Algiers into an international metropolis. Independent management and centralized decisions have aroused political criticism resulting in the dissolution of this institution in February 2000. This brings Algiers back to the general institutional framework, the 1990 community law.

In both cases, Tunis and Algiers, the authorities have established metropolitan institutions but given up on them.

Metropolisation and economic development

Nevertheless, the major built-up cities of the Mediterranean coast are committed to a process of metropolisation: strong coastal polarization of economic growth and, at the same time, qualitative depreciation of the interior regions.

- In Tunisia, the master plan for national territorial development, consisting in the failure of regional balance policies, suggests that it is necessary to metropolise Tunis to deal with international competition.
- In Algeria, the supporters of territorial development are claiming first position for the metropolitan area of Algiers.

- In Morocco, confronted by the failure of the *self-centered development*, emphasis is being placed on the development of strategic locations, i.e. the Casablanca metropolis and the Tetouan- Tangiers twin cities.

Now that economic policies and new territorial development conceptions are being reoriented, it is worth bearing in mind that the Maghreb capitals are still *incomplete and/or unfinished* metropolitan cities that have not been able to find solutions to the difficult problems of space organization and urban operation.

Within this context of uncertainty, metropolisation appears to be a phenomenon that extends beyond the large cities, and whose control presupposes *unique political know-how* in government and planning. It is evident that the Maghreb States are encountering difficulties in organizing political orchestration in terms of territorial development.

Governing and participative planning

In Maghreb, space planning by national technostructures has found its limits; as things now stand, there is no alternative because the community is required to act as a minor authority by the law. In Tunisia and Morocco, "it is prohibited for any municipal council to publish proclamations or addresses or to issue political desires."

This closed situation is changing in Morocco because the Prime Minister wants the local initiative to be liberated as a democratic demand and guarantee of economic efficiency.

In Maghreb, the political powers have been blind to citizenship and city dwellers for too long, and is powerless in ensuring social regulation and space control, in particular since it has taken on a governmental stature with a single and/or hegemonic party which no doubt is seeking legitimacy in terms of voting but which, in reality, prefers politics based on clientele favours.

However, the theme of mobilizing local players for sustainable development, which has flourished among the international organisations, has prompted the national authorities to modulate their territorial administration approaches and city management. *Urban governorship* is now a mandatory reference, although it is not considered essential to say exactly who the players are, what their prerogatives are and what assignments they are intended to accomplish.

The many malfunctions in the operation of the contemporary Maghreb city are generating among city dwellers a feeling of insufficient living standards, to a greater or lesser degree, depending on the position of the person in the social hierarchy. Social and space-related inequalities are leading to the exclusion of city dweller and citizen rights. In this context, the city dweller who is solicited for municipal elections hardly believes in planning, because he is convinced that it is simply an interplay of powers and that he is more often than not a simple on-looker.

The Maghreb political powers, however, have begun to see that the city is a *social product* before becoming an *artifact* and that accordingly, the opinion has to be taken into consideration. This is the role attributed to participative planning which is designed to integrate the point of view of the players concerned by a collaborative approach, which seeks commitments and sharing of responsibilities to pinpoint the real problems and find the most realistic solutions.

Is the approach sufficient to overcome the conflicts of interest or opinions when they occur? In any case, participation cannot replace full recognition of democratic rights, without which citizenship and city-dweller rights cannot flourish.

5. Property and land mobilization regimes

The various studies dealing with property regimes in contemporary Maghreb indicate that the property of the land is only assured to some extent by the law.

As far as the modification of the finished land with respect to urban planning is concerned, the same studies will reveal political methods of unsuspected complexity.

In short, *property* is the embarrassing question because it involves the capacity of societies to emit stringent and intangible principles for the protection and use of an unrenovable and particularly coveted asset - *land* – whether used for farming or urban purposes.

Real estate regimes

To permit the economic development of the Maghreb, the colonial powers brought in the concept of the *registration* of real estate property. Accordingly, Maghreb has been under two real estate regimes, the juxtaposition of Muslim law preferring collective property (*habous*) and positive law, which individualizes property.

The decolonisation of the Maghreb has resulted in an upheaval of the property order established by virtue of the nationalization of farmland, agrarian reform and the procedures for the appropriate of land to be urbanized.

- In Tunisia, the dual nature of property regimes was brought to a close by the abolition of public *habous* (1956) and private ones (1957). The principle of real estate registration is maintained and generalized through the establishing of a register (1964) and, above all, has been made mandatory.
- In Algeria, the nationalisation of agricultural land in 1970, then the municipalisation of the land in 1974 resulted in the urban and rural property heritage to be placed in the hands of the State. In 1989, the constitution back-tracked regarding these provisions, recognizing the right of property of the citizens, and confirmed the real estate orientation law and the domain law (1990).
- In Morocco, the dual nature of the real estate preparations was maintained, and Muslim law was permitted to cohabit alongside positive law in terms of ownership.

Land mobilization

Real estate regimes comply with the register mobilizing land to another title; one comes under the law established by society and the other depends on the real estate policy it intends to carry out to produce land to be urbanized while offering the prerogatives of public power (expropriation, pre-emption,...) for planning purposes.

The expression "real estate policy" is probably exaggerated when we consider how much land it uses in the technical development projects that the Maghreb States have established, and above all because of the financial conjuncture that it complies with.

- In Tunisia, the mobilization of the land is handled by the Government and public regional and local authorities, but above all not by real estate agents (*habitat*, *industry*, *tourism*) or based on planning documents. Although mobilization of the

land is well established in a legal and institutional basis, it is nevertheless unpopular because of the dominant position of the administration in the procedure.

- In Algeria, the property orientation law (1990), which reestablishes the authority of the law, is difficult to implement because of the slowness of the administrative procedure in establishing the act of property. To allow the mobilization of the land needed for urbanization, measures to lighten the procedure were implemented in 1993. They meant that the property law was emptied of its content, countering the birth of a market for building land, opening the way to Government patrimonial heritage distribution.
- In Morocco, the dual nature of the property regimes does not facilitate land mobilization for space planning.

Conclusion: urban policies

Sector programs in terms of the habitat, infrastructures and public amenities, the basis of the production of urban space, transport and travelling programs without which the city cannot operate, production programs for nature and the environment and without which living conditions would cause degradation representing the major themes of action on the city; but to establish an urban policy, they must be articulated according to priorities, development strategies and orchestrated planning methods.

Rapport

INTRODUCTION GENERALE

Pour conduire cette étude sur "l'urbanisation et la gestion des villes au Maghreb", j'ai pris avantage des derniers documents officiels d'aménagement du territoire produits en Tunisie (1996-2000), en Algérie (1995-1996) et au Maroc (1999-2000).

Leur lecture révèle une franche lucidité quant aux défaillances passées et une certaine inquiétude quant aux défis à relever dans le quart de siècle à venir pour atteindre les objectifs du développement durable dans lesquels chacun des pays proclame sa foi.

J'ai également consulté les études académiques et les évaluations professionnelles qui apportent des éclairages à la fois critiques et engagés : à travers les lignes se lit l'amertume de l'urbanisation gaspillage et l'espoir d'une maîtrise partagée des évolutions futures.

J'espère avoir bien utilisé la parole officielle, en lui conservant son sens, sans la dépasser, ni déformé celle des universitaires et des professionnels, parties prenantes dans le débat sur l'urbanisation et sur les réponses que la société institutionnalisée est censée fournir pour que les générations futures trouvent une place acceptable sinon satisfaisante dans les villes et les territoires du littoral méditerranéen. Car c'est sur le littoral que va se jouer l'avenir des quatre-cinquièmes des populations tunisiennes et algériennes et de près du cinquième de la population marocaine.

J'ai évoqué le débat, *le nécessaire débat*, car la problématique de l'urbanisation n'a jamais trouvé au cours du demi-siècle écoulé de réponses satisfaisantes dans le *volontarisme* politique et technocratique. S'il y a un enseignement à tirer des politiques d'aménagement du territoire, il réside dans la contre-performance du volontarisme – notion ambiguë – qui prend racine dans un nationalisme univoque ; et comme cet impératif de volonté implique le dépassement quasi héroïque de la société par elle-même, on ne s'étonnera pas des échecs.

Pendant les décennies de transition – du statut colonial à l'Etat national –, le processus volontaire de planification spatiale et de gestion urbaine a fait référence à l'instruction venue d'en-haut ; il n'a guère laissé de place au partage des responsabilités ; il a amoindri le rôle des élus communaux ; il a découragé la parole des acteurs locaux. En bref, le volontarisme a marginalisé la citoyenneté et la cidadinité en fermant la porte aux parties prenantes du développement durable.

Bien que la notion de volontarisme soit encore utilisée, probablement par habitude, elle a sans aucun doute fait son temps, comme en témoigne l'appel "*à substituer la conscience à la consigne*".

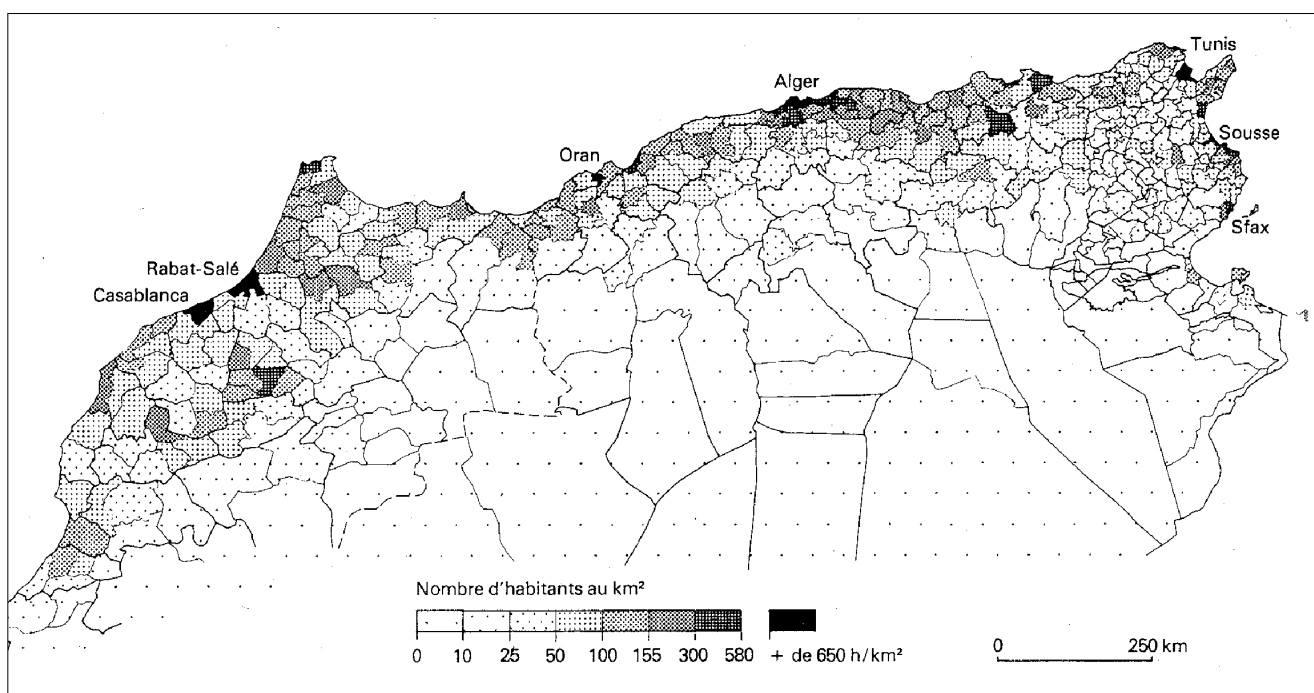
Avec un optimisme raisonné, on peut croire que les opinions publiques du Maghreb aspirent à ancrer l'urbanisme et l'aménagement du territoire dans le respect du droit et dans la pratique de la démocratie.

L'étude proposée à l'attention du lecteur a tenté de démêler la complexité politique, économique et sociale de la question urbaine dans le Maghreb contemporain en isolant, aux fins de l'analyse, les trois grands thèmes suivants : les phénomènes de l'urbanisation, la planification spatiale et la gestion urbaine, les programmes sectoriels et les politiques urbaines.

1. DEMOGRAPHIE ET URBANISATION

La distribution des populations sur les territoires que présente la carte ci-dessous, montre l'opposition entre littoral et intérieur du Maghreb ; mais dans les années 80, les concentrations littorales ne sont que ponctuelles : Sousse, Tunis, Annaba, Constantine, Alger sont des villes de fortes densités ; quant au littoral méditerranéen du Maroc, il est encore peu occupé.

Carte n° 1 : Les densités de la population au Maghreb dans les années 80



In J.F. Troin : "Le Maghreb, hommes et espaces" 1985

Au début des années quatre vingt dix, le littoral des trois pays du Maghreb, tel que défini par les découpages administratifs qui ont permis de conduire les recensements, accueille une part prépondérante des populations.

Carte n° 2 : Le littoral méditerranéen du Maghreb selon les délimitations administratives

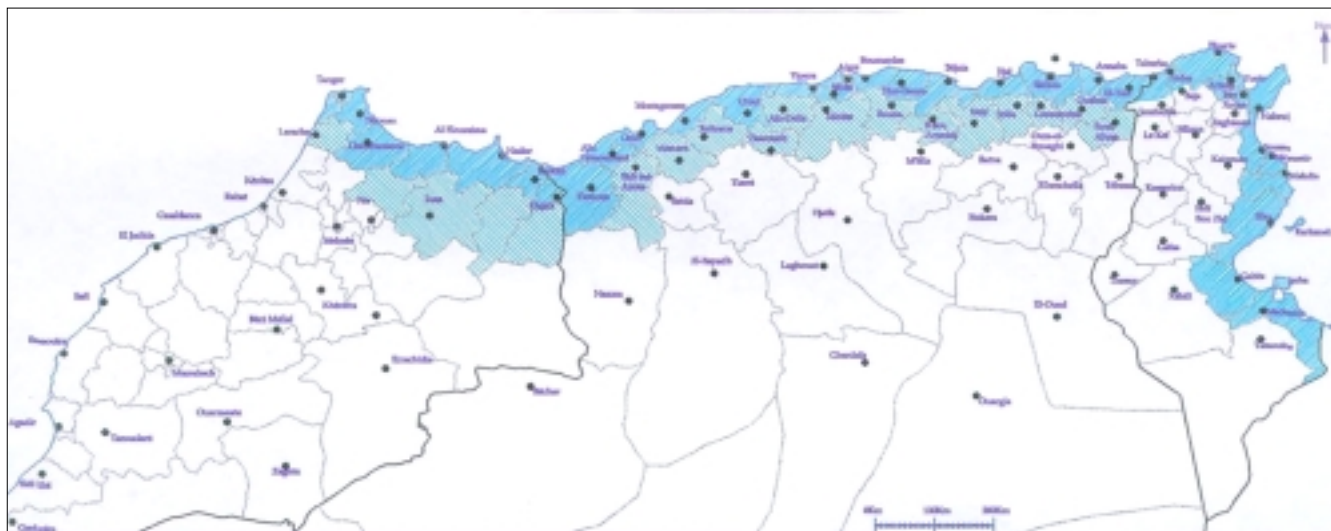


Tableau n° 1. Répartition de la population du Maghreb sur le Littoral méditerranéen au début de la décennie 1990

	Population littorale	Population Totale	Proportion de la Population totale
Tunisie (RGPH 1994)	5 555 000	8 785 000	63 %
Algérie (ONS 1991)	17 690 000	26 718 000	66 %
Maroc (RGPH 1994)	3 485 000	25 926 000	13 %
Population Totale	26 730 000	61 429 000	44 %

1.1. La situation actuelle

TUNISIE :

En 1994, 63 % de la population tunisienne vit sur le littoral, soit 5.555.000 habitants. Parmi ces habitants du littoral, 74 % d'entre eux vivent en "milieu communal"¹, soit 4.100.000 citoyens constituant la population urbaine.

Tableau n° 2. Répartition des populations de la Tunisie littorale et intérieure en fonction du milieu (1994)

Régions	Population		Population Totale	Proportion de la Population communale
	Communale	Non communale		
Tunisie Littorale	4 100 000	1 455 000	5 555 000	74 %
Tunisie Intérieure	1 262 000	1 968 000	3 230 000	39 %
Total	5 362 000	3 423 000	8 785 000	61 %

Source : RGPH 1994

¹ L'Institut National de la Statistique emploie l'expression "milieu" pour distinguer les territoires érigés en commune à caractère urbain des territoires qui ne le sont pas et qui constituent le milieu rural.

Carte n° 3 : La Tunisie littorale délimitée par délégations et gouvernorats



Source : INS : Carte administrative de la Tunisie 1994

La répartition de la population est discontinue et se présente comme suit :

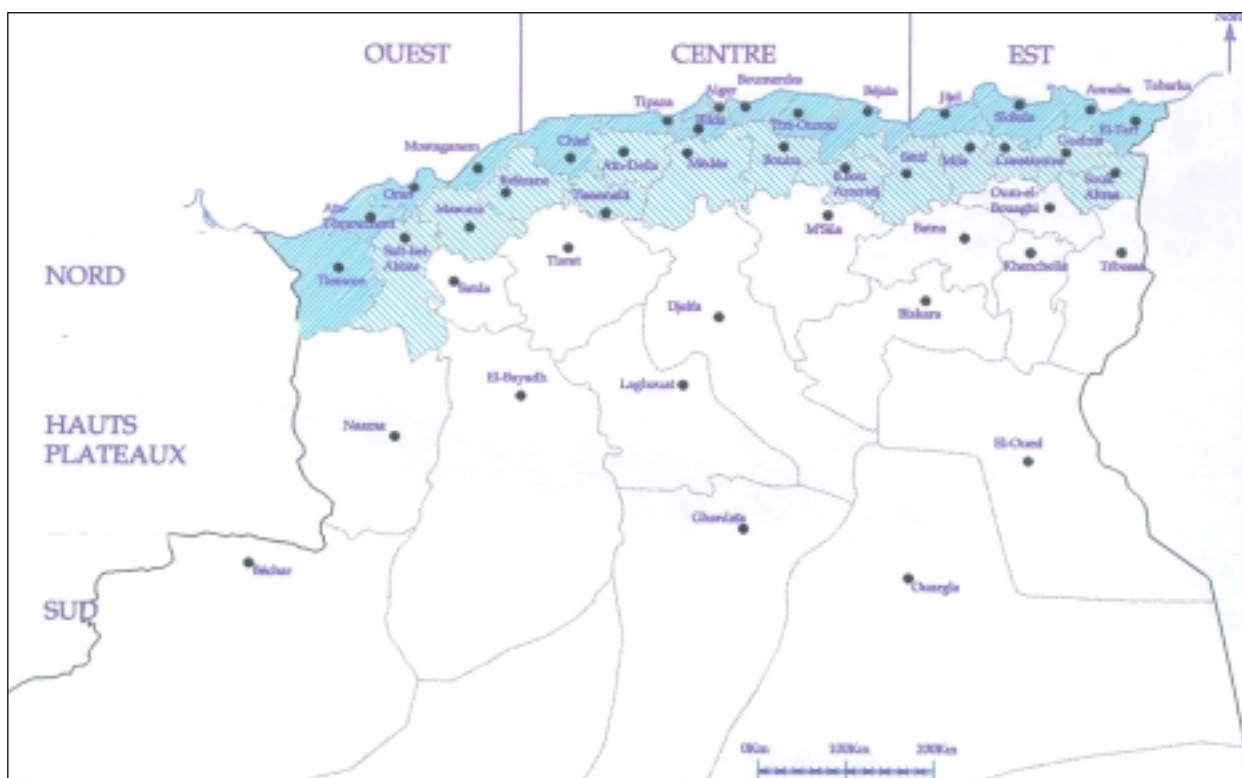
- le littoral nord qui va de la frontière algérienne à Bizerte est dominé par le massif forestier du Tell Septentrional peu propice à l’urbanisation : on compte une seule ville Tabarka 12.000 habitants.
- Les populations communales des gouvernorats du nord-est (Bizerte 284.000 habitants, Nabeul 374.000 habitants) et du District de Tunis (1.684.000 habitants) représentent 2.342.000 habitants qui constituent la plus puissante concentration de villes et de citadins du pays.
- Les populations communales des Sahels sont réparties dans (Sousse 335.000 habitants, Monastir 364.000 habitants et Mahdia 146.000 habitants) comprend un grand nombre de villes petites et moyennes formant un réseau urbain (745.000 habitants) dominé par Sousse (160.000 habitants).
- Les villes de Sfax (200.000 habitants) Gabès (120.000 habitants) Zarzis (70.000 habitants) Médénine (40.000 habitants) sont séparées par de longues bandes de littoral pratiquement peu habitées.
- L’île de Jerba enfin comprend une population communale de quelques 115.000 habitants.

ALGERIE :

Sur la base de la carte administrative, le territoire algérien a été organisé, aux fins de la planification spatiale, en trois ensembles régionaux – le nord, les hauts plateaux, le sud ; chacun de ces ensembles a été lui-même divisé en sous régions – est, centre et ouest ².

L'ensemble des régions du nord, formé de wilaya-s en première ligne au contact de la mer et de wilaya-s de seconde ligne au contact des hauts plateaux constituent le littoral dont la délimitation est dictée par le relief.

Carte n° 4. L'Algérie littorale délimitée par régions et wilayas



Source : MEAT Demain l'Algérie l'aménagement du territoire dans sa dimension régionale

En 1991, 66 % de la population algérienne vit sur le littoral, soit 17.690.000 habitants.

Tableau n°3. Répartition de la population par ensemble régional en 1991

Ensemble régional	Population	Pourcentage de la population totale
Régions du Nord	17 690 000	66 %
Région des Hauts Plateaux	6 818 000	26 %
Région du Sud	2 221 000	8 %
Total	26 718 000	100 %

Source : ONS 1991

Comme le montre ce tableau, le poids démographique des régions du Nord est déterminant : deux tiers des algériens vivent dans les plaines et montagnes littorales.

² MEAT Demain, l'Algérie ; l'aménagement du territoire dans sa dimension régionale. 1996.

La répartition de la population est à la fois discontinue et polarisée comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 4. Répartition de la population le long du littoral

	Population	Pourcentage de la population Totale
Région du Nord-Ouest	4 705 000	26,6 %
Région du Nord Centre	8 782 000	49,7 %
Région du Nord-Est	4 203 000	23,7 %
Total de la Région Nord	17 690 000	100 %

Source : ONS 1991

La région centrale, celle d'Alger, pèse autant que les deux autres réunies ; c'est dire l'effet capitale sur la répartition des populations ; pour autant, Oran-Mostaganem et Anaba-Constantine jouent des rôles similaires dans leurs régions respectives.

MAROC :

Sur la base de la carte administrative, le littoral méditerranéen du Maroc est délimité par huit provinces ; celle de Tanger a également une façade atlantique ; celles de Berkan et de Oujda ont de profonds arrières pays.

En 1994, 13 % de la population marocaine vit sur le littoral méditerranéen soit 3.485.000 habitants (tableau 1).

Parmi ces habitants du littoral, 54 % d'entre eux forment la population urbaine soit 1.885.000.

Tableau n° 5. Répartition de la population du littoral méditerranéen par province et par milieu

	Tanger	Tetouan	Chefchaouen	Al Hoceima	Nador	Berkane Taourirt	Oujda	Total	Pourcentage
Population urbaine	525 105	367 349	42 914	108 919	246 113	229 653	365 582	1 885 000	54 %
Population rurale	102 858	169 941	396 389	270 384	437 801	169 364	53 482	1 600 000	46 %
Population Totale	627 963	537 290	439 303	379 303	683 914	399 017	419 064	3 485 000	100 %

Source : RGPH 1994

La répartition de la population est focalisée sur :

- Tanger (500.000 habitants en 1994) et Tetouan (300.000 habitants en 1994) qui tendent à constituer un axe d'urbanisation en raison des petites villes qui grandissent sur le littoral entre elles deux,
- Nador (100.000 habitants en 1994) à la croissance fulgurante (taux d'accroissement de 86 % entre 1982 et 1994) et ses centres satellites (Melila, Zeghanghane, Al Aroui, Zaïo) ³,

³ Urbama : "Nador Petite ville parmi les grandes "Tours 1999 »

– Oujda, ville frontière.

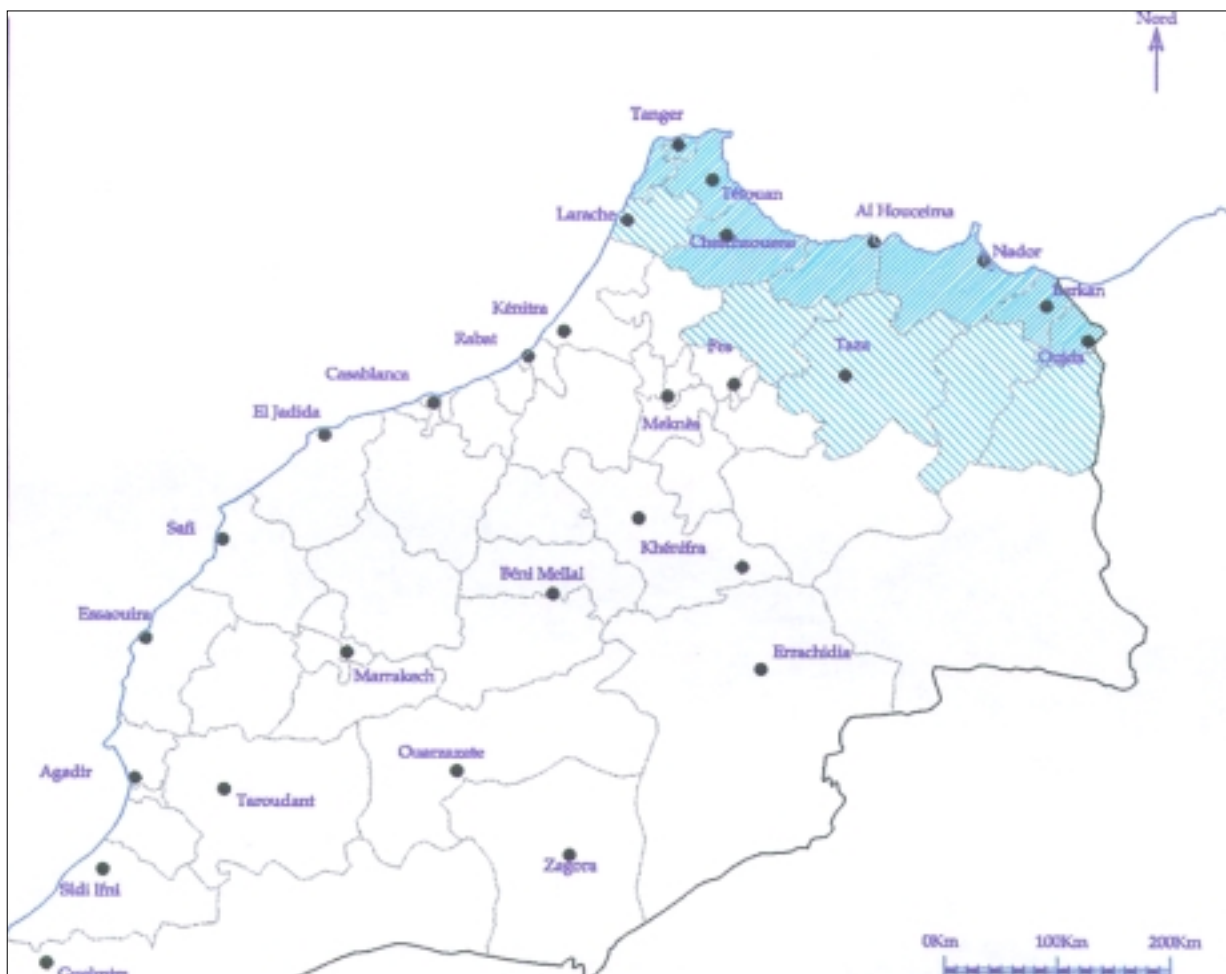
Ces quatre villes concentrent à elles seules, les deux tiers de la population soit 1.250.000 habitants, le tiers restant étant réparti sur les villes petites et moyennes dont certaines sont des créations récentes.

L'analyse du tableau n° 6 montre que la population urbaine a augmenté de plus 60 % entre 1971 et 1994 tandis que la population rurale n'a cru dans le même temps que de 18 %. En bref le littoral méditerranéen connaît une forte croissance démographique et une urbanisation conséquente.

Tableau n° 6. Evolution des populations urbaines et rurales du littoral méditerranéen

	1971		1982		1994	
Population urbaine	700 000	35	1 158 000	44	1 885 000	54
Population rurale	1 305 000	65	1 480 000	56	1 600 000	46
Population totale	2 005 000	100	2 638 000	100	3 485 000	100

Carte n° 5. Le Maroc méditerranéen délimité par les provinces

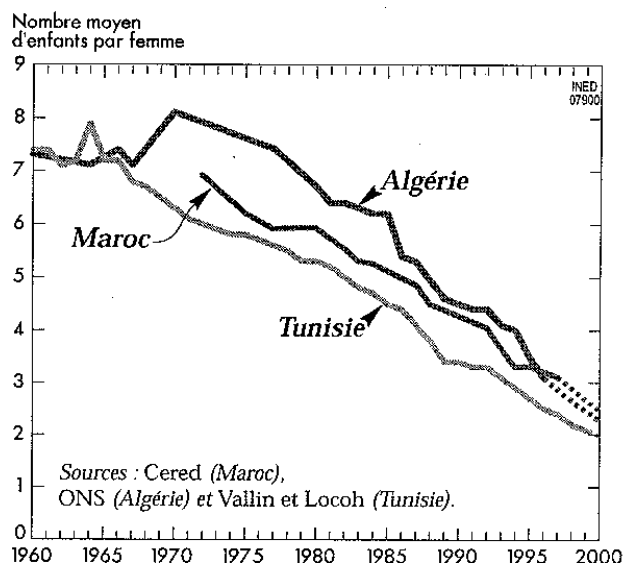


1.2. Les évolutions démographiques

"L'évolution démographique constitue la donnée la plus lourde du bassin méditerranéen"⁴. Cette constatation inquiétante que faisaient les auteurs du Plan Bleu prenait tout son sens pour les pays du Maghreb qui, au début des années soixante, connaissaient une fécondité forte, de l'ordre de sept enfants par femme. Or, de recensement en recensement, on observe une baisse de la fécondité. "L'ampleur de la diminution varie d'un pays à l'autre, mais on semble pouvoir affirmer que, pour certains pays, le mouvement de baisse de la fécondité s'amplifie depuis les années soixante-dix"⁵. Les analystes de la démographie maghrébine actuelle ne prennent plus de précautions méthodologiques, ils affirment : "Non seulement *la fin de la transition* est toute proche, mais rien n'indique que les pays du Maghreb en resteront là ; tout porte au contraire à croire qu'à l'instar des pays européens, ils descendront nettement en dessous du seuil de remplacement des générations"⁶. Cette analyse de l'évolution que nous empruntons à Zakia Ouadah Bedidi et Jacques Vallin présente les traits caractéristiques suivants :

- baisse continue de la fécondité mais *accélération de la diminution au cours de la dernière décennie* : le seuil de deux enfants par femme est atteint et devrait être franchi prochainement.

Figure n° 1. Evolution de la fécondité totale au Maghreb⁷



- La mutation socioculturelle est le facteur déterminant de la baisse de la fécondité, et à ce titre, la Tunisie a pris une avance sensible par "l'adoption dès 1956 du Code du Statut Personnel qui a révolutionné le droit de la famille"(interdiction de la polygamie, de la répudiation, consentement des filles au mariage).

⁴ PNUE – PAM : "Le Plan Bleu, avenir du bassin méditerranéen ». Economica, 1988.

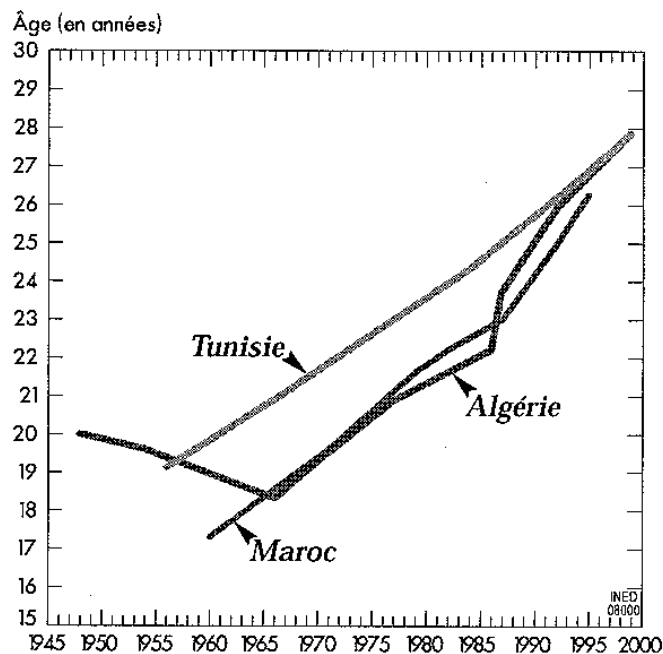
⁵ Ibid

⁶ Zakia Ouadah Bedidi et Jacques Vallin : "Maghreb, la chute irrésistible de la fécondité "in Population et Sociétés N° 359, Juillet-Août 2000.

⁷ Op. cité

- L'élévation de l'âge au mariage a préservé la plupart des femmes de la tranche d'âges naturellement la plus féconde de tout risque de mettre au monde un enfant.

Figure n° 2. Evolution de l'âge moyen des femmes au premier mariage au Maghreb



Sources : Cered (Maroc), ONS (Algérie) et INS (Tunisie).

Comme le montre la figure n° 2, la Tunisie a le plus bénéficié de cette disposition ; au Maroc le report de l'âge au mariage a permis d'amorcer la baisse de fécondité mais plus tardivement, "A contrario, en Algérie, c'est l'abaissement de l'âge au mariage au lendemain de l'indépendance qui a porté la fécondité à son maximum au début des années soixante-dix. Et si, depuis, la fécondité y est en chute libre, c'est aussi en raison du retournement de cette tendance".

- La limitation des naissances par voie de contraception.

La Tunisie et le Maroc ont engagé dès les années soixante des programmes de limitation des naissances, "l'Algérie s'y est catégoriquement refusée, au motif que *la meilleure pilule, c'est le développement*, avant de faire volte face à la fin des années soixante-dix".

- La scolarisation des filles et l'accès au marché du travail.

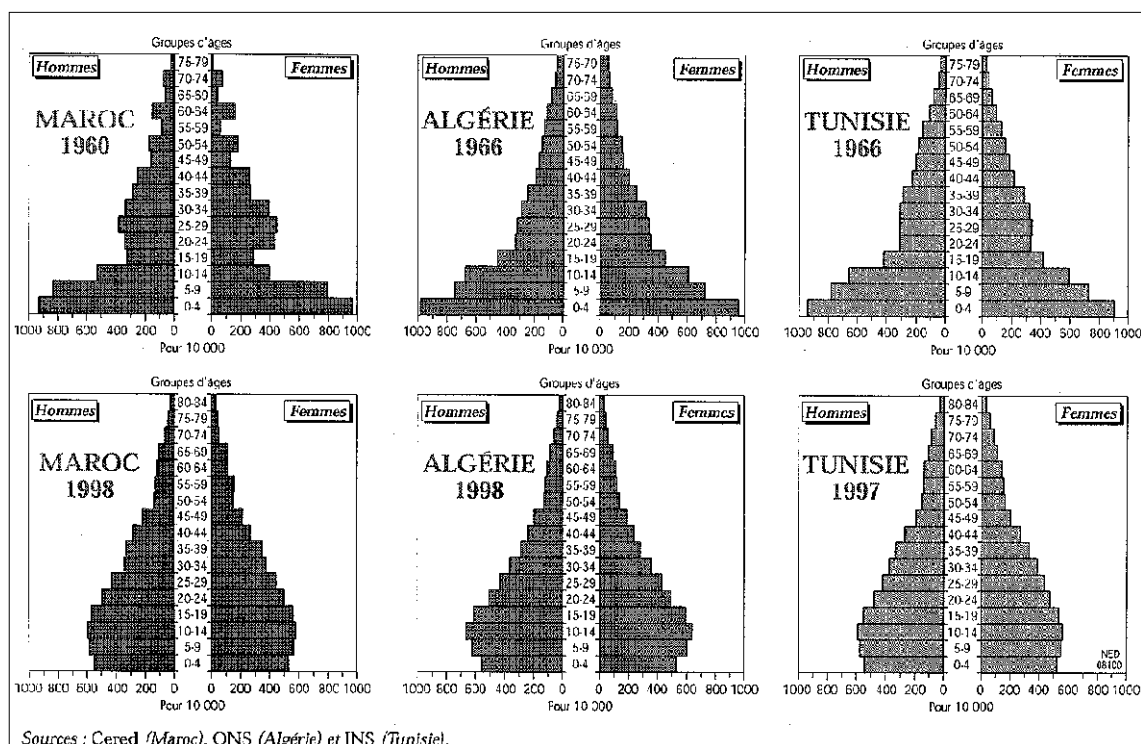
"L'instruction fait naître de nouvelles aspirations et ouvre la voie à leur réalisation en favorisant l'accès des femmes au marché du travail".

En conclusion, les auteurs de cette analyse considèrent que "les causes profondes de ces changements de comportement résident dans l'évolution des sociétés elles-mêmes, le rééquilibrage des rôles respectifs qu'y jouent les hommes et les femmes, l'affaiblissement de l'autorité patriarcale et la montée des facteurs d'autonomie individuelle, l'évolution, enfin, de la place qu'occupe l'enfant dans les aspirations des couples et de la charge qu'il représente dans *une société de plus en plus urbaine* et une économie de plus en plus complexe".

1.3. Les perspectives

La baisse de la fécondité a pour conséquence une profonde transformation de la structure par âge : les pyramides des âges se sont fortement rétrécies à la base.

Figure n° 3. Evolution des pyramides des âges des pays du Maghreb



→ Diminution du nombre de jeunes.

L'allègement de la charge des inactifs est un facteur favorable au développement économique ; mais la diminution du nombre de jeunes qui ouvre la voie à "une sorte d'âge d'or démographique" ne sera que de courte durée ; les jeunes générations moins nombreuses vont entrer en âge d'activité tandis que les générations précédentes plus nombreuses vont entrer en retraite : "le vieillissement démographique qui a un coût économique, sera beaucoup plus *rapide au Maghreb qu'en Europe*".

→ Poursuite de la croissance démographique.

"Les générations plus nombreuses ont aujourd'hui entre 5 et 20 ans. Arrivés à l'âge de procréer, même avec une fécondité réduite, *elles feront au total plus d'enfants que leurs aînées*. On peut s'attendre que d'ici à 2050, la population de la Tunisie augmente encore de 25 %, celle du Maroc de 30 % et celle de l'Algérie de plus de 40 %.

2. DEVELOPPEMENT ET URBANISATION

2.1. Introduction

Le Maghreb connaît, depuis les années quarante du siècle précédent, une urbanisation dont le rythme n'a cessé de s'accélérer en fonction de la croissance démographique et du développement économique.

Cette accélération de l'urbanisation qui a modifié radicalement les sociétés et les territoires est un phénomène sans précédent, qualifié *d'explosion urbaine*⁸ dont les effets se font sentir dans l'ordre du social et du politique. La production de formes d'habitat sous intégrées qui ont évolué, en un demi-siècle, de la catégorie précaire et indemnitaires (bidonvilles, goubivilles, tandis des médinas) à la catégorie spontanée et informelle (logements des périphéries urbaines) traduit l'extrême difficulté des autorités à répondre à la demande des logements sociaux. L'offre insuffisante de terrains à bâtir et le chômage endémique hérité du sous-développement colonial que les projets de développement national n'ont pas résolu ont débouché sur des crises urbaines plus ou moins prononcées, qui ont affecté les institutions notamment les collectivités publiques locales dont la représentativité, le fonctionnement et la gestion sont critiqués ou mis en cause.

Les crises, toutefois, ne sont pas seulement la conséquence mécanique de la pression du nombre et de ses effets en matière de logements et d'emploi à satisfaire. Elles sont également le résultat d'un procès de développement qui a admis la marginalisation d'une partie de la population urbaine du Maghreb : un habitant sur trois habite un logement hors normes dans un quartier sous équipé et mal raccordé à la matrice urbaine. Aucun des trois pays du Maghreb n'a pu éviter les distorsions sociales et économiques engendrées par une urbanisation en accélération continue.

2.2. Etude de cas : l'Algérie

Pour illustrer la dialectique développement-urbanisation, nous proposons d'étudier le cas de l'Algérie qui en présente les traits les plus caractéristiques.

▪ 1943-1962 : les bidonvilles, prémisses de l'urbanisation contemporaine

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les trois-quarts de la population algérienne sont confinés dans les douars et les villages d'un espace rural dominé par les exploitants européens - citadins pour la plupart⁹ - qui ont transformé l'Algérie, en un peu plus d'un siècle de colonisation, en comptoir agricole d'exportation (vins, céréales, agrumes, huile d'olive). Juxtaposé à ces périmètres de colonisation, *véritables enclaves modernes*, les territoires des tribus - entités spatiales et sociales de type précapitaliste,

⁸ Maghreb explosion urbaine. Revue Maghreb-Machrek N° spécial 96. Avril - Juin 1982

⁹ Annuaire statistique de l'Algérie (1961). 55 communes urbaines sur 1500 ; 1 039 600 européens dont 855 900 citadins ; taux d'urbanisation des européens 82.3 %.

en situation instable et en décomposition avancé¹⁰ - assurent la subsistance de la paysannerie sur le mode traditionnel de complémentarité des finages.

A partir des années cinquante, *ce dualisme économique et territorial*¹¹ qui présente tous les stigmates du sous-développement produit ses effets migratoires : les campagnes vont se transformer et libérer leurs paysanneries tant pour des raisons économiques (sous-emploi, disette, famine) que politiques (regroupant des paysans pour cause de guerre). L'exode rural que les régions connaissent épisodiquement à l'occasion de mauvaises récoltes s'est amplifié à partir de 1954, de façon significative et spectaculaire : on peut en constater les effets dans les grandes villes littorales mais particulièrement à Alger où se constituent des bidonvilles¹², sans oublier la Casbah qui se dégrade en raison de la surdensification.

La taudification de l'habitat ancien et la prolifération des formes d'habitat précaire dans les interstices des tissus urbains des métropoles algériennes, façonnées au sceau de la citadinité européenne, est la manifestation éclatante de la faillite du système économique colonial : les exclus des campagnes migrent vers la ville et ses promesses, à la recherche de quoi subsister, éventuellement d'un emploi dans l'industrie naissante que l'on s'efforce de développer, à la hâte, pour calmer les tensions sociales (Plan de Constantine 1955).

En bref, les bidonvilles, stigmates du sous-développement, sont la manifestation inaugurale des phénomènes de l'urbanisation commencée dans les années cinquante pour des raisons socio-économiques, accélérée par la suite sous la pression démographique.

▪ 1962 – 1966 : Urbanisation par substitution

En 1962, à l'heure de l'indépendance, le départ de près d'un million d'européens va libérer quelques 300 000 logements, qui, devenus vacants, vont contribuer puissamment aux mouvements migratoires vers Alger en premier lieu, Oran, Annaba, Constantine en second lieu. Compte tenu de cet exode massif, ces quatre villes qui se rangeaient dans la catégorie des villes de plus 100 000 habitants en 1960, vont devenir le réceptacle des populations migrantes : en un temps record, elles accueillent plus de 900 000 personnes dans les proportions suivantes :

Tableau n° 7.

Villes	1960		1966	Croissance 1960 - 1966
	Population totale	Population algérienne	Population totale	
Alger	746 070	412 118	943 551	+ 551 433
Oran	360 184	143 770	327 807	+ 184 037
Constantine	171 481	133 025	245 621	+ 112 596
Annaba	137 716	86 896	126 483	+ 75 587
	1 415 451	775 809	1 643 492	923 653

Source : ¹³

¹⁰Jacques Berque : « Qu'est ce qu'une tribu nord africaine ? »

¹¹ Charte d'Alger 1964 : « L'Algérie souffre d'un dualisme économique et territorial, caractérisé essentiellement par l'existence sur le littoral de zones économiques développées qui constituent de véritables enclaves contrastant avec le sous développement du reste du pays ».

¹² Descloîtres R. : « L'Algérie des bidonvilles ». Mouton, Paris 1961.

¹³ Rachid Sidi Boumediene et Messaoud Taieb

Ces chiffres éloquentes racontent la prise d'assaut des logements vacants par les populations venues de l'intérieur. Cette urbanisation par substitution propulse la capitale et les trois autres métropoles à la tête d'une armature urbaine particulièrement déséquilibrée.

▪ 1967 – 1977 : focalisation des migrations, amplification de l'urbanisation

Durant cette décennie marquée par "*la transition au socialisme*", l'urbanisation se poursuit mais elle est façonnée par la stratégie nationale de développement fondée sur la doctrine de "*l'industrie industrialisante*" conduite dans le cadre d'un système de planification centralisé de l'économie, et, déterminée politiquement par "*la révolution agraire*", lancée en 1971¹⁴.

L'Etat, seul maître des investissements et seul opérateur par l'intermédiaire des sociétés nationales, crée, de toutes pièces, un puissant appareil industriel autour de la pétrochimie, de la métallurgie, de la sidérurgie, de la mécanique. Localisés dans les grandes villes littorales ou à proximité (Oran, Arzew, Alger, Skikda, Annaba, Constantine), les pôles industriels vont attirer des masses de travailleurs et les personnels d'encadrement techniques et administratifs, qui, ne pouvant se loger dans les tissus anciens déjà saturés, sont amenés à produire ou à faire produire de nouvelles formes d'habitat allant du bidonville au grand ensemble en passant par les lotissements de villas – juxtaposées dans le désordre dans l'immédiate périphérie urbaine ou sur les terres agricoles. C'est dire combien cette industrialisation conduite à marche forcée va focaliser les migrations sur le littoral et amplifier l'urbanisation des métropoles sans pour autant contribuer à l'aménagement du territoire et à l'organisation des villes.

Conscient du déséquilibre spatial engendré par l'industrialisation accélérée des métropoles littorales Oran, Alger et Annaba, l'Etat planificateur réoriente son action vers les villes des régions intérieures (Tlemcen, Sidi Bel Abbès, Tizi Ouzou, Béjaïa, Guelma) où il localise les industries de transformation et de substitution. En bref, "l'usine devrait permettre de fixer les populations sur place et de limiter la surcharge démographique des zones côtières"¹⁵. Mais ni l'industrialisation ni la "*révolution agraire*" qui vise la mise en valeur des campagnes n'atteignent cet objectif "*d'équilibre régional*" clairement exprimé dans la Charte Nationale de 1976. Des programmes spécifiques aux wilayas et aux communes sont mis sur pied pour réguler les disparités. La volonté politique de "*supprimer les inégalités*"¹⁶ conduit donc l'Etat planificateur à inscrire son action à l'échelle de la commune et de la wilaya. Elles sont investies de la responsabilité du développement ; elles doivent établir des plans de développement. Au début des années soixante-dix c'était faire du *développement local* avant l'heure, mais dans la perspective d'un rôle –relais et non pas d'une démarche endogène. Mais, "seuls les milieux ruraux ne trouvent pas leur compte, car le mouvement d'urbanisation s'amplifie en ajoutant aux migrations inter-régionales que suscitent les pôles industriels développés dans le nord du pays un exode rural local (intra-régional et intra-wilaya) lié

¹⁴ George Mutin : « L'industrialisation : un phénomène général aux effets diversifiés » in J.F. Troin : « Le Maghreb, hommes et espaces. » Colin Paris 1985.

Rachid Sidi Boumediene et Messaoud Taïeb notent que la Charte d'Alger (1964) pose la problématique de développement **non** capitaliste visant « à unir la paysannerie pauvre aux ouvriers des villes et des campagnes et à réaliser une des conditions les plus impérieuses de la victoire du socialisme ».

¹⁵ Georges Mutin : déjà cité.

¹⁶ « Si la révolution algérienne vise à la promotion des hommes, à l'égalité entre tous les citoyens, elle ne pourrait atteindre ces objectifs que dans la mesure où elle supprime les inégalités de chance entre algériens, indépendamment de la région où ils vivent, la politique d'équilibre régional visant à orienter les plus grands efforts de développement sur les régions déshéritées » Charte Nationale 1976.

aux emplois et aux équipements qui ont concentré évidemment les chefs-lieux administratifs, dans le cadre des divers programmes de développement. Le malaise rural relève aussi bien des bas salaires auxquels le cantonne l'autogestion agricole étatique que des aspects sporadiques et technicistes qui ont caractérisé les actions consacrées au monde rural"¹⁷.

Tableau n° 8. Evolution des parts de population regroupées par les villes selon les strates de taille

Villes	Population regroupée (au %)		
	1966	1977	1987
Plus de 100 000 habitants	46,2	45,0	38,7
50 – 100 000 habitants	15,5	15,5	16,4
Moins de 50 000 habitants	38,3	39,5	44,9
	100	100	100

▪ 1978 – 1987 : maillage administratif, urbanisation généralisée

Les résultats de la stratégie nationale de développement mise en œuvre au cours de la précédente décennie sont évalués de façon sévère, dans le cadre d'un débat plus partisan que critique qui s'instaure à la mort du Président Boumedienne en 1979.

L'Etat planificateur s'interroge sur les résultats contrastés de sa politique industrielle et sur les effets réels de la révolution agraire ; son administration mais également la classe politique, constate que, loin d'atténuer les disparités régionales, sinon de les corriger définitivement comme les différentes Chartes le proclamaient, le développement économique les a accrues en focalisant les migrations et en amplifiant l'urbanisation, opposant plus que jamais régions littorales et intérieures.

Le débat le plus vif porte sur la crise de l'habitat, la critique la plus accablante sur le désordre urbain sinon "l'anarchie des villes", expression politiquement dangereuse qui annonce les émeutes à venir et qui laisse entendre l'incapacité de l'Etat à aménager le territoire et à planifier l'espace urbain.

Probablement inquiet de la contestation de sa stratégie de développement, l'Etat s'efforce de poursuivre dans la voie de la planification économique mais en la rééquilibrant par la mise en place d'une politique plus déterminée d'aménagement du territoire. En clair les investissements massivement accaparés par les pôles industriels sont désormais réorientés vers les activités tertiaires créatrices d'emplois et vers la consommation afin de créer "*les conditions d'une vie meilleure*". Pour confirmer cette nouvelle orientation, l'Etat renforce sérieusement le maillage administratif du territoire : le nombre de chefs-lieux, de communes, de wilayas et de daïras augmentent considérablement en 1984 ouvrant ainsi la porte à la création d'emplois fonctionnels dans les villes moyennes et petites qui jusqu'à là en étaient dépourvues. Cette "urbanisation administrative", "a réussi à stopper les grands mouvements de population vers les métropoles, (à l'exception de la région d'Alger), et vers les complexes industriels telliens mais en les remplaçant par *un exode rural local* qui non seulement s'inscrit encore au débit des campagnes mais généralise l'urbanisation *anarchique* à l'ensemble du territoire" ¹⁸.

¹⁷ Rachid Sidi Boumedienne et Messaoud Taïeb, déjà cités.

¹⁸ Rachid Sidi Boumedienne et Messaoud Taïeb, déjà cités.

L'infléchissement des investissements au profit de la consommation par le biais de la création d'emplois tertiaires notamment administratifs et de leur diffusion territoriale n'a donc pas enrayeré "l'urbanisation – gaspillage" selon la pertinente expression de R. Sidi Boumedienne et M. Taïeb.

A la veille des émeutes de 1988, le malaise politique que le discours universitaire et administratif révèle montre que l'Etat est confronté à la très sensible question de la gestion des villes. Sensible car derrière le thème technique de gestion se cache le thème de la responsabilité communale et de la démocratie locale. L'analyse des discours montre que plus personne ne se fait d'illusions sur les perspectives d'aménagement du territoire posées en termes de stratégie économique centralement décidée et planifiée. Les populations urbaines consultées à l'occasion des élections communales en 1990 ont montré qu'elles entendaient participer aux débats. La classe politique a certainement entendu le message que lui envoyaient les électeurs puisque le nouveau discours affirme qu'il faut "substituer la conscience à la consigne"¹⁹.

Tableau n° 9. Evolution du taux d'urbanisation et du nombre de villes de plus de 100 000 habitants

	1960	1966	1977	1987
Taux de l'urbanisation	31,2	31,4	40	49,6
Nombre de Villes			209	447
Nombre de villes + 100 000 habitants		4 : Alger Oran Constantine Annaba	7 : Betna Setif Sidi Belabbess	10 : Biskra Tebessa Bechar

▪ 1988 – 1997 la montée en puissance de la question urbaine

Au début des années quatre-vingt dix, la problématique d'aménagement du territoire telle que posée dans les Chartes de 1964 et 1976 n'est plus au centre des préoccupations : les disparités régionales que l'Etat planificateur voulait corriger sont moins inquiétantes, en fait, que le désordre urbain. Le regard rétrospectif de l'historien sur les deux précédentes décennies (1970 - 1980) permet d'évaluer la montée en puissance de la question urbaine : "le processus d'industrialisation et la très forte poussée démographique se sont conjugués pour donner à la ville *un poids considérable* dans les équilibres économiques et sociaux autant que politiques"²⁰.

A partir de 1985, la crise financière contraint l'Algérie à souscrire un plan d'ajustement structurel ; il a pour effet immédiat la compression d'effectifs dans l'ensemble du secteur public ce qui précipite dans le chômage une part importante des populations urbaines ; elles se déverseront dans les rues de Constantine et de Sétif (1986) puis d'Alger (1988), la ville devenant le théâtre d'émeutes qui annoncent la mutation du système politique. Le référendum du 3 novembre 1988 autorise la modification de la constitution pour l'instauration du multipartisme. Une ère nouvelle s'ouvre en Algérie.

Compte tenu de l'émergence de nouvelles générations (2/3 des algériens ont moins de 25 ans en 1990) plus instruites, "sans lien symbolique culturel ou même politique avec

¹⁹ Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire : « Demain, l'Algérie ; l'état du territoire ; la reconquête du territoire » Office des Publications Universitaires. Alger. 1995.

²⁰ Daho Djerbal : « Les élections législatives du 5 juin 1977 en Algérie, enjeux politiques, logiques et acteurs ». Maghreb-Machrek N° 157, 1997. La Documentation Française.

les valeurs qui ont forgé les générations qui les avaient précédées", il se produit "une différenciation sociale accélérée amenant sur la scène politique des agents nouveaux représentant une demande que l'Etat en tant que principal pourvoyeur d'emplois, de logements et de carrières ne peut plus satisfaire"²¹. La paralysie de l'Etat providence accélère l'exclusion et cristallise la question urbaine. "Désindustrialisation, désétatisation, régression de l'emploi salarié, c'est plus qu'il n'en fallait pour constituer la base de masse des mouvements contestataires"²².

A l'occasion de la crise des paiements extérieurs qui contraint l'Etat à réduire les importations de biens courants indispensables, à la vie quotidienne, de nouveaux acteurs apparaissent. Profitant de la pénurie, ils se substituent à l'Etat en inventant une économie parallèle, en organisant le secteur dit informel c'est-à-dire non soumis à la réglementation et la fiscalité. "Ces nouveaux acteurs sociaux dessaisissent l'Etat d'un certain nombre de ses prérogatives. Ceux-ci évidemment chercheront à appuyer des formations politiques ou à les instrumentaliser dans le but de défendre leurs intérêts majeurs"²³. C'est dans ce contexte de dessaisissement, et non pas de désengagement comme on l'a trop vite dit, que sont organisées les élections municipales : le 12 juin 1990, le Front Islamique du Salut (FIS) remporte une victoire éclatante²⁴. "L'analyse des résultats montre clairement que l'ampleur de son succès est directement liée à la taille des villes, au degré d'urbanisation et à l'appartenance des communes à un réseau urbain régional. Dans une armature urbaine déjà fortement hiérarchisée, il apparaît que plus l'agglomération est urbanisée et de grande taille, plus la victoire du FIS est importante". Dans les localités rurales, le FIS a une influence moyenne. En milieu urbain son succès écrasant lui confère une position hégémonique"²⁵. Fort de cette légitimité, il obtient le 24-25 mai 1991, l'autorisation d'occuper le cœur d'Alger - de la Place des Martyrs à la Place du Premier Mai - ce qui permettra à ses militants et à ses sympathisants de "procéder à une sorte de *réaménagement* de l'espace de la ville puis d'instaurer une logique de contrôle, de fermeture ou d'enfermement urbain, et enfin d'affrontement, symbolique et physique, avec l'ordre étatique" ²⁶. Le mot d'ordre de désobéissance civile a vite conduit à une situation insurrectionnelle : les jalons sont posés pour l'établissement d'un régime islamique ; dans cette perspective, la ville est utilisée comme laboratoire. L'observation de la manifestation qui a duré plus d'une semaine révèle la volonté de modifier radicalement la norme fonctionnelle : l'espace public ouvert de la ville moderne est contesté dans son principe – la libre circulation des individus – et dans le droit qui le fonde. Le FIS entend rétablir l'espace communautaire clos – le haram – où se pratique la séparation rigoureuse des sexes. "De nombreux militants et sympathisants interrogés voyaient dans ce mouvement l'accomplissement d'une sorte de quête : elle de la cité idéale, vertueuse (el-madina el-fadhila), à l'image mythifiée de la Médine des premiers temps de l'Islam"²⁷.

En bref, la dialectique urbanisation-développement, fait apparaître des enjeux socio-culturels qui renouvellent le débat sur la planification spatiale : les figures juridiques et

²¹ Daho Djerbal : *ibid.*

²² Daho Djerbal : *ibid.*

²³ Daho Djerbal : *ibid.*

²⁴ Le FIS prend le contrôle de 55 % des communes (soit 853 sur 1551) dont 15 sur 16 des villes de plus de 100 000 habitants et 88 % des villes de plus de 50 000 habitants.

²⁵ Saïd Belquidoum : « Citadins en attente de ville, logement et politique à Sétif » Maghreb-Machrek Monde Arabe, villes, pouvoirs et société. La Documentation Française N° 143. 1994.

²⁶ Smaïl Hadj Ali : « l'islamisme dans la ville ; espace urbain et contre-centralité » Maghreb-Machrek. N° 143. 1994.

²⁷ Smaïl Hadj Ali : *ibid.*

institutionnelles de la ville sont mises en cause en même temps que son sens et ses valeurs.

▪ Conclusion

L'Algérie, analysée dans ce qui précède comme étude de cas emblématique, révèle combien les phénomènes de l'urbanisation sont étroitement imbriqués dans la perspective politique du développement économique. Si l'on compare le cas algérien à ceux de la Tunisie et du Maroc, on observe des similitudes d'évolution.

A l'origine, dans les années quarante, les trois pays du Maghreb ont été marqués par les formes urbaines rudimentaires et précaires de l'habitat, les bidonvilles, stigmates du sous-développement colonial et manifestation inaugurale de l'explosion urbaine. Les grandes villes littorales mais surtout les capitales économiques ou politiques vont ensuite connaître la pression des flux migratoires stimulés par l'avènement des indépendances.

Au début des années soixante, les projets d'industrialisation et de réformes agraires conduits par l'Etat planificateur au nom de la transition au socialisme qui ambitionnait la correction du dualisme économique et territorial ont, a contrario, exacerbé les mouvements migratoires vers le littoral. Par la suite, à partir des années quatre vingt, le maillage administratif des territoires a fait croître les villes, petites et moyennes.

Mais que les villes soient petites ou grandes, métropoles régionales ou nationales, le trait caractéristique de l'urbanisation réside dans le dualisme des formes spatiales *exagérément étalées pour l'habitat réglementé* dans la typologie des lotissements pour les catégories solvables de la population, *concentrées pour l'habitat informel* ou spontané des catégories insuffisamment et irrégulièrement solvables de la population.

Ces distorsions sociales et spatiales exacerbées par le dysfonctionnement plus ou moins marqué du système urbain, notamment en matière de transport, fait de la ville en thème d'actualité quasi-permanent car c'est là que s'expriment, parfois violemment, les tensions politiques de l'échelle nationale.

3. DROIT ET PLANIFICATION SPATIALE

3.1. Le cadre juridique de la planification spatiale

Introduction générale. Le concept de planification et les sources du droit

La planification spatiale est définie comme "l'action visant à fixer, pour un territoire donné, les objectifs de développement et de localisation harmonieuse des hommes et de leurs activités, des équipements et des moyens de communication"²⁸. Cette définition qui introduit le critère d'harmonie²⁹ place la planification des villes dans la perspective d'un idéal à atteindre, nonobstant le maquis des contingences politiques et économiques, sociales et culturelles, techniques et scientifiques. Pour concrétiser cet idéal à travers un processus méthodologique d'aménagement, la planification spatiale devrait être débattue démocratiquement puis formulée dans un cadre juridique adéquat.

Or les pays du Maghreb, qui viennent à peine de se libérer du joug colonial, s'essayent à la construction d'institutions démocratiques et s'initient à la formulation d'un droit positif moderne alors que les pratiques sociales connaissent la résurgence de la coutume ou la prégnance du droit musulman.

Dans ce contexte de transition politique et juridique, qui n'a, somme toute, qu'une quarantaine d'années, l'exercice de la planification spatiale est marqué par *l'expérimentation*, souvent dans l'urgence, car la violence des phénomènes de l'urbanisation n'a pas donné, aux gouvernants et aux gouvernés, le répit nécessaire à l'organisation des villes.

Quoi qu'il en soit de l'état de cette transition, le cadre juridique de la planification spatiale dans le Maghreb contemporain a pour origine principale le droit français de l'urbanisme.

Droit récent, en évolution permanente en fonction des problématiques urbaines et des théories de l'urbanisme, il est pour les trois pays du Maghreb une source juridique délicate à utiliser, car il y a un double risque : l'imitation anachronique et le déphasage politique.

En quelques quatre décennies, le droit de l'urbanisme, branche du droit administratif qui tend à s'autonomiser, a été réformé en profondeur suivant en cela les mutations de la société française. Par exemple entre la loi du 15 juin 1943 qui définit pour la première fois le Plan d'Aménagement Urbain et ses conséquences juridiques (déclaration d'utilité publique, non-indemnisation des servitudes) et la loi du 15 juillet 1985 qui définit "l'aménagement (comme) l'ensemble des actes des collectivités locales" c'est à dire leur champ de compétence et leurs responsabilités, les conditions de la planification spatiale ont changé du tout au tout. Sans parler, par ailleurs, de la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales que la loi "Droits et libertés du 2 mars

²⁸ Pierre Merlin – Françoise Choay : "Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement" Paris, PUF, 1988

²⁹ Le critère d'harmonie est constamment utilisé dans les discours officiels : "assurer une harmonisation entre développement économique, développement social et équilibre écologique en vue de garantir un développement durable et le droit du citoyen à un environnement sain" document préparatoire du IX^e Plan de développement économique et social. Tunis 1996.

Algérie : Charte Nationale 1976 : "La politique d'équilibre vise la mise en place d'une armature urbaine harmonieusement répartie sur toute la surface du pays en utilisant rationnellement le potentiel de l'homme".

1982 a bouleversé dans le sens d'une décentralisation radicale : les collectivités locales sont déclarées majeures et la tutelle de l'Etat à leur égard est supprimée³⁰.

Peut-on utiliser une autre source de droit comme le souhaitent certains nationalistes qui cultivent un ressentiment anti-colonial ? Rien ne l'interdit en théorie ; mais en pratique, il y a le risque de bouleverser une tradition juridique sans bénéfice réel comme le montrent les études de droit comparé ³¹ qui soulignent par ailleurs la complexité des situations.

Peut-on revenir au droit musulman comme le propose les idéologues fondamentalistes à période régulière ? Sans doute peut-on rêver du temps idéal où le Prophète légiférait. Mais les sociétés musulmanes sont entrées dans l'histoire et le principe de haram³² ne trouve plus d'application spatiale dans les villes modernes. Les réformateurs musulmans du XIX^e siècle ne s'y étaient pas trompés, puisque constatant la discontinuité historique, ils avaient entrepris de vastes rénovations urbaines dans les médinas et jeté les bases de l'évolution du statut foncier.

En conclusion, les Etats du Maghreb sont confrontés à une problématique complexe :

- construire un droit de l'urbanisme en phase avec l'évolution politique des sociétés contemporaines dans l'esprit sinon la lettre des principes religieux ³³ tout en prenant en compte les acquis administratifs de la période de transition dans la perspective de créer un cadre juridique moderne et positif.
- construire une méthode de planification spatiale capable de répondre aux phénomènes de l'urbanisation dans le cadre de théories endogènes de l'urbanisme fondées sur un appareil critique de recherche urbaine.

3.2. Le cas de la Tunisie

Au lendemain de l'indépendance, la construction d'un cadre juridique pour permettre l'aménagement, n'est pas à l'ordre du jour. Toute l'attention est accordée au développement économique et social et à la correction des grands déséquilibres régionaux.

Dans le contexte de la planification économique centralisée, la question de l'habitat est privilégiée par rapport à la question urbaine. Seule Tunis, en raison de son statut de capitale, siège de l'autorité, est l'objet d'attentions particulières par le biais de programmes spécifiques (éradication des gorbivilles, percée de la médina, rénovation du quartier portuaire, dépollution du lac et aménagement des berges).

³⁰ G. Arnaud – B. Rupied : "Droit de l'urbanisme et lois de décentralisation" Delmas Masson. Paris. 1987.

³¹ Michel Fromont : "Les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement (Allemagne – Belgique – Espagne – France – Grande Bretagne – Italie – France) Institut de droit comparé Bruylant Bruxelles Litec Paris 1987.

Pour illustrer la diversité des situations et des conceptions citons :

"Les différences tiennent à ce que les conceptions relatives à la décentralisation sont très variées : les pays fédéraux tendent à écarter assez largement le pouvoir central au profit des Etats, membre de la fédération, exemple qui a été curieusement suivi par l'Italie ; au contraire, la Grande Bretagne a pratiquement retiré aux communes toute compétence, spécialement dans le domaine de l'urbanisme et du développement local, pour les confier aux comtés.

Les ressemblances tiennent à ce que la plupart des Etats étudiés ont entendu développer la décentralisation, le plus souvent au profit des régions ; en raison de son coût financier croissant et de ses répercussions économiques, l'urbanisme a pris une importance considérable et de ce fait, les interventions des communes sont nécessairement encadrées par une planification venant d'en haut".

³² Jellal Abdelkafi : "La médina de Tunis" opus cité p. 42.

³³ Voir les actes du séminaire : "Toward architecture". In the spirit of Islam" The Aga Khan Fondation. 1978.

A l'échelle du territoire national, l'administration exerce ses prérogatives dans le cadre des textes existants, à savoir :

- le décret du 22 juillet 1943 qui institue le permis construire et l'autorisation de lotir.
- le décret du 10 septembre 1943 qui institue :
 - les plans d'aménagement et les ordonnances d'architecture
 - les lotissements
 - les associations syndicales de propriétaires dans le but de conduire le remembrement foncier.

Ces textes fondamentaux qui soumettent la construction à contrôle, permettent l'aménagement pour utilité publique et l'immatriculation du sol urbain sont malheureusement peu appliqués en raison des insuffisantes capacités de l'administration centrale sans parler du dénuement des communes ; en bref on planifie peu, faute de planificateurs.

Cependant, les effets du développement industriel et touristique commencent à se faire sentir : le territoire devient une préoccupation d'aménagement.

3.2.1. L'évolution du cadre juridique et des pratiques administratives

Politique d'aménagement du territoire et instabilité institutionnelle

L'aménagement du territoire, thème mineur, amalgamé à la construction et à l'habitat sous tutelle du secrétariat d'état aux travaux publics et à l'habitat (SETPH) émerge comme préoccupation majeure lorsque le tourisme, retenu comme axe de développement économique, engendre une démarche de planification spatiale à l'échelle nationale. A cet effet, un ministère de l'Aménagement du Territoire et du Tourisme (MATT) voyait le jour en novembre 1969 pour disparaître en novembre 1970. Au terme de cette existence ministérielle éphémère, la direction de l'aménagement du territoire est alors rattachée au ministère de l'Economie où elle se préoccupe de la "définition spatiale de la planification économique"³⁴. Cantonnée dans le domaine des études³⁵, sans souci de gestion territoriale, la DAT formule un vibrant plaidoyer pour une politique d'armature urbaine. Elle n'a pas été entendue ; cet échec étant consommé, la DAT retourne en 1974 à son ministère d'origine ; le ministère des Travaux Publics et de l'Habitat où elle a retrouvé la mission fort classique d'élaboration des plans d'aménagement stricto sensu et de contrôle des permis de bâtir et de lotir.

Le Ministère de l'Economie ne renonce pas pour autant à la territorialisation de ses objectifs ; il crée à cet effet, le programme de développement régional (PDR) en 1973.

³⁴ "L'aménagement du territoire, tel qu'il était conçu dans notre pays se ramenait essentiellement à l'établissement des schémas-directeurs et des plans d'aménagement des villes. Souvent ces plans n'étaient que de simples graphismes qui ne reposaient sur aucune analyse sérieuse du fait urbain ; aussi n'est-il pas étonnant qu'ils se trouvent souvent dépassés par la réalité. Enfin, loin d'être un cadre de l'expansion urbaine, ces plans ont souvent été un carcan qui a figé l'image du développement des villes dans une vision formelle et ponctuelle où toute analyse du phénomène urbain global était absente.

Dès le début de l'année 1970, il est apparu nécessaire de tenter une nouvelle définition de l'aménagement du territoire dans le sens de la mise en place d'un outil qui aurait pour but de définir la dimension spatiale de la politique économique et de mettre en évidence les implications de la stratégie du développement sur les régions et les villes". *Ahmed SMAOUI IN Villes et développement.*

³⁵ Ministère de l'Economie Nationale : "Des villes en Tunisie" DAT 1972
"Villes et développement" DAT 1973.

Mais constatant à la fin des années soixante dix le peu d'effets de cette démarche, il le transforme en 1983 en programme de développement rural intégré (PDRI). Le concept nouveau est *l'intégration*.

Pour assurer cette mission d'intégration apparaît sur la scène institutionnelle un nouvel acteur, le Commissariat Général au Développement régional (CGDR) qui se transforme en 1985 en Commissariat Général au Développement Régional et à l'Aménagement du Territoire (COGEDRAT).

Planification économique et planification spatiale sont donc à nouveau réunies au sein d'un même ministère. Pas pour longtemps car la DAT va poursuivre ses pérégrinations :

- en 1988, elle est rattachée au ministère de l'équipement et de l'habitat,
- en 1991, elle est absorbée par le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Que conclure de cette valse-hésitation si la notion d'aménagement du territoire ne trouve pas de formulation institutionnelle stable ?

La réponse est sans doute dans l'idée que l'instance politique se fait de l'aménagement du territoire, de la pertinence qu'elle lui reconnaît en tant que méthode de planification ; mais également dans le jeu des acteurs lors de la distribution des prérogatives de puissance publique. L'analyse de la formulation des codes juridiques apporte des explications.

Formulation des codes et redistribution des prérogatives :

En près de trois décennies sont apparus nombre de textes technique et juridique censés organiser l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'environnement, le patrimoine, les eaux et les forêts.

Cette profusion de textes réglementaires et législatifs s'accompagne d'une redistribution des prérogatives de puissance publique.

Quels objectifs de planification spatiale poursuit-on à travers la loi et les prérogatives ?

▪ "Le règlement de l'urbanisme et de la construction " 1969 :

Le décret du 10 septembre 1943 relatifs aux plans d'aménagement et aux ordonnances d'architecture ne répondait plus, au milieu des années soixante aux phénomènes de l'urbanisation et aux nouvelles exigences du développement. Bien que ce texte ait placé la planification spatiale dans un cadre juridique cohérent, il donnait de nombreux signes de défaillance sur le plan technique. En 1969, le SETPH publie un "règlement de l'urbanisme et de la construction", document technique sans assise juridique, à caractère administratif qui a permis la délivrance des permis de bâtir sur la base de normes fonctionnelles classiques (hauteur, prospect, retrait, COS, CUF aspect, etc). Cette sorte de guide a été d'une grande utilité en matière de construction mais il était peu satisfaisant en matière d'urbanisme car il n'autorisait pas l'opposabilité aux tiers.

▪ Le Code de l'Urbanisme 1979 :

En 1979, le MEH remédie aux défaillances du document précédent en publiant le code de l'urbanisme, dont la référence technique et juridique est l'ordonnance de 1958 du droit français.

Ce code institue trois catégories de documents :

- le plan directeur d'urbanisme (PDU) qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement sans opposabilité aux tiers,
- le plan d'aménagement urbain (PAU) qui fixe les règles générales d'utilisation du sol avec opposabilité aux tiers,
- le plan d'aménagement de détail (PAD) qui fixe les programmes opérationnels pour la réalisation des lotissements.

Ces trois documents sont établis par l'administration centrale et approuvés sur sa proposition.

Ce code permet la déclaration d'utilité publique et autorise la maîtrise foncière dans le cadre de périmètres (PIF) délimités au profit de l'Etat, des collectivités publiques locales, des agences foncières et des établissements publics.

Ce code de l'urbanisme cohérent fait progresser la planification spatiale ; mais il ne laisse guère de place à la collectivité locale qui est certes consultée et invitée à collaborer : elle est en fait sous la tutelle de l'administration qui établit les plans en régie et les fait approuver. Le PAU étant opposable aux tiers est soumis à enquête publique mais les modifications en fonction des oppositions sont laissées à la discrétion de l'administration qui, de ce fait, apparaît comme *juge et partie*.

En bref, la portée juridique du Code de l'Urbanisme de 1979 est sujette à caution. Il autorise certes la planification, des réponses d'organisation spatiale peuvent être données à la question urbaine mais en raison de la très insuffisante consultation et/ou concertation, il ouvre la voie à la pratique d'un urbanisme à caractère administratif, *fortement bureaucratique mais faiblement démocratique*, de sorte que la légalité des actes ne convainc pas les gouvernés. C'est au moment de la mise en application des plans d'urbanisme que les oppositions des tiers resurgissent, et faute d'une solution juridique à la demande des ayants-droit l'exécution du plan peut-être paralysée.

▪ Les études d'impact sur l'environnement 1991 :

Au courant des années quatre-vingt, les questions relatives à l'environnement deviennent politiquement de plus en plus sensibles, ne serait ce qu'en raison des pollutions industrielles qui ont ravagé le littoral (Sfax, Gabès) et les paysages de l'intérieur (Oued Selja, Gafsa). Le respect de l'environnement n'est plus la simple préoccupation esthétisante des années soixante née au moment de l'expansion touristique mais le souci majeur des autorités confrontées à la dégradation du cadre de vie et à la détérioration de la santé publique.

Pour remédier à cette situation, l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement est créée en 1988. Pour mener à bien sa mission, elle est autorisée par décret en 1991 à soumettre à études d'impact sur l'environnement (E.I.E.) tout projet agricole, industriel ou commercial ; "les études d'impact régies par le présent décret sont réalisées préalablement à toute autorisation administrative exigée pour la réalisation de l'unité envisagée" ; Le champ d'application vise non seulement les établissements classés dangereux et insalubres mais également les zones industrielles, les projets d'aménagement urbain, les projets touristiques, etc. ...

Ce contrôle a priori sur tout projet requérant une autorisation administrative classique (permis de bâtir, de lotir) est une prérogative de puissance publique de caractère exceptionnel. Exceptionnel car l'étendue des pouvoirs confiés à l'ANPE donne à penser

que les procédures habituelles d'autorisation ne sont plus suffisantes pour protéger l'environnement, ou encore, que "la planification économique ou spatiale enregistre un certain déclin ³⁶".

▪ Le Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (1994) :

En 1991, juste avant le "Sommet de la Terre", le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (MEAT) est créé ; à cette occasion, on assiste à une redistribution des prérogatives de puissance publique en matière de planification spatiale, déjà amorcée par la création de l'ANPE.

Depuis l'indépendance, le ministère de l'Équipement et de l'Habitat, héritier de la puissante direction des Travaux Publics sous le régime du Protectorat, a eu la haute main sur l'organisation du territoire national à travers la réalisation des ponts et chaussées, des ports et aéroports, des bâtiments civils, les infrastructures et équipements publics qui représentent un poste budgétaire conséquent, disent l'importance du ministère. Par la tutelle exercée sur la production de l'habitat (SNIT) et du foncier (AFH), par le contrôle des communes en matière de permis de bâtir et de lotir, le MEH est un acteur prépondérant en matière de planification spatiale. Ses missions ont enfin été étendues à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme codifié en 1979.

Or les dysfonctionnements dus aux pollutions dont il n'a pas su, semble-t-il, prendre la mesure a perturbé cette position dominante. Le MEH a dû rétrocéder l'aménagement du territoire à un autre ministère porté par le thème de l'environnement (MEAT) et se contenter de l'urbanisme.

La planification spatiale a donc, depuis 1991, deux tutelles ; la redistribution des prérogatives de puissance publique a eu pour conséquence la rédaction d'un nouveau code dont l'originalité est de coupler l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

▪ Le Code du Patrimoine 1994 :

Le Code du Patrimoine délimite :

- les sites culturels œuvre conjointe de l'homme et de la nature objet du Plan de Protection et de Mise en Valeur (PPMV)
- les ensembles historiques et/ou traditionnels (médina, zone archéologique) objet du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) .

Les plans de protection et de sauvegarde sont établis sous l'autorité du ministère de la Culture ; ils suivent la même procédure d'élaboration et d'approbation que les PAU auxquels ils se substituent.

³⁶ "Les pays méditerranéens connaissent un essor des politiques de l'environnement. En ligne avec des efforts accrus depuis le Sommet de la Terre en 1992, et alors que la planification économique ou spatiale enregistre un certain déclin, des plans de protection de l'environnement accompagnés d'instruments institutionnels, réglementaires ou économiques sont maintenant élaborés ou mis en application dans plus de la moitié des pays riverains" Guillaume Benoit : avant propos" Tunisie enjeux et politiques d'environnement et de développement durable" In "Profils des pays méditerranéens" PNUE Plan Bleu Octobre 2000.

3.2.2. Portée et limites des lois de planification

Le Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (1994) :

Dès le préambule le législateur énonce la portée de la loi ; elle sert à la planification spatiale, à la création et au développement des agglomérations urbaines.

Elle vise l'harmonie entre le développement économique et social et l'environnement dans le but de garantir le *développement durable*.

La loi a pour contenu :

- La planification spatiale :
 - les schémas-directeur d'aménagement (SDA) des zones sensibles, des grandes agglomérations et des "zones restantes"
 - les plans d'aménagement urbain (PAU) des communes.
- La maîtrise foncière :
 - les périmètres d'interventions foncières en territoire communal (PIF) visant l'urbanisme opérationnel par l'établissement d'un plan d'aménagement de détail (PAD)
 - les périmètres de réserves foncières (PRF) hors territoire communal visant l'urbanisme différé
 - les associations syndicales de propriétaires en territoire communal visant les opérations de remembrement et de lotissement.
- Les autorisations d'urbanisme :
 - le permis de bâtir
 - le permis de lotir.
- Les règles générales :
 - le règlement général d'urbanisme applicable aux zones non couvertes par un PAU ou PAD et aux zones forestières, agricole, culturelle
 - le règlement général de la construction.
- *Les règles* particulières relatives aux domaines publics maritimes, hydraulique et routier
- Les institutions prévues par la loi :
 - Le comité interministériel d'aménagement du territoire
 - Le conseil consultatif d'urbanisme et d'architecture.

▪ Le schéma directeur d'aménagement (SDA) :

Le SDA est un document prévisionnel applicable aux grandes agglomérations, aux "zones sensibles" et "aux zones restantes" dont il fixe les orientations de l'aménagement dans un souci *d'équilibre régional* et de complémentarité des activités.

Le SDA vise l'organisation spatiale dans un souci de *cohérence* de l'ensemble des programmes publics dans le cadre du plan de développement économique et social (PDES) et l'urbanisme réglementaire (PAU).

L'initiative et l'élaboration des SDA des grandes agglomérations et des zones sensibles revient au ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (MEAT) qui en propose l'approbation par décret.

L'initiation et l'élaboration des SDA des "zones restantes" revient aux collectivités ou institutions publiques concernées sous contrôle du MEAT qui approuve par arrêté.

Le SDA n'est pas opposable au tiers mais le PAU doit en tenir compte.

L'analyse montre que le SDA est un document à caractère administratif prononcé, rédigé sous l'autorité du Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire ; il est sans effets juridiques mais il est censé s'imposer au PAU et à "tout projet d'aménagement, d'équipement et d'implantation d'ouvrages pouvant affecter l'environnement". En l'absence d'accord le Comité Interministériel d'Aménagement du territoire (CIAT) est saisi pour arbitrage.

En tant que document prévisionnel, il est censé fournir à la planification économique nationale le plan programme d'aménagement des agglomérations et zones sensibles.

Ce type de document appelle les commentaires suivants :

- *Le champ d'application* : les grandes agglomérations urbaines et les zones sensibles dont la liste est parue par décret (1998) couvrent pratiquement tout le territoire national. Les "zones restantes" à planifier apparaissent comme des *délaissés* du territoire qui ne retiennent pas l'attention du planificateur que dans la mesure où une collectivité locale s'en saisit.
- *La notion de "zone sensible"* : définie comme écosystème fragile, la zone sensible relève plus des procédures de protection de l'environnement que de l'aménagement du territoire. En d'autre terme, la protection nécessite-t-elle une procédure territoriale ou bien des moyens spécifiques pour remédier aux pollutions ou dégradations. A titre d'exemple citons "les zones arides du sud Saharien" : a-t-on besoin d'un SDA ou de moyens de lutte contre la désertification ?
- *La notion de "grande agglomération urbaine"* : sous cet intitulé sont listées des communes sans continuité spatiale entre elles qui ne forment pas une communauté sociale et/ou politique partageant des valeurs culturelles et historiques dont les habitants ont des intérêts communs à défendre.
- A titre d'exemple, citons "le Grand Sousse, agglomération où sont mélangés des villages sahéliens distants les uns des autres et jaloux de leurs territoires. Comment faire entrer M'Saken, par exemple, dans l'agglomération soussienne ?³⁷ En d'autres termes, l'établissement du SDA est confronté à la pertinence de l'échelle spatiale et à la cohérence sociale du territoire.
- *La notion de plan-programme* : le plan programme du SDA est le moyen d'inscrire les budgets de réalisation dans le plan quinquennal. Ce document capital pose le problème de la concertation entre les systèmes de planification spatiale et économique tant au moment de l'établissement du SDA que de son approbation. La pratique révèle la distance bureaucratique entre les deux systèmes, l'un n'alimentant pas suffisamment l'autre.

³⁷ Selon le Code de 1979, la DGAT avait établi un Plan Directeur d'Urbanisme de la conurbation Sousse-Monastir, chacune des villes se trouvant dans un gouvernorat différent.

▪ Le Plan d'Aménagement Urbain (PAU) :

Finalités :

Le PAU, document normatif, fixe les règles d'urbanisme et les servitudes d'utilisation du sol applicables sur le territoire communal au niveau de chaque parcelle de terrain, bâtie ou non.

Effets juridiques :

Le PAU a pour effets juridiques, la déclaration d'utilité publique des travaux projetés et l'opposabilité aux tiers : la construction est interdite sur les emplacements réservés pour la réalisation d'une voie ou d'un ouvrage public, d'un équipement d'intérêt général, y compris les espaces verts et les espaces publics.

La procédure :

Le Gouverneur, le Maire, le Ministre de l'Équipement et de l'Habitat engagent leurs responsabilités au cours de la procédure juridique et technique d'établissement du PAU.

Comment leurs responsabilités sont-elles définies ?

L'initiative d'établissement d'un PAU est municipale mais pas clairement puisque le Maire n'émet qu'un avis ou une proposition ; la décision appartient au Gouverneur qui prend l'arrêté de délimitation.

Une initiative municipale sous tutelle.

L'élaboration technique du PAU est partagée entre le Maire et le ministère de l'Équipement et de l'Habitat puisqu'ils sont invités à collaborer.

Une collaboration technique non formalisée légalement.

La responsabilité des études appartient au Maire qui peut les confier aux services administratifs par voie de régie ou aux professionnels exerçant en libre pratique par voie d'appel d'offres.

Le contrôle technique du PAU est assuré par le Maire. Un comité de suivi, présidé par l'adjoint chargé de l'urbanisme examine les documents qui lui sont soumis par l'organisme responsable de l'étude ; le secrétariat est assuré par la direction technique municipale (si elle existe).

Les membres du comité de suivi sont habituellement :

- le direction régionale de l'Équipement (DRE) dont le rôle n'est pas autrement précisé mais sa position est centrale puisqu'il peut, après enquête publique, apporter des modifications au PAU.
- la direction régionale du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire s'assure de la conformité du PAU avec le SDA s'il existe.
- l'Institut National du Patrimoine s'assure que les mesures de protection et de sauvegarde sont bien prises conformément au Code du Patrimoine.
- Concrètement, cela signifie qu'en application du Code du Patrimoine, les médinas définies comme *secteurs sauvegardés* et les sites culturels et naturels comme *zones de protection et de mise en valeur* sont exclus de la procédure du PAU.

- les ministères de l'Agriculture (protection des terres agricoles, hydraulique urbaine, inondation) et des Transports sont concernés mais impliqués que dans la limite de leur champ de compétences.

L'enquête interservices qui engage les administrations de l'Etat, est déclenchée par le Maire ; mais la réponse à sa demande d'avis écrite et motivée n'est pas *obligatoire*. A défaut de réponse dans le délai imparti, le Maire peut considérer l'approbation comme tacite.

Le risque d'approbation par défaut est le symptôme d'une insuffisante participation des administrations de l'Etat à la planification urbaine.

L'approbation engage la responsabilité du Gouverneur qui est comptable de la légalité des actes administratifs mais le législateur n'a pas prévu la désignation d'un commissaire-enquêteur.

Conclusion

La finalité, les effets juridiques et la procédure d'établissement du PAU sont suffisamment bien énoncés pour permettre une planification spatiale satisfaisante ; par contre les rôles des acteurs institutionnels et non institutionnels sont insuffisamment précisés de sorte que la chaîne des responsabilités n'apparaît pas clairement ; la pratique confirme que bien souvent on ne sait pas qui fait quoi. La tutelle qu'exercent les trois ministères (Intérieur, Equipement, Aménagement du Territoire) pose la question de la déconcentration effective des services des administrations centrales et la coordination concrète de leurs actions. Pour éviter la dilution des responsabilités, la nomination d'un commissaire-enquêteur pour suivre le PAU de la prescription à l'approbation, son avis écrit et motivé engageant les autorités lors de l'enquête interservices et de l'enquête publique est tout à fait souhaitable, car le Maire aurait alors un vis-à-vis unique.

3.3. Le cas de l'Algérie

En Algérie, le dispositif de planification spatiale a été particulièrement marqué par les soubresauts de la construction de l'Etat : les discours idéologiques socialisants et islamisants qui n'ont guère laissé de place à la parole démocratique ; la stratégie politique de développement faisant de l'état un opérateur économique et des collectivités locales des entrepreneurs, puis leur brutal désengagement ; les pratiques sociales d'un Etat-providence monopolisant la production des sols et des logements puis son renoncement conditionnel au profit de la promotion foncière et immobilière privée, ont nécessairement oblitérée la conception de la planification spatiale de contradictions paralysantes.

3.3.1. L'évolution du cadre juridique et des pratiques administratives

Dépérissement juridique, hégémonie administrative

En 1962, l'Etat-planificateur reconduit les lois françaises d'urbanisme. Le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) (modèle français 1958), adopté en 1960 en Algérie, est confirmé ; il demeurera en vigueur jusqu'en 1990 malgré une ordonnance de 1973 enjoignant l'algérisation des lois et règlements avec date butoir en 1975. Mais compte tenu de l'orientation socialiste, le PUD sera peu à peu réduit à un rôle formel – *la*

production d'une image de la ville – sans possibilités opérationnelles. Aux mécanismes de préemption et/ou d'expropriation pour cause d'utilité publique (prévu dans le texte de 1958) autorisant la maîtrise foncière, le législateur algérien a préféré une mesure radicale : la municipalisation des sols en conférant aux assemblées populaires communales le monopole sur les transactions foncières.

Le PUD, amputé de l'ambition d'organisation spatiale, est réduit à prévoir les zones d'extension urbaine qu'il convient de remplir selon la programmation en matière d'habitat et d'industrie conçue à l'échelle centrale par le Secrétariat d'Etat au Plan. Par voie de circulaire sont créées les zones d'habitat urbaines nouvelles (ZHUN) et les zones industrielles (ZI) qui permettent d'accueillir les opérations de "1000 logements" ou "1000 emplois". Chaque fois que le Secrétariat d'Etat au Plan arrête sa programmation, le PUD ne fonctionne plus, la planification spatiale est en panne. Les pénuries de terrains à bâtir et de logements alimentent le mal vivre et créent les conditions de l'urbanisation non réglementaire : occupations frauduleuses de terrains, construction sans autorisation, taudification de l'habitat ancien, extension des bidonvilles. La planification spatiale est alors décriée de toutes parts, y compris dans le discours officiel. Le plan d'urbanisme est mis en accusation comme si cet exercice de la planification qui a pourtant mobilisé l'énergie des institutions, était responsable de la prolifération des bidonvilles dont les autorités politiques ne veulent pas reconnaître l'existence.

Abandon des dogmes, retour au droit

Au tournant de 1985, l'Etat planificateur se résout à mettre en cause les dogmes qui fondaient la politique d'aménagement du territoire et de planification urbaine, à savoir :

- la nationalisation des terres agricoles et la municipalisation des sols
- le monopole public de la production de logements.

Désormais, la rétrocession à leurs propriétaires des terrains à bâtir (1985) et des terres agricoles (1987) est possible mais la procédure de reconnaissance du droit de propriété prend des formes complexes et contraint l'autorité à régulariser les occupations illégales du sol urbain. *Vaste contentieux qui n'est pas prêt d'être apuré et qui aujourd'hui encore oblitère tout exercice de planification spatiale.*

En 1989, la constitution reconnaît et garantit le droit de propriété que la loi d'orientation foncière (90-25) et la loi sur la gestion de domaine public (90-30) formalisent concrètement.

Les lois sur la commune (90-08) et sur la wilaya (90-09) déchargent les collectivités publiques des rôles économiques qui leur incombaient auparavant : elles ne sont plus le relais de l'Etat en matière de création d'emplois et de production de logements ; elles retrouvent leurs fonctions fondamentales d'instance politico-administrative.

La loi n° 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme établit le cadre juridique de la planification spatiale : le droit de construire est formulé en fonction de la légalité de la propriété, en termes de règles fonctionnelles et de normes d'occupation du sol.

Conclusion

En quelques trente ans, le dispositif de planification spatiale a basculé d'une doctrine à l'autre, du socialisme à l'économie de marché, de la municipalisation des sols au droit

de propriété. Une telle alternance des doctrines et politiques a été vécue douloureusement par une grande partie de l'opinion qui semblerait reprocher à l'Etat l'abandon de ses missions sociales (en matière d'habitat et de santé notamment) au profit des tenants du libéralisme à qui elle prêterait des objectifs cachés et inavouables. La presse s'est faite l'écho de ce désenchantement à travers une foule d'articles tantôt ironiques tantôt polémiques dénonçant les scandales fonciers et immobiliers. Pour rendre l'ampleur du drame politique et social dont les villes algériennes ont été le théâtre en matière d'aménagement et d'urbanisme, citons cette analyse sociologique : « Pendant toute la période où l'Etat a exercé un monopole sur toutes les formes de distribution de revenus (jusqu'en 1985 environ), ce sont les hommes de l'appareil Parti-Etat qui, selon leur rang, ont accédé aux biens distribués, c'est à dire aux logements et aux lots de terrain. La puissance des uns ou des autres se mesurait à leur capacité à agir aussi sur ces distributions, sous forme directe ou sous forme d'autorisations, permis qui étaient délivrés ou accordés (...) La tradition de servir la *rente* à la clientèle des hommes au pouvoir a été poussée à l'extrême par les fondamentalistes après leurs succès aux élections municipales de 1990, puisqu'ils sont allés jusqu'à céder des portions importantes du domaine public de l'Etat (trottoirs, placettes, jardins publics et même des urinoirs désaffectés) en légitimant leur action par la lutte contre le tyran (l'Etat). Mais le principe de leur action était le même que celui de l'ancien parti unique : récompenser et fidéliser leur clientèle propre »³⁸.

Ce type d'analyse, en poussant sur le devant de la scène les acteurs et en dévoilant leurs pratiques obscures, démontre l'extrême difficulté sinon l'impossibilité d'organiser la ville dans ce contexte de *clientélisme aigu* et de la gérer au mieux de *l'intérêt général et de l'utilité publique*, critères fondamentaux d'un urbanisme démocratique.

3.3.2. Portée et limites des lois de planification

La loi d'aménagement et d'urbanisme de 1990 a pour modèle la loi d'orientation foncière (LOF) appliquée en France en 1967. Elle comprend deux documents à vocation apparemment distincte :

- le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) qui définit les intentions à long terme (20 ans) des pouvoirs publics à l'échelle des agglomérations.
- le Plan d'Occupation des Sols (POS) qui fixe les règles immédiatement applicables pour chaque parcelle à l'échelle communale.

Les traits caractéristiques de cette loi sont les suivants :

Planification et gestion

Le PDAU est défini comme « *un instrument de planification spatiale et de gestion urbaine* ». Cette formulation associant planification et gestion traduit le souci du législateur d'ouvrir la voie concrète de l'organisation de l'espace et de la gestion des villes. La critique antérieure des documents d'urbanisme identifiant *plan à image* sans contenu pratique a sans doute pesé dans la rédaction de ce nouveau texte. Mais on peut se demander si cette formulation n'est pas malheureuse étant entendu que le PDAU a pour vocation essentielle d'orienter à long terme et non pas de gérer.

³⁸ Rachid Sidi Boumedine : Les instruments de l'aménagement urbain en Algérie : formes nouvelles acteurs anciens in « L'urbain dans le monde arabe, politiques, instruments, acteurs ». IREMAN CNRS Editions Paris 1999.

Intercommunalité

Le PDAU peut s'appliquer à plusieurs communes formant agglomération comprenant des zones urbaines, des zones urbanisables, des zones non urbanisables (terres agricoles, forêt, etc. ...), situées dans la même wilaya ou sur le territoire de plusieurs wilayas. Le souci du législateur est de libérer le planificateur de la territorialité administrative pour cerner le fait urbain à l'échelle pertinente des phénomènes de l'urbanisation. Mais le choix du périmètre du PDAU implique :

- la définition d'une nouvelle territorialité ne correspondant pas au maillage administratif.
- la création d'un établissement public intercommunal.

Le législateur algérien en ouvrant la porte à la difficile question de l'intercommunalité ne précise pas les responsabilités des communes qui risquent de se diluer dans le rapport avec l'établissement public, *nouvelle institution ad hoc*, dont les prérogatives politico-administratives ne sont pas définies et dont le statut juridique n'est pas formalisé.

Opposabilité aux tiers

Le PDAU a plusieurs vocations :

- c'est un document d'orientation qui a obligation de compatibilité avec le schéma national d'aménagement du territoire, les schémas régionaux, les plans de développement des wilayas,
- c'est un document d'administration puisqu'il délimite le territoire du POS et en fixe les termes de référence.

La planification spatiale obéit donc à une hiérarchie contraignante qui embrasse tout à la fois le national et le communal, le général et le détail, l'indicatif et le réglementaire. Malgré la difficulté de l'intercommunalité et l'objectif de planification à long terme, le législateur algérien a tenu au strict caractère juridique du PDAU puisqu'il est opposable au tiers. N'aurait-il pas été plus simple et juridiquement plus pertinent de confier l'opposabilité au tiers au seul POS, document d'urbanisme sur la base duquel est établi l'autorisation de bâtir ?

Procédure d'élaboration et d'approbation

Le PDAU prescrit par délibérations communales, délimité par le wali, financé et contrôlé par la Direction de l'Urbanisme et de la Construction (DUC), adopté par le ou les APC, notifié aux administrations centrales pour enquête interservices (60 jours), soumis à enquête d'utilité publique (45 jours) conduite par le(s) commissaire (s) enquêteur(s) est finalement transmis pour approbation par :

- arrêté du wali pour les communes de moins de 200 000 habitants
- arrêté conjoint des ministres chargés de l'Urbanisme et des Collectivités Locales pour les communes de 200 à 500 000 habitants
- décret exécutif après avis du ou des wali(s) concerné(s) et sur rapport du ministre chargé de l'Urbanisme pour les communes de plus de 500 000 habitants.

La procédure, lourde comme toute procédure d'urbanisme, présente deux particularités :

- la volonté de contrôler la légalité des actes administratifs par la nomination d'un commissaire enquêteur.

- Dans la mesure où l'autorité politique exerce effectivement le contrôle et saisit la justice en cas de défaillance, *les conditions du retour à la justice sociale et au progrès économique sont, semble-t-il, réunies.*
- la volonté de déconcentrer la décision selon les échelles territoriales. La déconcentration décisionnelle peut être interprétée autrement, comme la marque d'un intérêt politique différentiel selon la hiérarchie des villes : plus elles sont importantes plus l'Etat s'y impliquerait. L'égalité des communes devant la loi est ainsi posée et cette question fondamentale fera jurisprudence à propos d'Alger ; nous l'examinerons ultérieurement.

Conclusion

Pour conclure cette analyse, il est utile de se référer aux travaux universitaires que cette loi d'aménagement et d'urbanisme a suscités ; les contradictions suivantes ont été relevées :

- en matière juridique, le PDAU "étant un document d'orientation générale et pour le long terme, il est paradoxal de le rendre opposable au tiers"³⁹.
- d'un point de vue méthodologique, le PDAU se présente comme un document de réflexion ouvrant la voie à la concertation, alors que le POS se limite à un plan de zones accompagnés de prescriptions sans plus de recherche de planification ; le POS est accusé d'être simpliste comme s'il découlait mécaniquement du PDAU.
- d'un point de vue sociologique, il est relevé que les APC sont des institutions déjà sous tutelle selon le code communal mais dont les administrations centrales se méfient : "les organismes de l'Etat considèrent que les APC ne peuvent être neutres dans l'exécution du PDAU et qu'éventuellement elles défendraient davantage les intérêts de groupes locaux ou de particuliers, ces derniers faisant pression sur elles. En tout état de cause, pour la DUC, la commune ne pourrait assurer la neutralité de l'étude du PDAU. Seule l'administration de tutelle représente les intérêts de l'Etat. Elle a de ce fait la responsabilité technique grâce aux bureaux d'études étatiques, ainsi que la responsabilité de l'exécution".

Ces considérations sur le rôle des APC pourraient s'apparenter à un procès en suspicion ; malheureusement, d'autres travaux vont dans le même sens. Les PDAU et les POS dont la quasi-totalité des communes se sont dotées entre 1994 et 1996 "ne sont pas respectés par les administrations communales celle là mêmes qui les ont approuvés". Cette situation a eu des conséquences judiciaires : "Au début de l'année 2000, plusieurs responsables communaux ont été jugés et condamnés pour diverses actions frauduleuses : attributions multiples de lots sociaux en échange de commissions occultes, vente illégale de biens fonciers, cessions de biens communaux, détournement des produits de vente des terrains. (...) Il s'en suivi une campagne anti-corruption "qui a paralysé le fonctionnement de plusieurs mairies en raison de l'absence de quorum ou de majorité au sein des conseils communaux"⁴⁰.

³⁹ Yasmina Arama : "Un instrument de planification urbaine : le PDAU". Institut d'Architecture et d'Urbanisme. Université Mentouri. Constantine. Avril 2000.

⁴⁰ Taoufiq Souami : "Algérie : naissance difficile d'un marché des terrains à bâtir" Etudes foncières. N° 89. Janvier-février 2001.

3.4. Le cas du Maroc

Le Maroc, longtemps considéré comme un laboratoire de l'urbanisme est confronté depuis les années trente à des phénomènes d'urbanisation accélérée qui appellent des réponses rapides en matière d'aménagement du territoire. Or, il s'avère que le dispositif de planification spatiale a longtemps vécu sur ses acquis et n'a pas été actualisé en fonction des nouvelles données de la problématique urbaine.

3.4.1. L'évolution du cadre juridique

De nombreux facteurs concourent au constat de dysfonctionnement que les études universitaires⁴¹ ou les évaluations administratives⁴² relèvent ; nous en retiendront deux :

- la valse-hésitation en matière d'organisation administrative du territoire et de définition de l'autorité de tutelle en matière d'aménagement et d'urbanisme
- la focalisation de l'attention sur les capitales politique (Rabat) et économique (Casablanca) dont le développement puissant sur l'axe littoral a masqué la diffusion de l'urbanisation dans l'intérieur du pays ; il a fallu attendre la parution d'études académiques pour prendre la mesure de l'évolution⁴³.

Au début des années cinquante, le dahir du 30 juillet 1952 confie à l'administration centrale la mission d'établir les plans d'aménagement des communes urbaines et rurales et de les faire approuver par une commission interministérielle. Le dahir du 30 septembre 1953 autorise les communes à établir leur propre plan d'aménagement, sous contrôle administratif cependant, et à délivrer le permis de construire. Avant l'indépendance, le service de l'urbanisme qualifié de « *plutôt somnolent* »⁴⁴ n'était pas en mesure de traiter les enjeux urbains. En 1960, pour remédier à ces insuffisances, l'autorité centrale transfère aux communes une part de responsabilité en l'autorisant « à donner des avis » à l'administration⁴⁵ ..., ce qui, on s'en doute, aura peu d'effets sur les évolutions sociales et spatiales.

3.4.2. Portée et limites des lois de planification

En 1970, le territoire national est divisé en sept régions économiques, chacune ayant un port d'accès à la mer. Sur la base de ce maillage, la loi-cadre d'aménagement urbain et rural (1971) était censée articuler les différents niveaux de planification ; bien qu'elle n'ait pas été approuvée, il en est resté, en pratique trois types de documents :

- le schéma de développement et d'aménagement rural (SDAR)
- le schéma d'armature rurale (SAR)
- le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU).

⁴¹ Hassan Bahi, Mohamed Hamdouni Alani : « Urbanisation et gestion urbaine au Maroc ». Rabat 1992.

⁴² Souafi Mohamed : « Infrastructures et équipements. Document phase préparatoire du SNAT. Rabat 1991.

⁴³ Robert Escallier : « Citadins et espace urbain au Maroc » deux tomes. Urbama. Tours 1981.

Urbama : « Petites villes et villes moyennes dans le Monde Arabe. Deux tomes. Tours 1986.

⁴⁴ Ecochard : « Casablanca, le roman d'une ville » Edition de Paris. 1955.

« Appelé en 1946 pour diriger l'urbanisme, que trouvais-je en arrivant à Rabat ? Un service plutôt somnolent, qui groupait, sous le nom de contrôle de l'urbanisme, une quinzaine d'administrateurs et trois techniciens ».

⁴⁵ Charte communale du 23 juin 1960.

Le SDAU dont le champ d'application territoriale vise l'agglomération est conçu comme un document d'orientation non opposable aux tiers. En 1991, le législateur marocain a éprouvé le besoin de leur attribuer un caractère juridique contraignant.

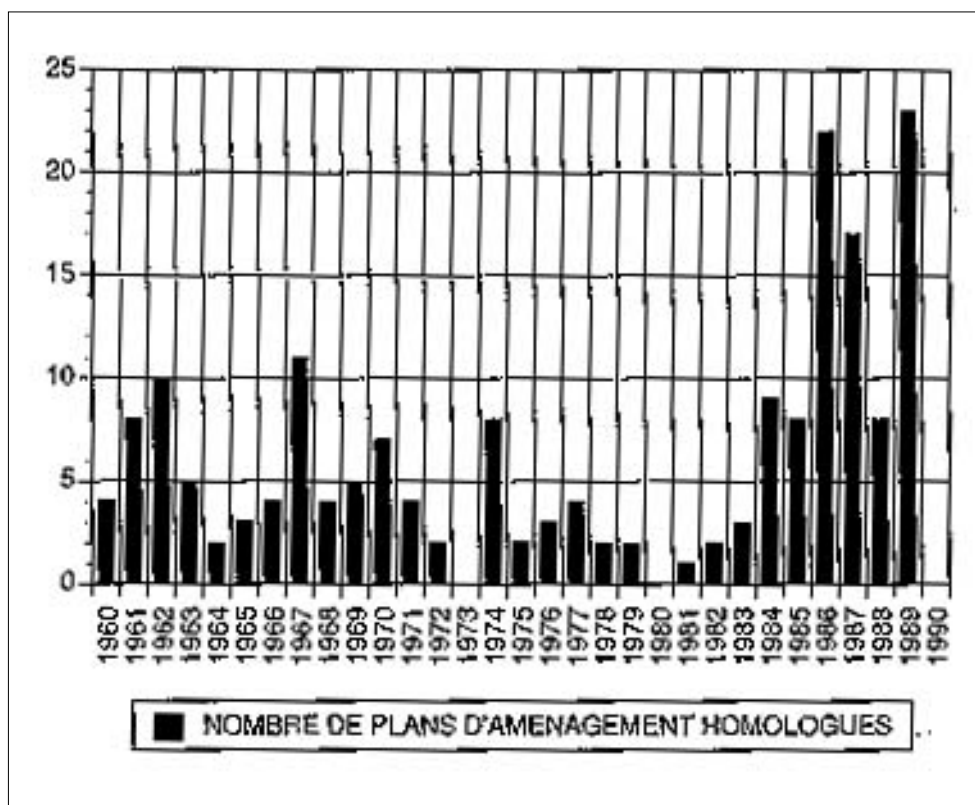
A la même époque se fait sentir le besoin d'établir un schéma national d'aménagement du territoire. Les prémisses de ce document verront le jour en 1999 ⁴⁶.

En conclusion, le cadre juridique de la planification spatiale au Maroc comprend deux types de document le SDAU et le PA tous deux opposables aux tiers ; mais à ce jour ils ne s'inscrivent pas dans une perspective d'aménagement du territoire.

En 1991, dix huit SDAU ont été produits ; au terme d'une période de gestation assez longue trois ont été formellement approuvés Marrakech (1981 mais remis à l'étude en 1986) Tanger (1983) et Casablanca (1985) ⁴⁷.

En matière de plan d'aménagement, le nombre de documents approuvés évolue en dents de scie comme en témoigne le graphique suivant :

Figure n° 4.



Source : Souafi Mohamed, Infrastructures et équipements urbains. Document phase préparatoire du SNAT. Rabat. Juillet 1991

⁴⁶ Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat : « Le territoire marocain ; état des lieux ». Contribution au débat national sur l'aménagement du territoire. DAT. Rabat. 2000.

⁴⁷ Hassan Bahi : opus cité.

4. INSTITUTIONS ET GESTION URBAINE

Introduction

A l'avènement des indépendances, les trois pays du Maghreb ont été amenés à remodeler l'organisation territoriale héritée du système colonial qui, tout en superposant à l'espace tribal une administration civile et en dotant les villes de l'institution communale, avait maintenu des territoires sous contrôle militaire. Effaçant ce double régime, mais dans la continuité de l'œuvre administrative antérieure, les autorités nationales ont créé un maillage à deux échelles :

- la baladiya ou commune
- la wilaya ou préfecture.

Ces deux institutions permettent dans tout le Maghreb l'administration des territoires et la gestion des villes. Mais elles n'excluent pas pour autant d'autres échelles de planification et d'autres modes de gestion. On pense notamment aux régions économiques ou d'aménagement et aux aires métropolitaines qui font appel à des institutions particulières.

En bref, l'organisation territoriale du Maghreb contemporain peut se résumer comme suit :

Tableau n° 10

Tunisie		Algérie		Maroc	
7	régions économiques	8	régions d'aménagement	7	régions économiques
23	gouvernorats	48	wilayas	47	provinces
257	communes	1 451	communes	1 544	communes

Dans les limites de cette organisation territoriale, *administrer* et *gérer* sont les objectifs fondamentaux que les autorités nationales se sont fixés dans le cadre de prérogatives des collectivités publiques locales et régionales ⁴⁸. Mais elles sont sollicitées, par ailleurs, par la société civile qui aspire à d'autres modes de *gouvernance* des villes et à d'autres systèmes de *participation* à la planification.

⁴⁸ Les lois des collectivités publiques des Etats du Maghreb :

- Tunisie : - la loi organique des communes n° 75-33 du 14 mai 1975 modifiée par la loi n° 91-24 du 30 avril 1991 et par la loi n° 95-68 du 24 juillet 1995,
- la loi organique n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux,
- le décret n° 89-457 du 24 mars 1989 portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs,
- Algérie : - la loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune,
- la loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya,
- Maroc : - le dahir du 30 septembre 1976 usuellement dénommé Charte Communale.

4.1. L'administration territoriale et gestion urbaine

4.1.1. Institution communale et démocratie locale

Le régime municipal inauguré en France par la loi du 6 avril 1884 est appliqué au Maghreb mais sous réserve de profondes modifications⁴⁹ au fur et à mesure de l'extension du pouvoir colonial. L'avènement de la commune, institution inconnue en terre d'Islam, marque une rupture fondamentale avec le système pré-colonial de gouvernement caractérisé par l'allégeance des tribus au pouvoir central et la soumission des citoyens aux représentants nommés par le monarque, choisis parmi les militaires, les notables des métiers, les clercs de religion. Ce système qui était entré dans l'ère des turbulences a connu au XIX^e siècle des tentatives de réforme, initiées à l'exemple des tanzimat ottoman ; elles ont partiellement produit leurs fruits en Tunisie avant l'établissement du Protectorat français⁵⁰.

Mais quoiqu'il en soit du vent de réforme dans le Maghreb pré-colonial, "la tribu était alors un acteur important de la vie politique ou économique et son pouvoir exprimait la souveraineté réelle des communautés locales face au pouvoir central"⁵¹. Or, la substitution de l'assemblée communale à l'assemblée des "sages" (Djemaa) a permis aux autorités coloniales de contrôler les sociétés segmentaires, "de réduire les velléités d'autonomie par rapport au centre de commandement"⁵², finalement d'unifier l'espace en le modernisant et d'homogénéiser les territoires par le maillage administratif. Compte tenu de la stratégie de développement privilégiant l'intégration dans le cadre de la construction de l'Etat-nation, les autorités nationales ont poursuivi la mise en réseau du territoire et développé une technostructure qui aurait refoulé les capacités locales par crainte des particularismes et des régionalismes. Mais ce nouvel ordre politique n'aurait pas eu totalement raison des solidarités traditionnelles qui se manifestent à l'occasion de la planification économique et spatiale et perturbent le fonctionnement de la commune – institution encore et toujours nouvelle – qui apparaît sur les territoires au fur et à mesure de l'urbanisation. Cette thèse qui fait implicitement la critique sinon le procès d'un Etat-planificateur multipliant le nombre de communes pour mieux territorialiser le pouvoir central et mieux contrôler la parole locale a connu une certaine reconnaissance : depuis une quinzaine d'années "le local a tendance à émerger et à occuper les devants de la scène" (dans les discours) des acteurs internationaux (ONG bailleurs de fonds, organismes onusiens, Banque Mondiale) et nationaux ; il a tendance à se transformer en un véritable slogan⁵³. En d'autres termes, "la mobilisation des acteurs locaux pour le

⁴⁹ La loi française a été vidée de son contenu politique lors de son application en Tunisie : "le législateur tunisien, nous dit Arthur Pellegrin, a conçu le régime municipal dans un autre esprit que le législateur français. La loi de 1884 en effet, a investi le Conseil Municipal de pouvoirs très étendus justifiés par la politique séculaire des franchises communales, consacrant ainsi le principe d'une large décentralisation et de l'autonomie de la commune à l'égard de l'Etat. La loi tunisienne, au contraire, a voulu que la commune, organisme nouveau dans un pays très centralisé où l'autorité s'est toujours exercée de haut en bas et où les sujets n'avaient aucune expérience des affaires publiques, soit soumise d'une façon étroite à l'autorité supérieure et contrôlée par elle". In Pellegrin A. : "Histoire illustrée de Tunis et Banlieue". Tunis. Saliba. 1955.

⁵⁰ "Le 30 août 1858, le majlis el baladi, premier conseil municipal de Tunis est créé ; c'est une réforme de première importance puisqu'une mission et un certain pouvoir sont conférés à une assemblée sur un territoire donné". In Jellal Abdelkafi : "La médina de Tunis" op. cité.

⁵¹ Hosni Boukerzaza : "L'espace local en Algérie : de la tribu à la wilaya" In revue AGT n° 15 et 16 Tunis. Janvier 1999.

⁵² Ibid.

⁵³ Amor Belhédi : "Problématiques de l'espace local". In Revue AGT. N° 15 et 16. Tunis. Janvier 1999.

développement " serait-elle une ruse du politique pour entraver le libre fonctionnement de la démocratie locale ?⁵⁴.

4.1.2. Les institutions territoriales de l'Etat

Institution préfectorale et contrôle politique

A mi-chemin entre le national et le local, se trouve l'institution préfectorale –la wilaya– collectivité publique décentralisée placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur.

Le wali, est un fonctionnaire désigné pour exercer l'autorité de l'Etat sur une portion de territoire délimitée en fonction de critères politiques – la wilaya n'étant ni une région géographique ou économique ni une zone d'aménagement –. La première responsabilité du wali est de veiller au maintien de l'ordre public.

La wilaya, en tant que collectivité publique, jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle comprend des assemblées délibérantes. En Algérie et au Maroc, elles sont élues au suffrage universel ; en Tunisie, l'assemblée formée par la réunion des maires et des députés de la wilaya est curieusement dénommée *conseil régional*.

Dans les trois pays du Maghreb, la wilaya est l'institution obligée de l'administration des territoires, de la gestion des villes mais également du milieu rural, en raison de l'ampleur de ses prérogatives de puissance publique qui, au-delà du politique, embrassent l'économique, le social et le culturel.

En matière de planification économique, la wilaya est l'instance territoriale de la préparation des programmes de développement économique et social. C'est par le canal de la wilaya que se gèrent par la suite les actions sectorielles en matière d'habitat, d'infrastructures et d'équipements publics et autres programmes de développement régional.

En matière de planification spatiale, la wilaya exerce le contrôle de la légalité des actes administratifs lors de l'établissement des documents d'urbanisme et d'aménagement opposables aux tiers.

Direction de l'urbanisme et décentralisation

Les ministères chargés de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ont, pendant longtemps, piloté la planification spatiale à partir de leurs administrations centrales.

- Le cas le plus édifiant est probablement celui du Maroc où la Direction Générale de l'Urbanisme (DGU) établissait schémas directeurs et plans urbains et les transmettait, après contrôle de la *commission centrale* présidée par le ministère de l'Intérieur, au wali pour application. Pour le député de Casablanca, " la dépendance

⁵⁴ Une telle analyse qui relève les tentatives de substituer la parole associative à la parole des élus mérite l'attention ; mais il convient de rappeler que la pratique des élections est toute récente au Maghreb : le droit de vote n'a été accordé aux populations urbaines qu'en 1952, sur la base d'un système électoral censitaire. Le suffrage universel n'a été reconnu que par les Etats indépendants mais sa portée au niveau local est limitée par des considérations d'ordre général. " Pourquoi s'intéresser aux élections au Maghreb ? Les chercheurs doivent-ils déployer leur énergie à les observer et à les analyser alors même qu'elles seraient pauvres de significations – à la recherche d'un peuple introuvable (...) – les enjeux de pouvoir étant ailleurs dans des Etats marqués par des formules unanimes de l'indépendance ou lestés des déficiences d'une essence arabe (?) ou musulmane (?) du politique ? Et même si, par moments, point l'espoir d'élections libres et concurrentielles, la déception démocratique revient régulièrement ". Jean Philippe Bras " Elections et représentation au Maghreb " In *Maghreb-Machrek* N° 168. Avril-Juin 2000.

de la DGU à l'égard du ministère de l'Intérieur, l'oblige à chaque fois à privilégier la dimension sécuritaire et une vision politique étroite, lors de l'élaboration des plans d'urbanisme, au détriment dans certains cas des objectifs du développement et de la décentralisation⁵⁵. Sa critique a été entendue et cette situation a été corrigée lors de l'établissement du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (MATEUH).

- En Algérie, la Caisse de Développement et d'Aménagement du Territoire (CADAT) créée à l'occasion du plan de Constantine a eu le monopole des études de planification spatiale avec le concours, à partir de 1967, de bureaux d'études nationaux (ETAU et ECOTEC). Ces structures à vocation nationale ont perduré jusqu'en 1983.
- En Tunisie, la Direction de l'Urbanisme et/ou celle de l'Aménagement du Territoire ont également eu la haute main sur la planification spatiale ; à partir des années quatre vingt des structures régionales sont créées ; mais la décentralisation administrative n'empêche pas le monopole des études puisque les directions régionales ont souvent établi les plans directeurs et les plans d'aménagement urbain en régie.

En bref, dans les trois états du Maghreb, alors que l'urbanisation s'accélérait, la planification spatiale était du ressort quasi exclusif de l'administration centrale qui s'est montrée réticente à décentraliser ses services et à les rapprocher des collectivités locales.

4.1.3. Institutions régionales et régionalisation

*"La décentralisation administrative à l'échelle régionale n'existe dans aucun des trois pays du Maghreb"*⁵⁶. Cette affirmation sans appel est le résultat d'une analyse géographique qui s'interroge sur les capacités institutionnelles de construction régionale.

- En Tunisie, la capacité à homogénéiser les activités sectorielles à l'échelle du gouvernorat est contestée. La déconcentration régionale n'est pas atteinte et dans ces conditions, "le gouvernorat reste avant tout un relais de décisions politiques et administratives prises à Tunis ; la centralisation de la décision est totale, celle de la gestion à peu près complète : force de conclure qu'il n'existe pas de pouvoir régional en Tunisie"⁵⁷. Pourtant, la régionalisation est une volonté politique fermement exprimée dans le VIII^e Plan de Développement Economique et Social (PDES 1992-1996) : "la politique de développement régional s'inscrit parfaitement dans les orientations générales retenues en matière de démocratie et de participation"... Sans doute l'ambition affichée par le ministère du Développement Economique est-elle généreuse ; mais on ne trouve pas, après les errements institutionnels en matière d'aménagement du territoire et de développement régional, déjà décrits, de perspective claire d'autant que la prolifération d'instances techniques ad hoc type office de mise en valeur ou institut de lutte contre tel fléau ne vient pas simplifier la démarche : on assiste à l'empilement d'institutions sectorielles.

⁵⁵ Mâana Snoussi, député de Casablanca : " Le rôle des institutions dans la gestion de l'urbanisme au Maroc ". In GERM : Villes et urbanisation en Méditerranée, le cas du Maroc méditerranéen. Actes de la sixième rencontre de Tetouan. 1995.

⁵⁶ In J.F. Troin : "Le Maghreb hommes et espaces" op. cité.

⁵⁷ Ibid

- En Algérie, la tentative de créer des wilaya-s idéales comprenant des milieux physiques diversifiés (montagnes, piémonts, plaines, vallées) capables d'autosuffisance dans tous les domaines a été une illusion technocratique d'autant que les populations locales n'ont pas été consultées lors du découpage⁵⁸. A cela s'ajoute la perte d'influence des grandes villes sur le territoire qu'elles dominaient et organisaient puisque le contrôle direct d'Alger sur chaque chef-lieu de wilaya déconnecte leurs rôles d'intermédiaire ; l'objectif de décentralisation pourtant affiché est ainsi sérieusement contrarié par la prééminence de la capitale.
- Au Maroc, sur la base de la structuration communautaire pré-coloniale utilisée par les autorités du Protectorat, a été tissée une trame administrative territoriale combinant régions, provinces et communes. Mais de découpage en découpage - et ils ont été nombreux - on assiste à l'élargissement de l'assise bureaucratique de l'Etat indépendant au détriment des notabilités rurales déclassées. La province, actuelle unité administrative s'avère "mal placée entre la commune rurale - trop réduite pour être un cadre de planification et d'initiatives et la région - et la région trop hétérogène, car on a crû qu'il suffirait de faire la somme des provinces pour faire sept régions (qui n'interviennent d'ailleurs qu'au moment de l'élaboration du plan). Dans ce contexte, la province se trouve à la fois au-delà et en deçà d'une unité efficace pour l'aménagement du territoire".

4.1.4. Institutions métropolitaines et métropolisation

Introduction

Tunis et Alger, hier capitales d'Etats-nations, seraient aujourd'hui des *métropoles nationales* engagées dans la compétition internationale que la globalisation financière et la mondialisation de la production et des échanges ne cesseraient d'aviver, de jour en jour, dans une économie contemporaine marquée par l'incertitude des marchés et l'évolution accélérée des techniques.

Il est de même pour Casablanca, métropole, économique uniquement toutefois, qui, en raison de sa jonction avec Kenitra, constitue une *mégapole littorale* déployée sur un axe d'urbanisation continue de quelque 150 km.

Le *doublon* Tanger-Tetouan est lui aussi appelé à jouer un rôle de *métropole régionale* sans doute, à l'échelle du bassin méditerranéen.

A cette échelle méditerranéenne d'autres villes peuvent prétendre à la position de métropoles régionales :

- Sousse et ses extensions touristiques vers Hergla et Monastir,
- les deux villes anciennes de Annaba et Constantine avec le pôle industriel de Skikda, formant une aire métropolitaine à cheval sur le littoral et les hauts plateaux,
- Oran-Arzew-Mostaganem formant un axe métropolitain littoral.

La rive méditerranéenne du Maghreb présenterait donc deux métropoles nationales (Tunis et Alger) et quatre métropoles régionales ou aire métropolitaine (Sousse-Hergla-Monastir, Annaba-Skikda-Constantine, Oran-Arzew-Mostaganem, Tanger-Tetouan). L'énoncé est au conditionnel car toutes ces villes, même si elles constituent des agglomérations importantes, n'ont pas les attributs d'une métropole.

⁵⁸ Mohamed Taabni : "Les niveaux de l'administration territoriale et du développement local dans les montagnes telliennes du nord-ouest algérien : essai de bilan de trois décennies d'intervention" In AGT. N° 15-16. 1999

Qu'est-ce qu'une métropole ? Au sens étymologique grec, la métropole est la cité qui domine son territoire et ses colonies, dans la guerre et dans la paix, et par la croyance.

La notion moderne de métropole, réfère à la capacité des grandes villes à asseoir leur domination sur l'arrière pays et à rayonner à l'échelle internationale par leurs capacités économiques et financières, leurs universités, l'ouverture intellectuelle de leur population et leurs manifestations culturelles.

A l'aune de ces critères, les villes maghrébines du bassin méditerranéen ne peuvent prétendre au statut de métropole ni à l'échelle nationale ni à l'échelle régionale.

En outre, les tentatives de création d'institutions métropolitaines à Tunis et Alger ont tourné court.

Institutions métropolitaines et tutelle politique

▪ Du Gouvernorat-Mairie au District de Tunis :

Au début de la décennie soixante, la municipalité de Tunis et les treize autres situées à son immédiate périphérie constituaient une agglomération de petite dimension spatiale (moins de 8 000 ha) et démographique (moins de 600 000 habitants).

Toutefois confrontée aux pressions de l'urbanisation et à la dynamique du développement, la capitale s'exerce à la planification spatiale avec l'assistance d'urbanistes conseils italiens qui établissent le Plan Directeur du Grand Tunis (1962).

L'expression "Grand Tunis" signifie une échelle territoriale qui ne correspond plus aux limites administratives des communes. La planification se heurtant aux difficiles relations intercommunales, le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur décide de réunir en une entité unique le gouvernorat et la municipalité de Tunis.

C'est une formule exceptionnelle puisqu'elle associe une institution territorialisée de l'Etat – le Gouvernorat – et une collectivité publique locale – la Commune de Tunis.

Le Gouverneur-Maire, à la fois nommé et élu, est également dans une position exceptionnelle.

Cette entité particulière disparaîtra en 1973. Mais entre temps, elle a pu jeter les bases d'une institution nouvelle à créer, le District de Tunis⁵⁹.

En 1972, l'agglomération tunisoise formée de 23 communes comprenant quelques 900 000 habitants est alors dotée d'une institution territoriale ad hoc –le District de Tunis– dont le caractère est d'être originale par sa tutelle.

Le ministère de l'Intérieur est, en effet, chargé de planifier et de gérer, le territoire de la capitale à la place du ministère de l'Équipement et de l'Habitat qui agissait par le canal de sa direction régionale.

Ce changement de tutelle lui sera fatal.

Conçu comme une instance administrative régionale placée sous l'autorité du Gouverneur de Tunis, le District n'a pas trouvé sa place dans le concert des institutions habituelles qui ont mal supporté l'empiétement sur leurs prérogatives en matière d'urbanisme et/ou d'aménagement du territoire. Le ministère du Plan et du Développement Régional et celui de l'Équipement et de l'Habitat sont les parties

⁵⁹ Jellal Abdelkafi : "Plaidoyer pour l'organisation de l'agglomération tunisoise". Municipalité de Tunis, Août 1969.

prenantes – obligées – de toute politique de planification puisque l'un tient la programmation des investissements sectoriels et l'autre les instruments techniques en tant que tutelle de la plupart des organismes para-publics qui réalisent leurs projets sectoriels. La naissance du District de Tunis a été perçue comme un crime de lèse-majesté vis à vis des prérogatives de puissances publiques traditionnelles. Sans parler des communes dont on sait la méfiance classique vis à vis de tout projet intercommunal et la jalousie quant au droit d'utilisation des sols.

Pour ne pas simplifier les choses, le territoire du District a été découpé en trois gouvernorats ce qui a compliqué la tâche de planification.

En bref, la démarche institutionnelle qui ambitionnait une tutelle unifiée et décidée se caractérise par la multiplication des décideurs, la dispersion des acteurs, la division des territoires, la parcellisation des prérogatives. Dans ce contexte, l'exercice de planification engagé par le District de Tunis dont il faut souligner toutefois la pertinence et l'utilité puisqu'il a permis la rationalisation des projets sectoriels, ne pouvait porter que des fruits limités en matière d'organisation spatiale.

La maîtrise de l'espace suppose, en effet, que le système institutionnel soit porteur. On ne planifie pas sans instances de régulation adéquates et légitimes.

La confusion institutionnelle s'est achevée en 1995 par la transformation du District en Agence d'Urbanisme, rattachée au ministère de l'Équipement et de l'Habitat (MEH), et chargée du Grand Tunis.

Entre temps, le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire (MEAT) a reçu mission d'établir le Schéma Directeur d'Aménagement du Grand Tunis. Que fait dans ce contexte l'Agence d'Urbanisme placée sous la tutelle du ministère de l'Équipement et de l'Habitat ? Dont acte.

▪ Du COMEDOR au Gouvernorat du Grand Alger (GGA) :

Le comité permanent d'études, de développement, d'aménagement et d'organisation de l'agglomération d'Alger, en bref le COMEDOR, est l'institution créée **en 1969** pour :

- établir un plan d'organisation générale (POG) visant l'équilibre régional
- contrôler les investissements publics au stade de la programmation

Cette institution, elle aussi inédite comme le District de Tunis, est également originale en raison de sa tutelle. Elle est située au niveau de la Présidence du Conseil : un comité interministériel présidé par le Secrétaire Général à la Présidence est chargé de veiller aux destinées du COMEDOR investi d'une double mission de planification, spatiale et financière. "Pour la première et unique fois, la logique des pouvoirs sectoriels était battu en brèche" ⁶⁰. C'est, peut-être pour cette raison que le COMEDOR a disparu bien que le Plan d'Alger ait été approuvé par ordonnance en 1975. Mais peut-être également que l'extrême centralisation de la décision ne laissait guère de place à la concertation/coordination entre les acteurs institutionnels classiques qui étaient invités à avaliser des décisions plutôt qu'à les discuter.

Le Gouvernorat du Grand Alger. En mai 1997, la wilaya d'Alger dont le périmètre a été agrandi, devient "une collectivité territoriale à *statut particulier* (...) dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière "dénommée Gouvernorat du Grand Alger à la tête duquel est nommé un *Ministre-Gouverneur*.

⁶⁰ R. Sidi Boumediene-M. Taïeb : "La recherche urbaine en Algérie" op. cité.

Le Ministre-Gouverneur est assisté dans l'exercice de ses missions par des walis délégués qui gèrent douze circonscriptions administratives elles-mêmes comprenant 28 arrondissements urbains et 29 communes (25 000 ha 2.5 millions d'habitants).

Pour mener à bien sa mission de planification, le Gouvernorat dispose d'une Agence d'Aménagement et d'Urbanisme - Urbanis - héritière de l'appareil technique du COMEDOR.

La création de cette institution à tous égards exceptionnelle se justifie par "le saut qualitatif que doivent subir d'urgence, autant les méthodes de travail et les moyens d'administration et de gestion de la ville". Ce saut qualitatif est la condition pour qu' "Alger retrouve rapidement le lustre et les moyens de la grande métropole internationale qu'elle doit être, compte tenu non seulement de ses atouts propres mais aussi de ses ambitions légitimes de notre pays à l'échelle régionale et mondiale".

L'ambition métropolitaine d'Alger est vaste ; mais pour la conduire à bien il faudrait résoudre, comme le souligne Claude Chaline, les problèmes qui se rapportent aux domaines suivants :

- "le gaspillage certain de l'espace algérois" que l'on attribue généralement "aux défauts de cohérence au sein de l'appareil d'Etat, au laxisme des communes suburbaines" : 1 100 ha d'espaces naturels ou agricoles sont consommés chaque année.
- "la pénurie de logements, grand échec des politiques publiques à Alger" qui a eu pour conséquence "la prolifération des bidonvilles puis les diverses formes de constructions non réglementées".
- "une nécessaire restructuration de l'existant" à savoir la casbah et la ville centre,
- "le déplacement des activités portuaires et la restructuration fondamentale des quartiers d'El Harrach, Hussein Dey et Hamma pour doubler l'herpercentre⁶¹.

Ces problèmes prioritaires ont-ils reçus solution dans le système de planification ?

Le PDAU approuvé par décret exécutif le 25 février 1998 est considéré comme un *plan accessoire*⁶² en attendant l'établissement du schéma directeur d'aménagement qui est censé maîtriser la croissance de l'aire métropolitaine d'Alger, à long terme, et dans le cadre général de l'aménagement du territoire national...

Mais en attendant est mis à l'étude "le Grand Projet Urbain" fondé sur la stratégie d'internationalisation de la capitale (place d'affaires, pôle scientifique et culturel majeur pour le sud de la Méditerranée⁶³).

"Si on se place au niveau des préoccupations de l'aménageur, - le fait majeur et inquiétant - demeure l'ampleur de l'attraction algéroise sur l'Algérie dans son ensemble, puisque depuis le début du siècle, les deux tiers des mouvements migratoires inter-régionaux ont abouti à Alger"⁶⁴. Cette relative macrocéphalie de la capitale que relève cette analyse géographique peut-elle être régulée par la multiplication des documents de planification (PDAU, POS, SDA, GPU) ? Répondent-ils aux problèmes fonctionnels de

61 Claude Chaline : "Le Grand Alger" In Les très grandes villes dans le monde en dissertations corrigées. Capès/agrégation sous la direction de Gabriel Wackermann.

62 Yasmina Arama : "Alger capitale et projets urbains". 1999

63 Gouvernorat du Grand Alger : "Alger, capitale du 21^e siècle" Le grand projet urbain de la capitale. Vol. 1 Urbanis. Alger 1997.

64 In J.F. Troin : "Le Maghreb hommes et espaces" Armand Colin. 1985.

cette capitale en croissance continue dans un site splendide mais difficile à aménager et de surcroît soumis aux risques sismiques ?

L'autorité politique ne semble pas avoir été convaincue par la démarche de planification ni par le statut particulier de l'institution. La gestion autonome et la centralisation des décisions a été critiquée ; en conséquence, il a été mis fin aux fonctions du ministre-gouverneur tandis que le conseil constitutionnel dénonçait le statut particulier du Gouvernorat du Grand Alger (Jora n° 7 du 28 février 2000). Désormais, Alger retourne dans le cadre institutionnel général, la loi des communes de 1990.

Métropolisation et développement économique

Les grandes agglomérations du littoral méditerranéen sont engagées dans un processus de métropolisation. L'analyse géographique montre, en effet, la forte polarisation littorale de la croissance économique et dans le même temps, *"la dépréciation qualitative des régions intérieures"*⁶⁵.

Pour Pierre Veltz, attribuant à la ville un rôle de *"gigantesque commutateur"*, "il n'est pas rare de rencontrer des capitales régionales ou nationales en pleine expansion au sein de régions ou de pays en récession"⁶⁶

Cette contradiction majeure qui oppose le littoral à l'intérieur est au cœur du débat d'aménagement du territoire que conduisent les trois pays du Maghreb.

- La Tunisie qui a signé un traité de libre-échange avec l'Union Européenne "s'est engagée dans une voie de développement inconnue à ce jour : construire une base industrielle dans un contexte largement ouvert à la concurrence". "Constatant à quel point le concept *d'équilibre régional* est infondé et pernicieux"⁶⁷, les auteurs du SDATN soulignent néanmoins la nécessaire métropolisation de Tunis pour affronter la compétition internationale.
- Au Maroc, sur la voie de l'engagement avec l'Union Européenne, la DAT constate que le "concept de *développement auto-centré*, référence majeure de la pensée économique, est dépassé. Relever le défi économique suppose l'aménagement des *lieux stratégiques* à savoir la mégapole de Casablanca, problème majeur à lui seul, et le doublon Tanger-Tétouan ⁶⁸.
- En Algérie, le discours d'aménagement du territoire revendique la première place pour l'aire métropolitaine d'Alger –objet d'un Schéma Directeur d'Aménagement– et une attention exceptionnelle pour Alger en tant que capitale nationale et internationale ; mais le ministère n'aborde pas le thème du développement économique et se situe encore dans la perspective de l'armature urbaine hiérarchisée et de schémas régionaux recherchant la complémentarité⁶⁹.

Au stade où en sont les réorientations des politiques économiques et les nouvelles conceptions d'aménagement du territoire, il n'est pas inutile de rappeler que les capitales maghrébines sont encore des métropoles nationales *incomplètes et/ou inachevées* qui n'ont pas trouvé solutions aux problèmes lancinants d'organisation spatiale et de fonctionnement urbain. Dans ce contexte d'incertitude, *la métropolisation apparaît*

⁶⁵ In J.F. Troin : "Le Maghreb hommes et espaces" op. cité

⁶⁶ Pierre Veltz : "L'économie mondiale, une économie d'archipel" In Mondialisation au-delà des mythes. Paris La Découverte 1999.

⁶⁷ MEAT : "Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National" ; Bilan diagnostic, document de synthèse. Dirasset-Groupe Huit-IGIP Tunis 1996.

⁶⁸ MATEUH : "Le territoire marocain état des lieux" Rabat, OKAD, 1999

⁶⁹ MEAT : "Demain l'Algérie l'état du territoire la reconquête du territoire" Alger OPU 1995

comme un phénomène qui dépasse les métropoles, dont la maîtrise suppose des savoir-faire politiques inédits de gouvernance et de planification. Force est de constater que les Etats maghrébins connaissent des difficultés à organiser la concertation politique en matière d'aménagement du territoire ; en témoigne les comités interministériels qui n'existent que sur le papier (CIAT Tunis) ou qui sont éphémères (CIMAT Alger). Le dialogue entre les autorités politiques elles-mêmes étant strictement limité au respect que chacun fait prévaloir en matière de prérogatives de puissance publique, comment aborder les phénomènes enchevêtrés et complexes de la métropolisation qui supposent collaboration et partage des responsabilités ? Pour cadrer les défis du développement économique et d'aménagement du territoire que la métropolisation ne manquera pas de poser aux Etats maghrébins, citons F. Ascher : "La métropolisation concentre de façon croissante les hommes, les activités et les richesses dans des agglomérations de plusieurs centaines de milliers d'habitants, multifonctionnelles, fortement intégrées dans l'économie internationale. Elle s'accompagne de transformation significative des grandes villes, de leurs banlieues et de leur environnement, constituant des espaces urbanisés de plus en plus vastes, hétérogènes, discontinus, formés parfois de plusieurs grandes cités, de moins en moins liées à l'économie régionale, et dont les arrière-pays se transforment en espaces de services et de loisirs"⁷⁰.

4.2. La gouvernance urbaine et la planification participative

Introduction

L'espace local, "cadre de vie le plus intime et le plus proche de l'individu et de la collectivité" a récemment accédé à la reconnaissance officielle en raison "des *vertus éminentes* que les instances internationales ⁷¹ accordent désormais à la gestion de la vie locale par les habitants eux-mêmes".

En opposition aux théories de la planification économique et spatiale conduite par des technostructures –bureaucraties assujetties à un centre de décision toujours lointain– s'est forgée une autre théorie, celle du *développement durable*, respectueux des ressources naturelles et de l'environnement qui conteste la normalisation par le haut et revendique la diversité des territoires et des communautés.

Si au Maghreb, les autorités souscrivent aux perspectives du développement durable, elles n'ont pas pris, semble-t-il, la mesure des changements institutionnels et politiques qu'elles impliquent. Citons à titre d'exemple la loi organique des communes de la Tunisie⁷² qui dans son article 47 "interdit à tout conseil municipal, soit de publier des proclamations et adresses soit d'émettre des vœux politiques". La charte communale marocaine⁷³ exclut également "les vœux à caractère politique".

Pourtant à en croire le Premier Ministre du Maroc, l'heure est à "la mobilisation des acteurs locaux pour le développement". Cette déclaration qui vient en avant-propos à "la contribution au débat sur l'aménagement du territoire", précise toutefois les rôles de chacun : "Il faut d'abord que les actions de l'Etat, conduites par les différents

⁷⁰ François Ascher : "Métropolis ou l'avenir des villes" Paris, Edition Odile Jacob. 1995

⁷¹ L'importance des pouvoirs locaux et leurs rôles dans les sociétés urbaines ont été reconnus à la conférence sur les établissements humains à Istanbul et à celle de Rio sur l'environnement.

⁷² Loi n° 75-33 du 14 mai 1975 modifié le 30 avril 1991 et le 24 juillet 1995.

⁷³ Dahir du 30 septembre 1976 usuellement nommé Charte Communale. In Hassan Bahi : "Urbanisation et gestion urbaine au Maroc" déjà cité.

Départements ministériels, soient parfaitement transparentes, programmées par le Plan, discutées par le Parlement. (...)

Il faut ensuite que les acteurs locaux puissent exprimer leurs besoins et leurs projets, et en particulier les collectivités locales (Régions, Provinces, Communes). Cela suppose une véritable décentralisation dont l'approfondissement est inscrit parmi les grands chantiers du Gouvernement de l'Alternance.

Le grand débat national doit être l'occasion d'engager la réflexion sur ce thème puisque l'aménagement du territoire est indissociable de son contexte institutionnel. Ce débat va impliquer les institutions élues et tous les acteurs du développement et de la vie sociale, publics comme privés et à tous les échelons.

Nous voulons libérer l'initiative locale, avec la conviction qu'il ne s'agit pas seulement d'une exigence démocratique, mais aussi d'une condition de l'efficacité économique et de la création d'emplois"⁷⁴.

Au-delà de cette belle déclaration de foi dans la démocratie, le discours du Premier Ministre inaugure pour son pays, un renversement de perspectives : les Elus et les acteurs locaux sont invités à s'exprimer et à participer, dans le cadre d'une véritable décentralisation, à d'autres formes de planification et de gestion des territoires.

Comment les réflexions formulées lors du débat national vont-elles se traduire dans les pratiques politiques ? Vont-elles faire évoluer le cadre juridique et institutionnel du Maroc ? Et partant l'expérience marocaine peut-elle contribuer à la réflexion sur la gouvernance urbaine et la planification participative, concepts nouveaux, fréquemment utilisés dans les discours des organisations internationales.

4.2.1. La gouvernance urbaine

La notion de gouvernance, étroitement liée à celle du développement durable, a disqualifié, semble-t-il, les expressions d'administration du territoire et de gestion urbaine. La gouvernance est désormais une référence obligée de tout discours sur la ville sans que l'on dise pour autant qui en sont les acteurs, quelles sont leurs prérogatives et quelles missions ils sont censés accomplir ? Tout se passe comme si le système institutionnel qui, traditionnellement, confiait aux autorités politiques et aux représentants élus de la population, la responsabilité de la gestion de la ville, était caduc. Car, en raison d'une explosion démographique inédite, d'une urbanisation accélérée et d'une mutation des sociétés, les gouvernements institués, ceux des Etats comme ceux des Communes, auraient perdu leur capacité d'agir. Rares sont les discours – académique ou politique – qui n'évoquent pas l'anarchie ou le chaos que l'habitat spontané et/ou non réglementaire fait peser sur la ville. Jusqu'au milieu des années soixante dix, la démolition des bidonvilles et le renvoi des migrants dans leurs douars d'origine faisait partie de l'arsenal des politiques urbaines maghrébines.

Dans ce contexte, la gouvernance urbaine est un thème politiquement mineur, et la ville est au mieux un artefact confié au savoir-faire des urbanistes, architectes, ingénieurs, figures obligées mais non responsables du fonctionnement démocratique de la cité.. On se reconnaît impuissant devant les phénomènes de l'urbanisation et on dénonce la crise urbaine. Mais l'analyse comparée des évolutions des pays du tiers et du quart monde révèle que la crise au Maghreb est relative. Et s'il y a crise elle est fonction de la différenciation sociale car toutes les villes maghrébines ont su préserver leurs beaux

⁷⁴ MATEUH : "Le territoire marocain état des lieux" Rabat Okad 1999.

quartiers et tolérer la dispersion périphérique des lotissements sans âme des classes moyennes et à la prolifération des bidonvilles trop chargés d'âmes dans les plis et les replis des tissus urbains. L'informel et le non réglementaire ne facilitent certainement pas l'organisation de la ville mais les acteurs de ces types d'habitat sont-ils responsables de la crise urbaine ? Ou bien ne seraient-ils pas victimes d'une crise du politique en raison de son incapacité à planifier la ville et à l'organiser, dans le respect du droit à occuper le sol ?

Le pouvoir politique, trop longtemps ignorant de la citoyenneté et la cidadinité s'est effectivement avéré impuissant à assurer la régulation sociale et la maîtrise spatiale d'autant plus qu'il a pris la forme d'un Etat-parti unique et/ou hégémonique cherchant certes la légitimité dans les urnes mais préférant la pratique du clientélisme comme cela a été le cas quelques décennies durant au Maghreb. Les bidonvilles ont finalement été reconnus et les discours réorientés dans le sens de la reconquête de la ville et de son embellissement.

La réhabilitation de la médina, "ensemble historique et traditionnel", symbole culturel, témoignage de la civilisation arabo-musulmane a été au cœur des discours de revalorisation. L'embellissement des centres-villes a servi le même but : dédouaner les consciences rendues malheureuses par la déchéance de l'urbanité et faire oublier la perte de la cidadinité traditionnelle . La ville maghrébine contemporaine est en perte de sens : espaces discontinus et hétérogènes, fragmentation et ségrégation des quartiers, dysfonctionnements urbains, dégradation de l'environnement. Confronté à cette image peu rassurante, on se reconnaît impuissant.

Dans ce face à face entre le Prince et l'architecte, la ville, dont les corps professionnels et les pouvoirs politiques maghrébins commencent seulement à mesurer qu'elle est un produit social avant d'être artefact, suppose la responsabilité et la solidarité dans l'établissement du projet, "la réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour de la décision politique". Tel est le sens que Georges Cavallier donne à la gouvernance urbaine⁷⁵. Est-elle praticable dans un Maghreb toujours obsédé par la construction nationale, "survalorisant l'unité de la société et rejetant toutes les modalités d'inscription des différenciations sociales dans le système politique. La reconnaissance d'intérêts distincts et composantes de la société s'exprimant au travers de la représentation politique (...) est, dans ce système inconcevable. Il est en effet synonyme de segmentations qui sont autant de germes de la sécession. Donc pas de luttes de classes, d'intérêts locaux, économiques ou culturels, d'intérêts communautaires. Seule la communauté nationale a le droit d'exister dans les sociétés du Maghreb"⁷⁶.

4.2.2. La planification participative

L'inefficacité du dirigisme planificateur commence à être reconnu au Maghreb, comme elle l'a été en Europe il y a une trentaine d'années ; mais on en tire des conséquences différentes. Au lieu d'isoler les facteurs de blocage que provoque le dirigisme pour y remédier, on préfère révoquer la planification. Certains discours –professionnels et politiques– ne se privent pas de dénoncer l'urbanisme et l'aménagement du territoire comme moyens de l'action publique. On se déclare enchanté du désengagement volontaire de l'Etat, ou plus grave, on dit comprendre son dessaisissement par des forces politiques et/ou économiques parallèles. Jusqu'aux notions d'intérêt général et d'utilité publique qui sont mises en cause, car dans la logique de la déréglementation, il ne

⁷⁵ In METL – Centre de documentation sur l'urbanisme. "Gouvernance". Dossier documentaire Paris 2000.

⁷⁶ Jean Philippe Bras : "Elections et représentation au Maghreb" In Maghreb-Machrek N° 168. Avril-juin 2000.

faudrait pas entraver les forces du marché ... à titre d'exemple citons l'argumentaire de telle organisation internationale qui prône la dissolution de telle agence foncière au prétexte que les "lotisseurs clandestins" font preuve d'une plus grande efficacité dans la production de terrains à bâtir...

Force est de constater cependant que les multiples dysfonctionnements de la ville du Maghreb contemporain engendrent chez les citoyens un sentiment de mal-vivre plus ou moins prononcé selon la place que l'on occupe dans la hiérarchie sociale. Mais pour le grand nombre –ceux qui vivent dans les grands ensembles et qui utilisent les transports de masse– les inégalités sociales et spatiales conduisent à l'exclusion et de la citoyenneté et de la citoyenneté. Dans ce contexte, le citoyen sollicité pour les élections municipales ne croit guère à la planification dont il sait qu'elle s'apparente à un jeu de pouvoirs : que vaut son opinion au moment de l'enquête publique ? En tant que citoyen-usager des services publics peut-il dire son mot pour en améliorer le fonctionnement ?

En bref, les opinions des citoyens ont été, jusqu'à présent, marginalisées dans le débat institutionnel. En sera-t-il encore de même dans un avenir plus ou moins proche, lorsque la concentration des hommes et des activités sur le littoral accentuera le mal-vivre, produira des effets négatifs sur l'environnement et des contre-performances économiques ? Sans doute, les Etats du Maghreb prendront-ils les mesures techniques qui permettront de corriger les distorsions et d'améliorer relativement la situation ; l'appareil politico-administratif a déjà montré ses capacités à parer au plus pressé. Mais sauront-ils aller au-delà des mesures techniques et faire le saut politique qui consisterait à recourir à la planification participative pour forger un consensus.

"La planification participative vise à intégrer l'opinion et le point de vue de tous les acteurs concernés dans le processus de planification par le biais d'une démarche collaborative. Cette implication permet d'obtenir un engagement et une responsabilité partagée, de mobiliser les connaissances locales, de bien cerner les véritables problèmes en jeu et de trouver des solutions plus réalistes en termes de mise en œuvre. Une implication dès les premiers stades du processus favorise la confiance et l'engagement".

Comme on le voit, la collaboration des acteurs permet le partage de la responsabilité. Est-ce suffisant pour que la méthode de planification participative soit efficace ? Comment dépasse-t-on les conflits d'intérêts ou d'opinion lorsqu'ils se produisent ? En tout état de cause la participation ne se substitue pas à la pleine reconnaissance des droits démocratiques sans lesquels la citoyenneté et la citoyenneté ne peuvent s'épanouir⁷⁷.

Certains auteurs craignent d'ailleurs que sous couvert de concertation qui légitime et les notables et les bureaucrates on évacue purement et simplement les intéressés, ces fameux acteurs locaux sur lesquels on fonde tant d'espoir de légitimation. "Dans une société non ou peu démocratique, où le pouvoir est univoque et sans contrepartie suffisante, la concertation joue à contresens et favorise les mieux situés dans le système socio-politique (...) alors que le simple citoyen se trouve pris au piège du processus dont la finalité est la récupération et l'adhésion des locaux"⁷⁸. Cette analyse est souvent exprimée chez les auteurs académiques ; ils ne manquent pas d'observer comment les

⁷⁷ Voir au sujet de la participation : l'alternance comme condition : "A. Porto Allegro au Brésil, une expérience politique de participation est en cours au fil des mandats des trois maires successifs du Parti des Travailleurs. Un budget participatif a été établi par des structures de décision parallèles au conseil municipal permettant au plus démunis de réorienter en leur faveur les ressources publiques qui allaient traditionnellement aux quartiers aisés". Bernard Cassen. *Le Monde Diplomatique*. Août 1998.

Voir également Tarso Geuro et Ulbiratan de Souza : "Quand les habitants gèrent vraiment leur ville ; le budget participatif. L'expérience de Porto Allegro". Paris. Ed. Mayer. 1998.

⁷⁸ Amor Belhédi : "Problématiques de l'espace local" In AGT n° 15-16 Janvier 1999 déjà cité.

acteurs locaux sollicités dans les programmes de développement intégré, en milieu rural ou urbain, savent esquiver la participation conduisant ainsi les projets à l'échec tandis que d'autres les dévient à leur bénéfice en jouant le jeu du clientélisme.

En conclusion, la gouvernance urbaine et la planification participative méthodes explorées sur la rive nord de la Méditerranée font la preuve de leurs efficacité sur la base du terreau juridique et institutionnel d'une Europe démocratique. Sur la rive sud où l'exercice de la planification commence seulement à subir l'épreuve de la sanction démocratique, les thèmes de la gouvernance et de la participation risquent de demeurer au stade des recettes conjoncturelles au service de pouvoirs soucieux de légitimation auprès d'acteurs locaux abusés.

Quoiqu'il en soit, les Etats du Maghreb ressentent le besoin de décentraliser et c'est certainement sur ce thème que le champ du possible doit être exploré, car la question que tous les pouvoirs –ceux de l'Etat et ceux des communes– se posent : peut-on continuer à planifier comme avant ? Le besoin de planifier à l'échelle pertinente avec les acteurs locaux dans une perspective de développement durable suppose l'application du principe de subsidiarité : répartir et attribuer les responsabilités entre les différents niveaux administratifs (national, régional, local) avec une volonté des échelons supérieurs de soutenir le renforcement des capacités locales d'évaluation. Dans cette perspective, il est essentiel de mener des actions et de créer des liens assurant le soutien réciproque de ces différents niveaux et secteurs administratifs et la coordination de leurs politiques réciproques.

5. REGIMES FONCIERS ET MOBILISATION DES SOLS

Introduction :

Les différentes études traitant des régimes fonciers du Maghreb contemporain révèlent que la propriété n'est que relativement assurée en droit en raison des mutations qu'elle a connues au cours des deux siècles écoulés.

Quant à la mobilisation des sols aux fins de l'urbanisme, les mêmes études mettent en évidence des pratiques politiques d'une rare complexité en raison des clientélismes et des malversations, des mécanismes économiques combinant spoliation, spéculation et capitalisation, des tentatives toujours incertaines de régulation sociale pour contenir l'exclusion.

En bref, *le foncier* est la question embarrassante par excellence car elle touche à la capacité des sociétés à émettre des principes rigoureux et intangibles de protection et d'utilisation d'une richesse non renouvelable et particulièrement convoitée, le sol, qu'il soit à vocation agricole ou urbaine.

"Pour les urbanistes, la propriété est toujours un thème d'actualité : on ne peut pas faire d'urbanisme sans rencontrer la propriété à tous les pas. Urbanisme et propriété s'affrontent ou s'accordent dans une relation de viol ou de séduction qui déchaîne les passions les plus vives. Pour les uns, l'urbanisme par ses contraintes, réduit les prérogatives de la propriété jusqu'au fondement même de son droit. Pour les autres, il l'enrichit injustement et nourrit abusivement ses intérêts. Il est impossible en tout cas

d'organiser l'espace sans se donner le temps de réfléchir sur la nature de la propriété. C'est en fait la grande question permanente que se posent les urbanistes." ⁷⁹

5.1. Les mutations des régimes fonciers

Pour parler des régimes fonciers, on ne peut pas faire l'économie d'un bref historique de leur évolution.

5.1.1. La propriété foncière dans le système pré-colonial

L'appropriation du sol régie par le droit musulman consacre trois grandes catégories de propriété :

- les terres melk, possédées par des personnes physiques ou morales.
- les terres collectives, possédées par les tribus, à caractère imprescriptibles, insaisissables et en principe inaliénables.
- les terres habous, bien rendu inaliénable par le propriétaire qui en affecte la jouissance au profit d'une œuvre pieuse ou d'utilité générale immédiatement ou à l'extinction de dévolutaires intermédiaire qu'il désigne.

Ce régime foncier a connu au début du XIX^{ème} siècle de profonds dysfonctionnements en raison de procédures d'héritage qui permettait la spoliation des femmes, et en raison de l'augmentation du nombre d'ayants-droit sur les propriétés habous privés. Les résultats ont été l'émiettement de la propriété foncière et par voie de conséquence sa perte de valeur économique. En Tunisie, le blocage foncier et la stagnation agricole ont contraint le Bey à reformer le système dès 1860 en créant une institution de gestion foncière pour la Djemaia des habous ⁸⁰.

5.1.2. L'avènement du droit moderne selon la loi française

Pour permettre le développement économique, la France, en tant que puissance coloniale, a introduit à côté du droit musulman le droit positif moderne en autorisant l'immatriculation de la propriété foncière. Quels en sont ses effets ? "L'immatriculation individualise la propriété, donne une assise juridique solide et la débarrasse de tous les droits réels et des charges foncières. La propriété une fois immatriculée devient inattaquable." ⁸¹ .

Mais le principe de l'immatriculation qui autorise le transfert légal de propriété des indigènes vers les colons n'a pas été suffisant. Des subterfuges politico-juridiques ont facilité la spoliation des biens habous publics ⁸².

En conséquence, le Maghreb a connu la dualité des régimes fonciers, la juxtaposition d'un droit musulman privilégiant la propriété collective et d'un droit positif individualisant la propriété, ce qui a abouti à la multiplication des statuts de propriété.

⁷⁹ Jean Frébault, Directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme, ministère de l'Equipement préface aux actes du colloque sur la propriété foncière deux siècles après 1789. In Adef : "Un droit inviolable et sacré, la propriété". Paris 1991.

⁸⁰ Jellal Abdelkafi : "La médina de Tunis". déjà cité

⁸¹ Mohamed Ameer : "Fès ... ou l'obsession du foncier". Urbama tours 1993

⁸² Jellal Abdelkafi : "La médina de Tunis". déjà cité.

Les sociétés ont également découvert la sécurité juridique de la propriété immatriculée et, dans le même temps, elles ont éprouvé l'humiliation de la spoliation foncière par voie politique.

5.1.3. Le nouvel ordre foncier selon les états indépendants

La décolonisation du Maghreb a conduit au bouleversement de l'ordre foncier établi. Trois facteurs y ont contribué puissamment : la nationalisation des terres agricoles, les réformes agraires, le contrôle du sol urbain ou à urbaniser.

Chaque pays a défini sa politique foncière comme suit :

TUNISIE

Dès les premiers moments de l'indépendance, la dualité des régimes fonciers est supprimée par l'abolition des habous publics (1956) et privés (1957).

Cette réforme radicale achève l'œuvre de la Djemaia des habous du siècle dernier.

Le principe de l'immatriculation foncière est maintenu mais en 1964 il est généralisé par l'établissement du cadastre et surtout rendu obligatoire alors qu'il était facultatif à l'époque du protectorat.

Enfin, le code des droits réels de 1965 révisé en 1996 définit les droits de propriété ainsi que les servitudes qui leur sont rattachés.

En conclusion, la Tunisie est pleinement entrée dans le droit positif moderne sous réserve de lever les insuffisances que le VIII^{ème} plan de développement 1992-1996 relève comme suit :

- maîtrise insuffisante du patrimoine foncier national, l'immatriculation n'ayant touché que 50% des propriétés.
- retards considérables constatés dans le rythme d'immatriculation du patrimoine foncier urbain au regards des demandes d'immatriculation insatisfaites.
- "gel des titres fonciers" devenu chronique puisqu'il touche près de 50% des 300 000 titres créés.

Le ministère du Développement Economique mesure pleinement les conséquences de ces faiblesses sur les dynamiques urbaines, l'aménagement du territoire, le tourisme et bien évidemment sur la politique sectorielle de l'habitat.

Le X^{ème} plan en préparation annoncerait des mesures d'incitation à l'immatriculation et d'amélioration des procédures dont les "lacunes importantes constituent une entrave au développement économique".

ALGERIE

La nationalisation de l'ensemble des terres agricoles en 1970 dans le cadre de la loi sur la révolution agraire puis la municipalisation des sols en 1974 dans le cadre de l'ordonnance créant les réserves foncières communales ont placé l'ensemble du patrimoine foncier urbain et rural entre les mains de l'Etat.

En 1989, la constitution revient sur ces dispositions et reconnaît le droit de propriété aux citoyens.

En 1990, la loi d'orientation foncière et la loi domaniale redéfinissent "le rôle de l'Etat dans l'action sur le territoire. Les pouvoirs publics sont considérés comme les garants du fonctionnement régulier des marchés fonciers et non plus comme ses gestionnaires"⁸³.

En deux décennies, l'Algérie a donc basculé d'une socialisation absolue du régime foncier à la reconnaissance du droit de propriété avec pour objectif la création d'un marché foncier fonctionnant librement selon les critères de l'offre et de la demande.

C'est sans aucun doute une évolution remarquable.

MAROC

La dualité des régimes fonciers a été maintenue, le droit musulman cohabitant avec le droit positif en matière de propriété : Mohamed Ameur distingue six grandes catégories :

- les terres melk, immatriculées selon le dahir de 1913 et non immatriculées soumises aux principes du droit musulman.
- le domaine privé et public de l'état
- le domaine des collectivités locales urbaines et rurales.
- les terres collectives des groupements ethniques placées sous le régime du dahir de 1919.
- Les terres guich, terres collectives dont la nue propriété appartient à l'Etat et l'usufruit aux tribus occupantes
- Les terres habous bien de main morte inaliénable.

5.2. Les méandres de la mobilisation des sols

Les régimes fonciers obéissent à un registre, la mobilisation des sols à un autre ; l'un relève du droit que se donne la société, l'autre de la politique foncière qu'elle entend mener pour produire du sol à urbaniser en utilisant les prérogatives de puissance publique (expropriation, préemption, réservation, servitudes, etc. ...) pour planifier.

L'expression "politique foncière" est sans doute exagérée quand on observe la place qu'elle occupe dans le projet de développement économique que se donnent les Etats du Maghreb, et surtout la conjoncture financière à laquelle elle obéit. "Autrement dit, les actions foncières relèvent davantage de l'aléatoire que de la mise en œuvre d'une stratégie planifiée"⁸⁴. Cette analyse montre toute la complexité de la planification spatiale qui selon ses détracteurs se complairait dans les aspects techniques (architecture, urbanisme, environnement, ingénierie) et sous-estimerait les contenus sociaux et économiques. D'un point de vue méthodologique, il faut convenir que l'ambition d'organiser la ville doit être soutenue par une ambition parallèle, celle de mobiliser les sols.

⁸³ Taoufik Souami : "Algérie, naissance difficile d'un marché des terrains à bâtir". déjà cité

⁸⁴ Claude Brevan : "Les prérogatives de puissance publique face à propriété foncière". In Adef : "Le droit inviolable et sacré la propriété" déjà cité.

TUNISIE

La mobilisation des sols est conduite par l'Etat, les collectivités publiques régionales et locales, les agences foncières par l'exercice des prérogatives de puissance publiques sur la base des documents de planification.

- Les prérogatives de puissance publique sont l'expropriation et le droit de préemption.

L'expropriation régie par la loi du 11 août 1976 est prononcée par cause d'utilité publique. Le caractère de l'utilité publique ayant été galvaudé par de nombreux abus de pouvoir perpétrés par l'Etat planificateur au lendemain de l'indépendance, la procédure d'expropriation est très mal acceptée par les populations. Elle est actuellement utilisée avec parcimonie dans les seuls cas où l'opinion reconnaît son évidence à savoir les ponts et chaussées et les ouvrages d'art. En ce qui concerne les emplacements réservés pour les équipements publics, la démarche est généralement mal reçue car les administrations affectataires se contentent souvent de geler le terrain sans engager la procédure bien que le délai maximum de réservation soit de quatre ans.

Par ailleurs, en ce qui concerne les espaces verts, les emplacements réservés ont été si souvent détournés de l'affectation prévue au plan d'aménagement que le législateur a dû préciser que le déclassement n'était possible que par décret (article 20 du code).

- Les agences foncières créées en 1973 pour l'aménagement des zones d'habitation (AFH) de tourisme (AFT) et d'industrie (AFI) sont les institutions spécialisées dans la mobilisation des sols, leur aménagement et leur revente aux prix de revient grevé des frais de fonctionnement.
- Sur la base du schéma directeur d'aménagement peuvent être délimités des périmètres de réserves foncières pour affronter l'urbanisation à long terme : les PRF constituent des zones d'aménagement différé pour les générations futures.

Mais comme les juristes ont pu le noter, "l'Etat, les collectivités publiques et les agences foncières ne bénéficient que d'un droit de priorité à l'achat que ces institutions exercent dans des conditions si draconiennes qu'il est illusoire de croire à des résultats efficaces en matière de politique foncière"⁸⁵. En outre pour acquérir ces réserves foncières, il faut des moyens financiers qui ne sont prévus nulle part : ni caisse, ni fonds d'intervention ; seule la loi des finances votée annuellement permet l'acquisition. C'est dire combien la mobilisation des sols est dépendante de facteurs conjoncturels.

- Sur la base du plan d'aménagement urbain, et dans le cadre d'un plan d'aménagement de détail peuvent être délimités des périmètres d'intervention foncière (PIF) qui permettent à l'Agence Foncière d'Habitation (AFH) de produire du terrain à lotir. Cette procédure a remarquablement bien fonctionné tant que l'AFH puisait dans le domaine public de l'Etat ; mais lorsque ces ressources se sont épuisées et qu'il a fallu acquérir les terrains aux prix du marché la production de terrains à lotir a chuté considérablement et la démarche a été bloquée dans toutes les grandes villes.

⁸⁵ Salem Hizem : "Aspects juridiques de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire en Tunisie"
In Urbama : "Les politiques urbaines au Maghreb" déjà cité

En conclusion, la mobilisation des sols bien encadrée juridiquement et institutionnellement fonctionne cependant de façon très imparfaite pour les raisons suivantes :

- détournement de l'utilité publique rendant l'expropriation et la préemption particulièrement impopulaires.
- abus de pouvoir de l'administration qui, en position dominante, peut contraindre le propriétaire à céder son immeuble sans qu'il puisse trouver auprès du juge "la juste et préalable indemnité".
- laxisme de l'administration qui, forte du principe de non-indemnisation des servitudes d'utilité publique gèle des terrains sans les acquérir ; le cas flagrant est celui des zones archéologiques sur lesquelles l'Institut National du Patrimoine exerce son privilège scientifique sans contre partie pour les ayants-droit.
- irrégularités dans les procédures d'acquisition des terrains qui ont débouché sur les tristement célèbres biens gelés : utilisés par les acquéreurs, l'Etat, la collectivité publique ou les agences foncières ne peuvent leur délivrer le titre foncier pour cause de faillite de droit.

En bref, si la mobilisation des sols n'est pas satisfaisante, c'est en raison des pratiques juridiques et administratives défectueuses que la puissance publique tolère ; de ce fait, elle fausse la liberté des prix sur les marchés fonciers et engendre l'impopularité sur son action foncière.

ALGERIE

La loi d'orientation foncière saluée précédemment parce qu'elle rétablissait la plénitude du droit, s'avère selon le ministère de l'Environnement et l'Aménagement du Territoire, difficile à mettre en œuvre. La présentation de l'acte de propriété du terrain préalablement à tout projet de lotissement ou de construction est un principe souhaitable mais constitue "*la difficulté principale à la mobilisation rapide des terrains*".

Comment contourner cet obstacle ? Pour alléger la procédure "le régime de *concession* a été introduit par le décret législatif 93-12 du 5 octobre 1993 relatif à la promotion de l'investissement". Il sera suivi par toute une série de mesures complémentaires allant dans le même sens, à savoir :

- instruction du 27.10.93 régularisant les titres de propriétés dans le secteur de l'auto-construction.
- instruction du 16.03.94 ouverture du patrimoine foncier de l'Etat aux opérations sociales de lotissement pour les ménages à faible revenu.
- instruction du 15.05.94 développement de la promotion foncière publique et privée par l'assistance aux investisseurs pour localiser leurs opérations.
- instruction du 31.05.94 allégeant la procédure en supprimant le comité technique de wilaya.
- instruction du 31.07.94 régularisant les titres de propriétés dans le secteur de la promotion immobilière.
- arrêté interministériel du 5 septembre 94 établissant la réduction de la participation financière des ménages à faible revenu pour acquérir un lot de terrain.
- loi des finances 1994 extension du bénéfice de la concession aux opérateurs réalisant des projets d'intérêt général.

L'ensemble de ces mesures vide la loi foncière de son contenu et contrarient la naissance d'un marché foncier sur lequel les promoteurs immobiliers pourraient s'approvisionner. On assiste a contrario à la distribution par l'Etat de son patrimoine foncier, distribution dont le rôle politique apparaît plus important que la fonction économique et sociale.

"L'activité foncière officiellement enregistrée ces huit dernières années dénote un net recul du contrôle public direct sur le sol urbanisable (...)" on assiste "au transfert d'une grande partie du domaine de l'Etat vers la propriété privée"⁸⁶. Mais cette privatisation s'accomplit sans le secteur privé par le biais de coopératives foncières dont la structure juridique "a permis aux cessions de biens publics (à des prix préférentiels au profit d'acquéreurs privilégiés) de conserver l'apparence d'actions à caractère social et collectif"⁸⁷. Cette analyse montre le dépassement du cadre juridique au profit des intérêts privés dont le politique assure l'émergence ou bien quand il sollicite l'appui.

Pour le MEAT, "la gestion des sols urbains dépend évidemment de l'efficacité des instruments d'urbanisme dont le rôle fondamental est d'assurer la production organisée de terrains urbanisables. Pour assurer cette efficacité des mesures ont été arrêtées ; "elles visent à restaurer l'autorité de l'Etat en matière d'urbanisme". "La mise en œuvre effective des instruments d'urbanisme dépend donc essentiellement du bon fonctionnement des administrations locales chargées des procédures de contrôle"⁸⁸.

Cette rhétorique incantatoire que le MEAT utilise dans "Demain, l'Algérie" ne peut cacher "les irrégularités des procédures utilisées par les organismes publics locaux, tolérées tant qu'elles permettent une production massive de parcelles à bâtir " (...) Mais permettant aux "responsables politiques de garder la maîtrise de l'organisation de l'espace"⁸⁹.

⁸⁶ Taoufik Souani : déjà cité.

⁸⁷ Taoufik Souani : déjà cité.

⁸⁸ MEAT : "Demain l'Algérie"

⁸⁹ Taoufik Souani : déjà cité.

