

Troisième Rencontre Scientifique Montpellier - Constantine

**LA GRANDE VILLE MEDITERRANEENNE**  
**EXPERIENCES ET PERSPECTIVES**



Sous la direction de Salah-Eddine Cherrad et Jean-Marie Miossec

Constantine, les 15 et 16 mai 2013

avec la collaboration du Ministère de l'Aménagement du Territoire,  
de l'Environnement et de la Ville, et de la Wilaya de Constantine





Troisième Rencontre Scientifique Montpellier - Constantine

**Colloque organisé dans le cadre de la clôture de  
l'accord programme Tassilli 10MDU 804 (2010-2013)  
«les métropoles régionales en devenir :  
recherches croisées Constantine-Montpellier»**

**LA GRANDE VILLE MEDITERRANEENNE  
EXPERIENCES ET PERSPECTIVES**

Sous la direction de Salah-Eddine Cherrad et Jean-Marie Miossec

Constantine, les 15 et 16 mai 2013

PAO : Monique GHERARDI - UMR GRED

Cette troisième rencontre scientifique s'est déroulée sous le haut patronage de l'Université Constantine 1 et de l'Université Paul Valéry de Montpellier (UPVM).

À cette occasion, une délégation est venue spécialement de Montpellier :

- M. Jean-Marie Miossec, Professeur - UMR GRED et Président Honoraire
- Mme Anne-Marie Motard, Directrice des Relations Internationales
- M. Jean-Paul Bord, Professeur - UMR GRED
- Mme Monique Gherardi, Ingénieur d'études- UMR GRED
- M. Jean-Marie Ballout, Docteur - UMR GRED

Par ailleurs, la rencontre scientifique a été honoré de la présence de :

- M. Abdelhamid Djekoun, Recteur de l'Université Constantine 1
- M. El Hadi Makboul, Secrétaire Général du Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Environnement et de la Ville
- M. Mohand Saïd Benmerad, Directeur Général de l'Aménagement du Territoire au Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Environnement et de la Ville
- Mme Rabiaâ Kharfi, Directrice Générale de la Ville au Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Environnement et de la Ville
- M. Aziz Benyoucef, Secrétaire Général de la Wilaya de Constantine

#### Comité scientifique :

S-E. CHERRAD	Professeur à L'Université Constantine 1
M.H. LAROUK	Professeur à L'Université Constantine 1
H. LAYEB	Professeur à L'Université Constantine 1
R. BOUSSOUF	Professeur à L'Université Constantine 1
J-M. MIOSSEC	Professeur à l'Université Paul Valéry de Montpellier
J-P. BORD	Professeur à l'Université Paul Valéry de Montpellier
F. LEONE	Professeur à l'Université Paul Valéry de Montpellier

#### Comité d'organisation :

S-E. CHERRAD	Professeur à L'Université Constantine 1
M.H. LAROUK	Professeur à L'Université Constantine 1
H. LAYEB	Professeur à L'Université Constantine 1
R. BOUSSOUF	Professeur à L'Université Constantine 1
A. FADEL	Maître Assistant à L'Université Constantine 3
M. M. CHERRAD	Maître Assistant à L'Université Constantine 3
M. BENMACHICHE	Maître Assistant à L'Université Constantine 3
S. BOULAHBAL	Maître Assistant à L'Université Constantine 3

## PRÉFACE

Après la première rencontre scientifique qui a eu lieu à Constantine le 25 Septembre 2004 et ayant pour thématique « Gestion et gouvernance des territoires urbains en pays méditerranéens : regards croisés » et la seconde rencontre scientifique qui a eu lieu à Montpellier le 5 décembre 2011 sur le thème « Aspects et réalités de Constantine, une métropole régionale en devenir », le Laboratoire Aménagement du Territoire organise cette troisième rencontre sur la thématique des grandes villes.

Ainsi en un demi-centenaire, c'est-à-dire avec l'indépendance du pays, la grande ville algérienne a connu des mutations profondes. Les évolutions socioéconomiques, indépendamment des politiques menées, ont favorisé le développement des villes et plus particulièrement celles qui constituent la strate supérieure du réseau urbain. Il en a résulté des extensions spatiales spectaculaires, des densifications de centre-ville, une multiplication des activités de services, un bouleversement dans les modes et moyens de transport mais à l'inverse la présence de friches, le changement de la nature des activités.

En réalité ces villes sont poussées, sous-tendues, par des dynamiques à la fois endogènes et exogènes qui les remodelent, les ajustent, c'est-à-dire qu'elles les adaptent aux contingences et exigences présentes. Dans ces conditions l'étude des grandes villes est nécessaire d'une part par rapport à leur multiple héritage et d'autre part par rapport à leur dynamique actuelle. Mais ces caractéristiques ne sont point l'apanage de nos villes car elles se retrouvent également dans les villes du bassin méditerranéen. Il s'agira d'examiner à la fois les mutations qu'ont connues Alger, Oran, Constantine ainsi que les conditions d'émergence de leur statut de grande ville. En d'autres termes, ont-elles accumulées l'expérience et la pratique conventionnelles dévolues aux grandes villes ? Cette exigence n'est nullement fortuite car elle se veut un modèle, une référence pour les grandes villes à venir et qui ne disposent point des capacités requises.

Et dans le prolongement de notre questionnement, qu'en est-il de certaines des grandes villes françaises qui ont plus ou moins connu le même parcours ? Cette rencontre scientifique qui associe nos deux entités de recherche envisage d'effectuer à travers un essai de bilan les thématiques retenues, tout en entrevoyant les perspectives d'évolution de ces grandes villes.

Professeur Salah-Eddine Cherrad



M. Makboul, M. Benyoucef, M. Djekoun, M. Cherrad, M. Miossec

## LES GRANDES VILLES ET MÉTROPOLIS D'EUROPE ET DE MÉDITERRANÉE FACE AUX ENJEUX DE LA MONDIALISATION



**JEAN-MARIE MIOSSEC**  
Professeur et membre de l'UMR GRED  
(UPVM/IRD)

Au cours des dernières décennies, la métropolisation de l'Europe et de la Méditerranée s'est accentuée. L'entrée dans la mondialisation a provoqué une réaction différenciée des grandes villes et métropoles qui ont été sollicitées à encore plus ouvrir leur économie au grand large, à adapter leurs institutions à la nouvelle donne compétitive et à renforcer leur gouvernance territoriale. La construction de l'Union Européenne et l'effondrement du Rideau de Fer sont une autre donnée fondamentale dans le reclassement des métropoles, les repositionnements frontaliers et le renouveau de certaines villes d'Europe centrale et orientale et l'évolution de la politique de voisinage d'une Europe de plus en plus élargie. L'échec de l'Union pour la Méditerranée et le « Printemps Arabe » ainsi que la crise économique de l'Euroland ont également modifié les trajectoires et dynamiques urbaines de ce très vaste ensemble qui demeure le premier foyer économique au monde mais qui souffre d'une grande hétérogénéité. Les multiples données récentes et l'analyse des situations spécifiques à chaque territoire, permettent de dresser la hiérarchie des aires métropolitaines et métropoles de l'ensemble Euro-Med et de la présenter dans sa dynamique à la fois structurelle et conjoncturelle.

## I. Cadres

L'aire géographique Europe-Méditerranée a du sens en raison des liens tissés sur la longue durée entre les deux sous ensembles et en raison des étroites relations économiques et culturelles que ces espaces de proximité entretiennent entre eux : l'écrasante majorité des échanges des différents Etats, et donc de leurs métropoles, se font avec des Etats de l'aire considérée. Les pays de la Méditerranée sont ceux du pourtour de la mer intérieure, tandis que les Etats constituant l'Europe sont les 28 de l'UE auxquels s'ajoutent la Suisse, la Norvège, l'Islande et les six Etats balkaniques (Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Albanie, Kosovo, Macédoine et Serbie). Biélorussie, Moldavie et Ukraine peuvent être considérés comme « l'Est de l'Europe : fin d'Europe, bords de Russie » (Miossec, 2013), comme un entre-deux, entre l'Europe au sens strict et la Russie, certes eurasiatique, mais constituant, à nos yeux, une entité à part. Il n'en reste pas moins que Moscou et Saint-Peters-

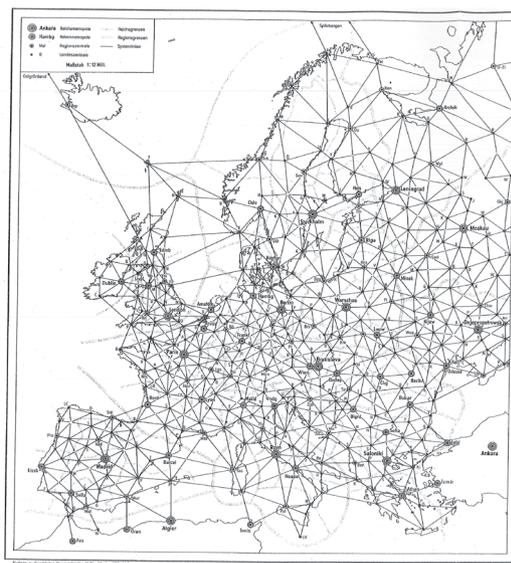


Figure 1 : Les lieux centraux de l'Europe, d'après Christaller, 1950.

bourg exercent et ont exercé une influence sur plusieurs métropoles européennes et qu'il paraît utile de les positionner, ne serait-ce que pour mémoire. Par contre, dans le système centralisé de la Russie d'aujourd'hui, il n'est pas nécessaire de prendre en compte les autres grandes villes de la Russie (Nijni Novgorod, Kazan, Samara, Ekaterinbourg, Novossibirsk). C'est déjà cet espace européen, dans sa totalité, et les rives méditerranéennes que Walter Christaller avait retenu, dès 1950 (fig. 1).

### Les cinq lois de la dynamique des territoires

L'agglomération géographique des activités est une donnée majeure de l'économie d'aujourd'hui du fait de trois grandes forces : les rendements d'échelle croissants dans les entreprises et les territoires; la réduction des coûts de transfert; la diffusion endogène de la croissance. L'économie moderne, celle de la créativité fondée sur l'entrepreneuriat, les talents et la connaissance, puise ses forces dans les grandes métropoles. La grande ville se nourrit de sa propre capacité à se développer et à voir ses activités se diversifier et se spécialiser, permettant une montée en gamme dans la chaîne de valeur. L'agglomération est bénéfique pour la prospérité des territoires, dans la mesure où les coûts de congestion sont maîtrisés. Le développement des régions est conditionné d'abord par le capital humain et les dispositions entrepreneuriales des personnes actives.

Saint-Étienne, 2010

La typologie hiérarchique repose sur l'importance des villes tant (1) sur le plan démographique de la grande agglomération urbaine voire de la conurbation de l'aire métropolitaine, poids démographique accentué ou tempéré par la dynamique naturelle et migratoire, que (2) sur les fonctions métropolitaines, elles aussi plus ou moins dynamiques, que (3) sur le degré d'ouverture et d'adaptabilité à la mondialisation, que (4) sur les entraves, généralement sociales et sociétales et de rapport à l'Etat, qui peuvent enrayer le bon développement métropolitain, l'existence de villes à deux vitesses étant particulièrement préjudiciable, et que, enfin, (5) de la gouvernabilité et de la gouvernance de ces métropoles et de leurs aires voire de leurs régions métropolitaines.

### Qu'est-ce qu'une métropole ?

Les métropoles sont, sauf exception, des villes d'une taille certaine, très bien desservies, dotées de fonctions de production, de décision, de conception et de diffusion, rayonnant sur une vaste aire, commandant comme ville-mère à des centres relais, dotées d'une politique d'image, d'une politique environnementale et d'une grande notoriété culturelle et sportive : l'existence et les activités d'un grand orchestre philharmonique sont, à cet égard, un bon indicateur, tout comme la qualité des scènes muséographiques, les équipements sportifs et le niveau de jeu collectif des grandes équipes de sport. S'y ajoute, un savoir-faire en gouvernabilité assurant à la fois une bonne gestion des composantes internes à la métropole et une bonne gestion avec les partenaires institutionnels. A cet égard, la métropolisation qui implique un débordement de la commune mère sur les communes périphériques, implique la mise en place d'une gouvernance interterritoriale. Celle-ci procède à la fois d'un savoir faire en gestion des politiques publiques entre collectivités territoriales, d'un *aggiornamento* dans les relations Etat/métropole par le biais d'une décentralisation effective, et d'un effort pour attirer mais aussi contrôler les firmes extérieures, en évitant qu'elles ne s'autonomisent par un système de concession qui en fait de véritables enclaves en zone franche. L'effet « agglomération/métropolisation », pour une grande ville, génère une dynamique territoriale que Saint-Etienne rappelle dans son rapport au président de la République française (encadré 1)

Métropole et métropolisation associent donc les capacités d'une grande ville et sa mise en réseau tant au niveau local et régional, par la dynamisation de ses relais et le développement d'une aire de métropolisation régionale, que par sa connexion à l'archipel métropolitain ou mégapolitain mondial. Ce sont ces deux éléments – le poids de la métropole elle-même et l'intensité de sa double mise en réseau – qui sont retenus dans le classement qui suit.

### Métropolisation/Mondialisation.

L'essor de la métropolisation est lié à l'économie-monde, aux échanges internationaux, à une mondialisation et à une compétitivité (Johnston, Taylor et Watts, 2002, Ardinat, 2011, 2012). Ce n'est pas nouveau : à plusieurs reprises, dans l'histoire du monde, des villes ont émergé, jouant un rôle majeur dans l'économie du monde, dans la configuration qu'il avait alors. Cette structuration dépendait d'une armature urbaine constituée par une hiérarchie de villes, depuis la ville-mère, véritable métropole, jusqu'aux comptoirs, via des relais de taille variable. De nos jours, un « archipel mégapolitain mondial (AMM) » (Dollfus, 1997) irrigue l'économie-monde, avec des organismes urbains plus tournés vers l'extérieur et vers les transactions avec d'autres villes complémentaires et concurrentes, qu'avec leur arrière pays régional immédiat. A l'échelle du monde, l'aire Europe-Méditerranée demeure le premier ensemble métropolitain, et ceci quels que soient les classements et leurs méthodes. De nos jours la globalisation a redessiné le monde. Les trois faisceaux méridiens du globe (« hémisphère occidental », américain, Eurafrique, Asie orientale et méridionale), les trois grands quartiers, ont vu s'étoffer leurs métropoles et leurs zones d'activités et de production, sous tendues par les multinationales et les dynamiques nationales et de nouveaux foyers sont apparus : en gardant une vision européocentrique, et en se limitant ici au niveau les plus élevés de la métropolisation<sup>1</sup>, le quartier oriental, de Shenyang à Melbourne est aujourd'hui autant métropolisé que le faisceau central qui l'emportent nettement, l'un et l'autre, sur le quartier occidental (fig. 2 et tableau 1).

En d'autres termes, dans une sphère subdivisée en trois portions, la partie eurafricaine, jadis, de loin, dominante, a cédé la place à un duopole avec la partie américaine qui l'a peu à peu emporté et c'est maintenant la partie Asie-Pacifique qui perce tandis que l'Eurafrique se recompose. Au total, pour le sommet de la hiérarchie urbaine mondiale, 72 métropoles ont un rayonnement mondial. Le faisceau américain en compte 19. On en dénombre 26 sur le faisceau Eurasie-Afrique et deux de plus,

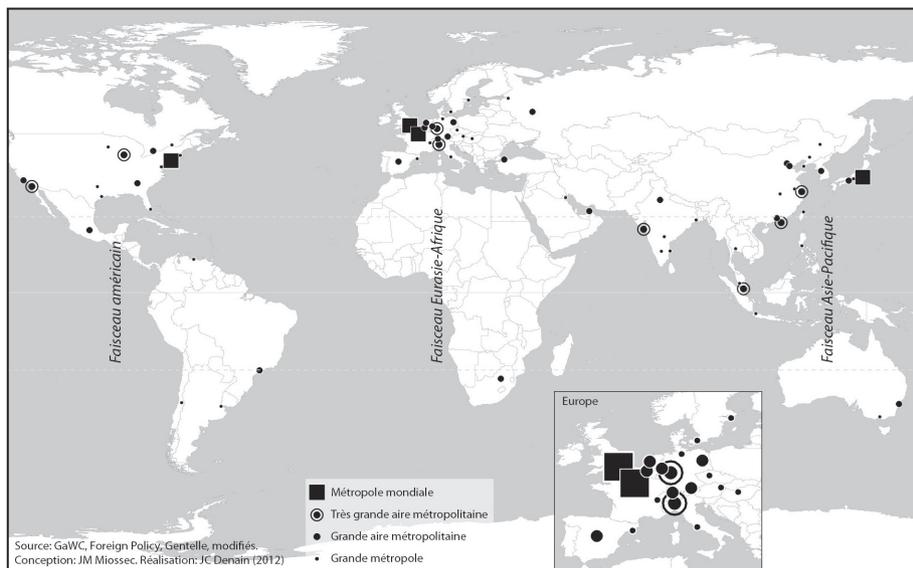


Figure 2 : La métropolisation des trois faisceaux méridiens du monde en 2012.

soit 28, sur le faisceau Asie-Pacifique. La répartition hiérarchique est assez voisine. Le faisceau européen l'emporte largement pour les Global cities avec deux métropoles mondiales sur quatre, et Saskia Sassen considère que Francfort est au même niveau. Mais la poussée de Hong Kong et Singapour, et la percée récente de Shanghai renvoient le balancier vers les rives du Pacifique. Le quartier central du globe l'emporte cependant aussi pour le nombre de grandes aires métropolitaines. Par contre, le fuseau Asie-Pacifique est mieux loti en grandes métropoles. Si l'on poursuivait la présentation au delà de ces très hauts niveaux de la métropolisation, ce que nous allons entreprendre par la suite, l'analyse ferait apparaître que le faisceau Eurasie-Afrique conserve sa prééminence avec plusieurs capitales nationales et quelques grandes métropoles régionales, tandis que l'« hémisphère occidental », certes en retrait, s'illustrerait cependant mieux que le faisceau Asie-Pacifique, moins nourri. Trois portions d'une sphère, certes, en apparence, par la structuration méridienne qui prédomine.

NIVEAU MÉTROPOLITAIN	FAISCEAUX		
	Amérique	Eurasie-Afrique	Asie-Pacifique
<b>Métropoles mondiales</b>	New York,	Londres, Paris	Tokyo.
<b>Très grandes aires métropolitaines</b>	Los Angeles, Chicago.	Francfort, Milan.	Shanghai, Hong Kong, Singapour, Bombay.
<b>Grandes aires métropolitaines</b>	Toronto, San Francisco, Atlanta, Mexico, Sao Paulo.	Bruxelles, Zurich, Randstad Holland, Rhin-Ruhr, Berlin, Munich, Moscou, Istanbul, Dubaï, Johannesburg.	Beijing, Tiansin, Guangzhou, Séoul, Osaka, Delhi, Sydney.
<b>Grandes métropoles</b>	Minneapolis, Montréal, Boston, Washington, Dallas, Houston, Miami, Caracas, Buenos Aires, Santiago.	Stockholm, Copenhague, St Petersburg, Prague, Hambourg, Vienne, Budapest, Genève, Barcelone, Rome, Madrid, Koweït City.	Wuhan, Dalian, Shenyang, Harbin, Nanjing, Taipei, Manille, Bangkok, Kuala Lumpur, Calcutta, Madras, Hyderabad, Bangalore, Jakarta, Melbourne, Nagoya.

Tableau 1 (Sources : GaWC, Foreign Policy, Gentelle, modifiés).

Mais si le faisceau de l'« hémisphère occidental », américain, ébauche une région Nord-Sud, et si le faisceau « oriental » commence à en suggérer une autre, force est de constater l'énorme vacuité au Sud de l'Europe. En reprenant ici un autre découpage, l'hémisphère Sud est bien moins métropolisé que le Nord (six grandes métropoles au Sud contre soixante-six au Nord) et, dans sa partie centrale, la faiblesse de la métropolisation s'augmente des territoires riverains du golfe de Guinée

et, au delà, des zones de savanes et sahéliennes, jusqu'au grand désert du Sahara, très loin déjà dans l'hémisphère Nord, jusqu'au tropique du Cancer, alors que, sur les faisceaux occidentaux et orientaux, à ces latitudes, les manifestations de la métropolisation sont déjà notables.

Comme toute typologie complexe c'est aux limites que la contestation peut être le plus acceptée : de nombreuses métropoles sont, incontestablement au niveau indiqué, et au cœur de celui-ci, mais quelques unes sont à la marge, peu leur faudrait pour qu'elles soient inscrites dans la catégorie supérieure ou dans la catégorie inférieure. Comme toute classification, la discrétisation est aléatoire aux abords des niveaux sé-cants en apparence. Outre les multiples données démographiques et économiques sur les villes et agglomérations, sur la connaissance de leur gouvernance, sont disponibles, désormais, des données relatives au PIB régional et au PUB, produit urbain brut, rapportées au nombre d'habitants, valeurs qui fournissent une estimation qui permet d'approcher encore un peu plus la réalité, mais qui, seules, ne permettent pas de définir la métropolité. Le PUB/habitants révèle cependant une grande hétérogénéité entre les métropoles, les plus puissantes atteignant un produit de près de 100 000 €/hab, alors que les plus faibles se situent à 2 000 €/hab. Il en est de même de plusieurs autres indicateurs, comme le nombre de brevets qui peuvent aller de 945/100 000 habitants à Stuttgart, à 1/100 000 hab. à Bucarest et aucun dans plusieurs petites métropoles régionales. Malgré un corpus de sources encore fragile – en particulier quant à la fiscalité locale –, certains ont pu approcher, pour les métropoles de l'Union européenne seule, un « indice de pouvoir » (Ecotec, 2007a) construit à partir des fiches de chaque ville de l'European Urban Audit (Ecotec 2007b). Le second rapport sur l'état des villes européennes fournit également d'utiles compléments (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung et al., 2010). Le rapport d'UN-Habitat, *The state of Arab Cities 2012. Challenges of Urban Transition*, premier rapport de ce type sur cette aire, demeure très descriptif, s'appuie sur des données statistiques incomplètes et souvent mal calibrées quant aux agglomérations et n'aborde

pas le fait métropolitain. Compte tenu de sa date de publication, il ne pouvait prendre en compte le premiers effets des « printemps arabes ».

## II. Positionnements

En considérant ces critères, on peut dénombrer pas moins de 127 métropoles ou capitales dans l'aire Europe-Méditerranée telle que définie, auxquelles s'ajoutent, dans le voisinage immédiat, deux grandes métropoles russes. L'importance de cette métropolisation s'explique par le rôle souvent hérité des villes et agglomérations d'Europe et de Méditerranée qui ont tissé sur la longue durée des liens d'échange et de complémentarité, mais aussi par les très fortes densités de territoires aux multiples pôles et axes urbains, traduits avec éclat par les images satellitaires prises la nuit, alors que les campagnes apparaissent en noir (fig. 3).



Figure 3 : L'Europe et la Méditerranée la nuit.

Source : NASA Earth Observatory/NOAA NGDC, satellite météo SUOMI, décembre 2012.

Trois critères principaux ont été combinés dans la figure 4. Le critère principal, lui même combinaison de multiples facteurs, illustre le positionnement dans la hiérarchie, du sommet à une base qui pourrait être réduite ou élargie (cf. infra). L'importance de l'internationalisation a été également indiquée. Enfin, la dynamique récente, de la décennie écoulée a été prise en compte : des métropoles s'affirment, d'autres conservent leur position – ce qui ne veut pas dire qu'elles stagnent –, d'autres par contre sont soit sur le déclin, soit en difficulté conjoncturelle.

Deux grandes villes culminent, sans conteste, au sommet de la hiérarchie du réseau métropolitain européen et méditerranéen (fig. 4). Il s'agit de deux villes mondiales, Londres et Paris. On les retrouve dans toutes les classifications des hauts niveaux hiérarchiques urbains mondiaux (Sassen...). Londres et Paris, leurs aires urbaines, sont également des portes d'entrée (et de sortie) européennes, des gateways, des hubs aéroportuaires mondiaux. À une puissance économique et financière incontestable, s'ajoute un rayonnement universitaire et culturel de niveau mondial. Longtemps au coude à coude, (elles conservent le même poids démographique, autour de 12 millions d'habitants chacune), les deux aires urbaines ont connu une évolution divergente avec un renforcement, à Londres, de la sphère financière, renforcement amorcé dès l'« ère » Thatcher et conforté depuis. Londres est devenue la première place financière mondiale, mais a par contre contribué à assécher son environnement anglais voire britannique, développant, six décennies après Paris, un « désert » autour d'elle (Dorling, 2008, Gravier 1947).

Saskia Sassen considère que Francfort pourrait être une ville mondiale. Le Rhein Main Gebiet, tôt mis en évidence par Etienne Juillard (1968) est une très puissante aire métropolitaine, dynamique de surcroît. Le choix de Francfort comme siège de la BCE, en 1998, conforte sa centralité européenne et son rayonnement mondial. Milan et son aire urbaine (7, 5 millions d'habitants, plus que l'aire urbaine de Francfort qui plafonne à 5,5 millions) est dans la même catégorie que Francfort, mais avec une dynamique nettement moindre.

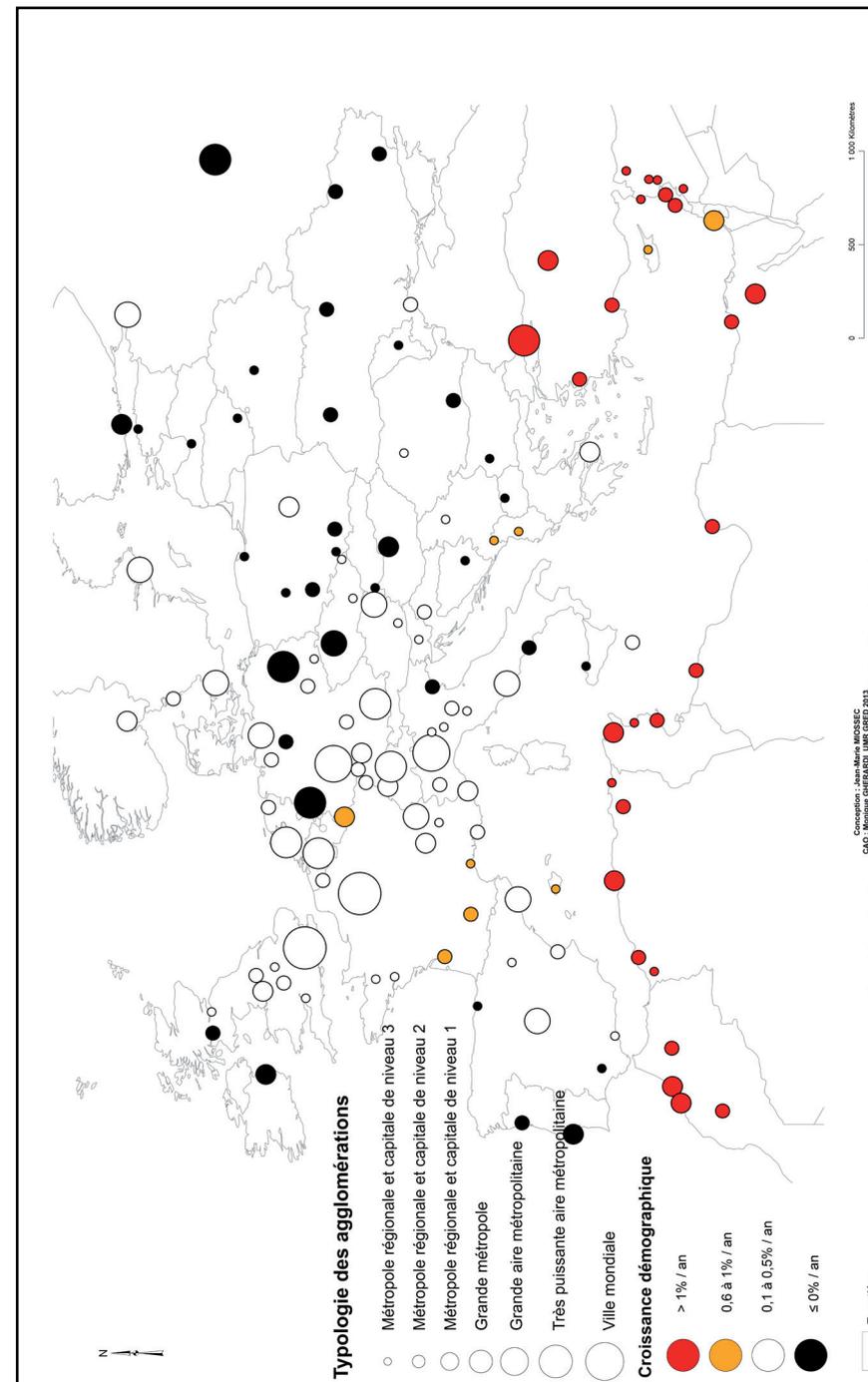


Figure 4 : Typologie des agglomérations Européennes et de Méditerranée en 2013

Le troisième niveau de la hiérarchie métropolitaine est constitué par de grandes aires métropolitaines. Il s'agit de très vastes territoires, très densément peuplés, dotés d'une grande puissance économique et financière, mais d'où n'émerge pas une ville puissante, une « mère des villes ». Il s'agit de structures en chapelet, en conurbation, de type mégapolitain (Gottmann 1961). Aux côtés de Bruxelles et de sa région, qui concentre l'essentiel des fonctions de direction de l'UE, trois autres grandes aires métropolitaines ont hérité de longue date de la structure polycentrique des territoires non polarisés par une grande capitale d'un grand Etat : Randstad Holland (près de 7 millions d'habitants) dotée en outre de deux fleurons du méga hub européen avec Rotterdam et Anvers), Rhin-Ruhr (12 millions) autour de la Ruhr, de Düsseldorf et de Cologne, et celle de Zürich et de son « triangle d'or », moins peuplée mais dotée d'une fonction financière majeure. S'y ajoutent trois autres aires majeures, celles de Munich (5,5 millions d'habitants), de Berlin (6 millions), qui redevient, depuis peu, une Weltstadt, et, à l'extrême Sud-Est du continent européen, Istanbul, dont l'aire urbaine au sens strict atteint 13,5 millions d'habitants et le triangle Istanbul-Bursa-Izmit, plus de 18. Istanbul est la première grande agglomération méditerranéenne à apparaître dans le listing et est, en outre, un grand hub logistique, aéroportuaire, portuaire et de surface, en pont eurasiatique. Hors d'Europe, l'aire urbaine de Moscou est cependant une autre aire de forte concentration d'énergie et de pouvoirs (15 millions d'habitants).

Le quatrième échelon, celui des grandes métropoles, compte de nombreux lieux centraux dotés de moyens importants mais déjà de taille plus limitée, sauf exception. Madrid est dans ce cas des exceptions avec 6 millions d'habitants pour son aire urbaine, mais une dotation en fonctions métropolitaines à rayonnement plus faible que les grandes villes phares précédemment listées. Les autres grandes métropoles de cette section sont soit des capitales (Vienne, Rome (seconde ville méditerranéenne à apparaître), Stockholm, Prague) soit des métropoles fortement internationalisées (Genève, Hambourg, Barcelone (troisième ville méditerranéenne)), et, hors d'Eu-

rope, Saint-Petersbourg, ex capitale, renaissance aux échanges internationaux en tant que fenêtre maritime principale de la Russie.

En niveau 5, celui des métropoles et autres capitales importantes, le corpus européen est renforcé de nombreuses villes de Méditerranée. Aux capitales (Helsinki, Oslo, Luxembourg, Dublin, Budapest, Lisbonne, Athènes, Le Caire, Ankara, Alger, Tunis, Rabat, Tel Aviv) se joignent des métropoles qui ont un rayonnement très largement supérieur à leur région : Nice qui rayonne en linéaire sur la Riviera italienne, Lyon pour la France – métropoles éloignées de la sphère d'influence parisienne -, Stuttgart pour l'Allemagne, Bâle en tant que chef lieu de la région trinationale (Suisse, Allemagne, France) du Drei Ecker Land ou encore Regio Basiliensis et aujourd'hui ATB (agglomération trinationale de Bâle) – bonne illustration de la mise en place identitaire et institutionnelle d'un nouveau cran, transfrontalier, dans la hiérarchie métropolitaine -, Manchester-Liverpool au Royaume-Uni – aire métropolitaine qui, à l'inverse de Bâle, est en déclin, tant par la difficulté de s'adapter aux nouvelles normes économiques et de solder le passé qu'en raison de l'ombre portée par une métropole londonienne de plus en plus attractive -, Casablanca au Maroc. Parmi les capitales, certaines (Ankara, Rabat) sont à l'ombre de la métropole économique (Istanbul, Casablanca), tandis que de petites capitales, par leur démographie, se hissent à ce niveau en raison d'une concentration de fonctions de commandement (Luxembourg) et par la qualité de leur cadre de vie (Oslo, Helsinki). L'effet « printemps arabe » suivi d'un « automne arabe », se manifeste au Caire comme à Tunis, métropoles en difficulté, ayant connu une phase de haute croissance puis une phase de sclérose suivie d'une absence de relance actuellement (2013), en raison d'une faible attractivité liée en partie aux réticences à l'égard des régimes en place. L'effet « crise de l'euro » se fait sentir à Athènes, capitale en difficultés actuellement, tandis que Budapest, qui a connu une belle embellie après la chute du rideau de fer, ne fait plus l'objet de la même attractivité, en raison, en partie, là encore, du régime politique actuellement aux gouvernes.

En sixième rang apparaissent de nombreuses métropoles régionales et des capitales moins bien dotées ou de petits Etats. S'y distingue le chaquet des métropoles régionales dotées également d'un rayonnement supra régional : Nüremberg, Karlsruhe, Leipzig, Brême et Hanovre, qui complètent la liste déjà longue précédemment en Allemagne, de même, au Royaume-Uni, pour Birmingham, Leeds-Sheffield (en difficultés) et Glasgow, et pour la France, Marseille (en difficultés), Bordeaux, Lille, Toulouse, Strasbourg – qui bénéficie, en partie, pour être dans cette strate, de ses fonctions européennes (siège du Parlement) et de bonnes pratiques dans sa gouvernance urbaine – et pour l'Italie, le beau cortège de Venise, Turin, Bologne, et Naples, cette dernière, avec son double visage tel Janus, étant qualifiée de métropole en difficulté. S'ajoutent à ces métropoles régionales européennes, Anvers, déjà également citée par ailleurs pour son hub portuaire et multimodal. Groningue, Goteborg, Valencia, Porto et Antalya complètent l'armature de leurs pays respectifs. Cracovie et Wroclaw tout comme Kharkiv (en déclin), Lviv, Donetsk et Odessa, accompagnent leurs capitales respectives – Varsovie et Kiev – qui n'arrivent pas à se détacher de ce niveau. Bucarest, Sofia – cette dernière en grande difficultés -, et Zagreb et La Valette, toutes deux en croissance, complètent le dispositif européen. Malte (La Valette et Malta Freeport à Marsaxlokk), constitue un autre hub méditerranéen, tout comme les hubs hors métropole de Gioia Tauro et d'Algeçiras, mais qui s'appuie ici sur une Île-Cité-Etat. Dans les États des rives méridionales de la Méditerranée, Fès, largement déclassée, et Marrakech, Oran et Constantine, Sfax relativement épargnée par les involutions économiques de la Tunisie, Tripoli de Libye et Benghazi, toutes deux en difficultés, ainsi qu'Alexandrie achèvent ce panorama des métropoles régionales assez bien dotées et des capitales moins puissantes. Beaucoup d'entre elles demeurent encore, comme Constantine, des métropoles régionales en devenir (Cherrad, 2013)

Le septième et dernier niveau est celui des petites métropoles régionales et des capitales de niveau fonctionnel faible. On peut considérer que l'on est, là, déjà aux limites d'une réelle métropolisation. La part de l'interna-

tionalisation s'y réduit considérablement pour ces agglomérations, plus petites, et dont les capacités économiques sont généralement faibles. Plusieurs de ces « métropoles » et capitales sont, par ailleurs en situation de grande difficulté. L'effet de la crise en Syrie a pour résultat que le réseau urbain syrien déjà très incomplet naguère n'est évidemment plus fonctionnel en situation de guerre : Damas, Alep – bicéphalie qui, en temps de paix et dans un contexte de libéralisation économique et politique aurait eu, dans notre classement, un statut de métropole et autres capitales -, Homs, Lattaquié et Hama ne jouent plus, aujourd'hui le rôle qui aurait dû être le leur compte tenu de leurs potentialités désormais caduques, pour combien de temps ? Il en va de même de Tripoli du Liban. Dans la même aire géographique, l'absence d'évolution politique du problème palestinien fait que Jerusalem ne peut émerger en tant que lieu central à hautes fonctions. La crise économique chypriote rejaillit sur Nicosie, déjà maigrement dotée et coupée en deux. Les séquelles de la partition de l'ex Yougoslavie font que Belgrade et Sarajevo ne peuvent prétendre jouer, aujourd'hui, un rôle dans le concert des métropoles, et sont très affaiblies. Skopje demeure la petite capitale d'un micro-Etat enclavé. A l'inverse, Tirana, brutalement passée en deux décennies de 200 000 habitants à près d'un million pour la conurbation Tirana-Vorë-Durres, connaît une embellie et un renforcement de ses modestes dotations métropolitaines, cependant en partie dû, tout comme Podgorica, à l'intensité des activités illicites générées par la libéralisation brutale du système économique.

Le tissu des métropoles se complète, à ce seuil, par Izmir en Turquie, Sousse en Tunisie, Tlemcen et Annaba en Algérie, Palma, Malaga et Bilbao en Espagne, Palerme, Florence, Gènes, Parme et Brescia en Italie, Ljubliana en Slovénie, Graz en Autriche, Grenoble, Montpellier, Nantes et Rennes en France, Nottingham et Edimbourg au Royaume-Uni, Dresde en Allemagne (mais sa Staatkapelle se classe toujours dans les dix premiers orchestres symphoniques au monde), Brno en Tchéquie, Gdansk et Poznan en Pologne, Cluj en Roumanie et par les petites capitales de Bratislava, Minsk, Vilnius, Riga et Tal-

linn, à la tête d'États aux potentialités très modestes. Dans cette catégorie d'agglomérations, plusieurs capitales n'offrent en fait que cette fonction politique en dehors de toute assiette économique réelle : Nicosie, Sarajevo, Podgorica (à peine 170 000 habitants), Pristina, Skopje, les capitales des trois États baltes en sont l'illustration. Il en va de même de Chisinau et de Minsk, aux marges de l'aire considérée.

Deux cas originaux, prometteurs : les ensembles transfrontaliers Liège-Maastricht-Aix la Chapelle (Belgique, Pays-Bas, Allemagne) et Ostrava-Katowice ; le premier dépasse les 3,5 millions d'habitants, avec une forte activité compétitive, le second dépasse les 5,5 millions dans une zone industrielle en forte recomposition et particulièrement active. Pris au niveau désagrégé des petites métropoles, leur poids démographique et économique les inscrit dans cette strate, mais la réalité fonctionnelle des aires urbaines transfrontalières en cours de structuration les portera très rapidement à un, voire plusieurs échelons supérieurs. Ces nouvelles organisations procèdent du même processus d'interterritorialité par agrégation progressive de collectivités territoriales autour d'une ou de plusieurs villes-centres puissantes, mais cette flaque urbaine franchit, ici, les frontières. Tout comme l'aire métropolitaine belgo-française de Lille, tout comme l'ATB (agglomération trinationale de Bâle, supra), Nice et son rayon d'action vers la Riviera italienne (supra), l'arc alpin, connectant le sillon alpin français au « triangle d'azur » lémanique suisse (infra), et Saar-Lor-Lux-Plus (infra), se mettent donc en place des dispositifs transfrontaliers, jusqu'à il y a peu disjointes et disloqués, mais dotés de part et d'autre de la frontière de capacités élevées qui, mises en commun, peuvent constituer des pôles d'envergure et des métropoles par essence internationales. De périphériques aux centres des États/Nations, inscrites dans des zones de coupures sévères, qui gardent encore les signes de conflits passés (la statue de « la Silésienne », à Cieszyn, en Pologne, continue à pointer agressivement son épée vers la frontière tchèque), ces régions passent actuellement de statut d'espace transfrontalier à celui de territoire transfrontalier : l'un et l'autre sont à cheval sur un ou plusieurs États limitrophes, mais

l'appropriation par les acteurs locaux, après effacement communautaire des limites internes, bascule l'espace en territoire transfrontalier. Cette métropolisation transfrontalière témoigne du changement de lignes en cours et donc de la nécessité de raisonner à l'échelle non plus nationale mais supranationale, échelle de l'ensemble fonctionnel, celle adoptée ici.

Les nombreuses translations des frontières européennes ont par ailleurs laissé des traces dans la composition cosmopolite des peuplements de ces zones « tampons ». Un exemple parmi d'autres, celui de Lviv, aujourd'hui en Ukraine. Le nom de la ville suffit à traduire les évolutions : ville nouvelle fondée en 1250 par le prince Danil Romanovitch Galitski, qui la nomma du nom de son fils Léon, Leopold en latin (les Français la dénommaient Leopol, terminologie toujours usitée de nos jours par la Curie romaine), elle devint lithuanienne sous l'appellation russe de Liev, puis, polonaise, fut rebaptisée Lwów, puis Lemberg lorsqu'après le partage et la disparition de la Pologne, elle fut la capitale des confins autrichiens de Galicie. En 1918 elle redevint polonaise, à nouveau sous le nom de Lwów, puis russe en 1945, sous celui de Lvov. Ukrainienne depuis 1991, elle se dénomme aujourd'hui Lviv. Dans ce cas, ce n'est pas la métropolisation qui transcende les frontières, mais celles-ci qui « bougent » alors que la place centrale demeure. Lviv est la capitale incontestée de la partie occidentale de l'Ukraine mais rayonne aussi en Pologne (elle partageait jadis avec Cracovie le rôle de capitale de la « Pologne paysanne »), Slovaquie, Hongrie et Roumanie. En Ukraine elle polarise la Galicie dont elle est le cœur, une Galicie qui n'a jamais été dans l'empire russe, mais contrôle aussi la Volhynie, la Bucovine – qui fut turque, puis roumaine pendant l'entre-deux-guerres –, la Transcarpatie (ex Ruthénie subcarpatique de l'ex Tchécoslovaquie, mais de populations slovaques et hongroises) et une partie de la Podolie et de la Polésie. Cette marqueterie régionale, qui totalise une quinzaine de millions d'habitants, s'accompagne d'une multiplication de villes relais de Lviv, d'un véritable réseau urbain qui manque à Kharkiv. A dominante catholique dans une aire orthodoxe, plus tournée vers l'Ouest que vers l'Est, Lviv, qui n'atteint pas le million d'habitants mais conserve une économie

puissante, a des ambitions métropolitaines qui pourraient s'épanouir dans une Europe encore plus ouverte. Elle est une Gateway en attente.

En deçà de ce seuil de petites métropoles régionales et capitales de niveau fonctionnel faible se situent de très nombreuses agglomérations dont certaines, pour quelques aspects de leurs performances, seraient en droit de revendiquer leur inscription dans cet échelon. Nous avons volontairement clos la liste à un niveau qui nous paraît déjà bas. Certes, dans le cadre de la mondialisation et de la mise en réseau, beaucoup de lieux peuvent s'inscrire sur l'immense toile des échanges internationaux de toute sorte. Cependant une métropole doit demeurer, à nos yeux, une ville mère qui organise par de bonnes relations un vaste espace sur lequel elle rayonne. Le statut métropolitain ne peut être accordé qu'à des villes d'une certaine taille – sauf exception (Luxembourg, Malte) – dotées de fonctions de décision, de production, de conception et de services rares, fortement connectées au réseau des métropoles du monde entier. Malgré leurs efforts pour se hisser à ce niveau, parfois par une habile politique de marketing urbain, les agglomérations qui n'apparaissent pas dans la liste précédente semblent ne pas avoir tous les critères pour y être éligibles.

Quatre exemples permettront d'illustrer ce choix raisonné.

Ainsi, nous avons placé le seuil plancher, en France, au niveau de Grenoble, Montpellier, Nantes et Rennes. Rouen et Toulon sont immédiatement en deçà, d'après les différentes études sur l'armature urbaine en France (Damette, 1994, parmi d'autres). Par ailleurs, chacune de ces deux agglomérations fait, de plus, figure d'isolat dans son environnement. Ce n'est pas le cas de Nancy, elle aussi immédiatement en deçà du seuil adopté. La Lorraine dispose, en effet, de deux villes, d'un doublon urbain, Nancy-Metz, qui lui permettrait de s'inscrire au niveau « petites métropoles ». La gouvernance régionale fait que les deux villes se tournent le dos plus qu'elles ne coopèrent, et que Metz est plus à mettre en relation avec Saarbrücken ou Luxem-

bourg qu'avec Nancy. C'est plutôt à ce niveau transfrontalier d'une région européenne « Saar-Lor-Lux-Plus » qu'il conviendrait de se référer, ce qui ne ferait qu'étoffer, en fait, Luxembourg, déjà identifié.

Pour la Roumanie, au delà de Bucarest et de Cluj, quatre villes pourraient prétendre au seuil d'émergence : Timisoara, Craiova, Brasov et Iasi. La première a une population voisine de celle de Cluj, mais ne rayonne que sur une micro région. Elle est en voie d'étoffer son réseau de relations internationales avec le développement de son université, mais son tissu économique, comme celui de son environnement, est mince. C'est encore plus vrai de Iasi, en perte de vitesse. Quant aux deux autres, outre que Craiova peine à sortir d'une période de marasme, elles sont trop proches de la capitale pour véritablement s'autonomiser, mais elles sont trop loin pour faire corps avec elle et conforter une métropolisation de l'aire capitale.

Quant à la Grèce, « Thessalonique transformée en future métropole balkanique riche de quatre millions et demi d'habitants en quelques années, se révèle n'être qu'un scénario de science-fiction » (Tsoulouvis, 2002).

Au Maroc, on pourrait envisager l'émergence d'un binôme Fès-Meknès. En fait, « Fès reste une véritable capitale régionale, bien qu'elle n'atteigne pas pour autant le rang de métropole intérieure du Maroc, statut auquel elle aspire ; elle n'en a ni la puissance, ni les fonctions, ni l'ouverture sur l'économie monde. Comparativement, Meknès demeure une ville seconde dans l'armature nationale, une capitale régionale bien moins affirmée » (Berriane in Troin, 2002), et le découpage régional scinde l'ensemble constitué par les deux villes proches. Quant à Agadir et Tanger, la première, aujourd'hui encore surtout à forte spécialisation touristique, s'étoffe pour devenir, peut-être, dans le futur, un pôle du Sud marocain, tandis que, paradoxalement, la ville de Tanger semble de plus en plus à côté des gros investissements de type concession (BOT) du pôle logistique et industriel tingitan en gestation, qu'elle ne commande pas.

### III. Lignes de force et arbitrages

Le système urbain Europe-Méditerranée ainsi présenté se structure donc en :

1) villes mondiales	2
2) très puissantes aires métropolitaines	2
3) grandes aires métropolitaines	8 (dont 1 russe)
4) grandes métropoles	9 (dont 1 russe)
5) métropoles et autres capitales importantes	19
6) métropoles régionales et capitales moins bien dotées	43
7) petites métropoles régionales et capitales de niveau fonctionnel faible	46

#### 1. Le pavage de l'espace

Sur le plan de l'organisation de l'espace, Etienne Juillard (1968, 1976) avait très tôt identifié ce qu'il dénommait « les nature d'espaces européens » en distinguant un modèle rhéman, axial et multi centré, un modèle parisien, hypercentré, et différents stades périphériques. Le modèle spatial de Juillard a été de nombreuses fois repris (Vandermotten et al., 1999, par exemple).

Aujourd'hui, on peut observer la permanence du système rhéman, polycentrique, depuis le « triangle d'or » de Zurich jusqu'à Randstad Holland à l'embouchure du Rhin, un prolongement de ce modèle rhéman dans les Midlands britanniques, dans la plaine padane et, de façon atténuée et en partie héritée, dans la traînée industrialo-urbaine de Haute-Silésie et Moravie septentrionale. Le « modèle parisien », à forte centralité autour d'une grande ville se produit de façon affirmée dans son lieu éponyme, mais aussi dans les bassins londonien et de München, à Vienne, Budapest – où il est hypertrophié par la rétraction des frontières de la Hongrie depuis le traité de Trianon -, Ma-

drid, Moscou, Athènes, le Caire, Beyrouth et Tunis malgré l'ébauche d'un axe littoral oriental pour cette dernière, et de façon moins nette à Rome, Naples, Lisbonne, Copenhague, Oslo, Stockholm (pour ces trois localités l'environnement proche est très peu densément peuplé) et Alger, tandis qu'au Maroc l'espace a été retourné d'une structuration polycentrique de villes impériales en une polarisation centralisée (polarisation axiale plutôt que d'un centre unique) à partir de l'axe littoral de la façade atlantique, de Rabat à Casa avec extension vers les antennes d'al-Jadida et Kénitra (Dirasset, 2005, Miossec 2005).

La structuration polycentrique à la rhémane associe de nombreuses aires métropolitaines presque coalescentes, alors que le modèle parisien, rejette plus ou moins loin en périphérie la possibilité d'émergence métropolitaine : le cas est caricatural pour Paris, Moscou, Athènes et Budapest (le réseau urbain y passe d'une métropole internationalisée de plus de 2,5 millions d'habitants à cinq villes comptant moins de 200 000 habitants chacune : Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs et Győr), affirmé pour Madrid en Castille, sensible pour Prague en Bohême. Pour le reste, on est en présence de périphéries sans grande ville, à réseaux urbains généralement incomplets ou tronqués, voire de périphéries qui sont souvent mal polarisées. Compte tenu de la balkanisation de la partie centrale et orientale et du Sud-Est de l'Europe, apparaissent des formes de macrocéphalie en Lilliput dont l'archétype est Malte (Miossec, 2013).

L'efficacité du modèle polycentrique rhéman n'est plus à prouver pour la réalisation d'un maillage serré des territoires, alors que le système parisien est performant si la ville centre est puissante mais assèche le reste du territoire tout en créant, au sein même de la mégapole des disparités sociales et une fracture géosociétale difficiles à supporter et à réduire.

La tendance va vers un renforcement de la mise en réseau, vers une dissémination comme on peut la suivre en République tchèque et en Pologne le long de la frontière polono-tchèque. Cette mise en réseau axiale permet d'associer autour d'une ville centre métropo-

litaine ou sub métropolitaine, un chapelet de villes qui confortent l'ensemble. L'axe rhénan en est l'exemple emblématique, l'alignement Milan-Parme-Bologne-Rimini, le « L » polonais (Gdansk-Poznan-Wroclaw-Katowice-Cracovie), l'arc alpin (Valence-Grenoble-Chambéry-Annecy-Genève-Lausanne), la façade atlantique marocaine (Kénitra-Salé-Rabat-Casablanca-al-Jadida), l'axe littoral oriental tunisien (Bizerte-Tunis-Hammamet-Enfidha-Sousse avec prolongement à Sfax) sont des exemples de témoignage de ces mises en réseau axiale.

L'organisation de l'espace générée par le « modèle parisien » engendre une grande métropole, centrale et bien équipée, d'autant plus qu'elle associe souvent la fonction de capitale politique à la fonction de métropole économique, métropole centrale qui « refoule » en périphérie lointaine les métropoles relais. Paris efface presque complètement, sur toute la moitié septentrionale de la France, toute autre velléité métropolitaine, qui n'émerge, timidement, qu'aux marges, à partir de Strasbourg, Lyon, Bordeaux, et à des niveaux hiérarchiques bas. Il en va de même pour l'Espagne avec Madrid et, en périphérie, Bilbao, Saragosse, Valence, Palma de Majorque, Malaga et Séville ; le cas catalan avec Barcelone est à part : il témoigne d'une histoire originale et d'une affirmation récente forte assortie d'une autonomie voire, peut-être demain, d'une indépendance. L'histoire totalement différente de la péninsule italique n'a pas permis l'essor d'une grande ville-capitale et Rome, tout comme Naples sont des micro-modèles parisiens, tandis que Milan, la grande capitale économique (Dalmasso, 1971) se raccorde au réseau rhénan. Athènes et Budapest ont fait le vide autour d'elles, tout comme Moscou, et, à une échelle plus réduite territorialement, Vienne et Prague. Aucune ville seconde importante n'émerge à la périphérie d'Athènes ou de Budapest – dans la configuration actuelle des frontières de la Hongrie -, seules Saint-Petersbourg et Nijni-Novgorod, aux héritages prestigieux, et en Autriche et en République tchèque, Graz et Brno, à des niveaux très bas de la hiérarchie, sauvent la mise, mais peuvent être porteuses, dans l'avenir, de potentialités au regard de leur situation au sein de l'ensemble du réseau urbain. Le cas stanbouliote est original, puisque l'énorme mé-

tropole a joué, dans les millénaires passés un rôle de métropole de l'empire romain d'Orient, byzantine et ottomane avéré, à cheval sur l'Europe, l'Afrique et l'Asie, de Budapest à Alger et à Bagdad. Mais, comme Vienne et Budapest, son rayonnement s'est étiolé en passant de capitale impériale à agglomération déchu d'un État-Nation centré sur l'Anatolie. Aujourd'hui la très grande métropole internationale est « plus pontique ou marmaréenne que méditerranéenne » (Pérouse, 2002), et le réseau urbain turc demeure assez lâche, ce qui renforce d'autant Istanbul.

La structuration métropolitaine Europe-Méditerranée conserve, dans son quadrant Nord-Ouest des lignes de force héritées qui ont été réadaptées à une ouverture accentuée de l'économie. L'éventail ouvert vers l'Est et centré sur la porte de l'Europe, le grand hub scaldéo-rhénan <sup>2</sup>, englobe les principales aires métropolisées. La branche centrale suit le Rhin, la branche Nord se projette vers Berlin et, au delà vers Poznan et Varsovie ; entre les deux se suit de Hanovre à Leipzig, Prague et Ostrava-Katowice, une autre pénétrante. La branche Sud, de Bruxelles-Paris vers Lyon, Turin et la botte italienne, se double en interne d'un faisceau alsacien, suisse et padan. La dragonne de l'éventail se poursuit, à l'opposé, en Grande-Bretagne.

En forçant le trait, on a pu y voir, naguère, une grande dorsale, parfois exagérément affirmée sous la forme d'une « banane » arquée de Londres à Milan, laissant à part de nombreuses métropoles majeures, dont Paris, Munich et Berlin. Kunzman et Wegener (1991), y voient de préférence une structuration polycentrique en grappe : « Nicht Banane sondern Traube » (« pas de banane plutôt une grappe ») a été repris par le Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1996) dans ses scénarii tendanciels de l'Allemagne dans l'espace européen, et l'argumentaire de Kunzman et Wegener sous tend les propositions polycentriques de l'Europe (Dematteis, 1997, Baudelle et coll. 2002, Allain et coll., 2003), principe polycentrique qui reprend les intuitions de Jean-François Gravier (Miossec, 2013).

3 2 <sup>2</sup> Toutes les formes de rapport ville-port se retrouvent le long de la Rangée Nord, avec bien sûr comme aboutissement les métropoles portuaires.

Mais si les adaptations à une économie ouverte ont été plus précoces et plus efficaces dans cette portion de l'Europe, le processus de métropolisation se développe sur l'ensemble de l'aire considérée. La métropolisation généralisée de l'Europe-Méditerranée peut éclore à condition que l'ouverture économique et l'accessibilité logistique soient attestées. Cela implique une mutation des relations État/villes. Ce changement est en cours en Europe centrale et orientale, avec, au delà de Vienne, des signes annonciateurs prometteurs en Bohême et Moravie, Silésie, Croatie, Lettonie et Estonie, des avants goûts à Budapest et à Tirana, pays où l'État reconsidère progressivement son rapport aux régions et aux métropoles. Ce vecteur aboutit à un pic majeur : Istanbul. L'affaiblissement d'Athènes, la difficile émergence roumaine, le démantèlement de l'ex Yougoslavie centrale et méridionale, atténuent cette diffusion qui s'enlise, plus à l'Est, aux confins de l'Europe, et qui s'assèche au Sud-Est, dans un Levant en impasse. Istanbul « digne d'un si grand empire » (Mantran, 1996) aurait pu constituer, au long de l'histoire, un pôle structurant à l'autre bout de cette grande diagonale Nord-Ouest-Sud-Est qui guide, partiellement, le système métropolitain européen. Mais, alors que les réseaux urbains du quadrant occidental se sont pérennisés et n'ont cessé de se renforcer, la structuration déjà plus lâche à partir de Byzance-Constantinople-Istanbul, s'est effritée avec le retrait progressif de « l'Homme malade ». Cependant la puissance de la mégapole stanbouliote pourrait constituer, dans l'avenir, un aimant incontournable pour les petites métropoles environnantes.

L'ouverture progressive vers le Sud, au Sud du quarantième parallèle en Méditerranée occidentale, autorise la gestation de places métropolitaines plus affirmées, confortées au Mezzogiorno italien, en Espagne, voire en Tunisie, par l'affaiblissement de l'État. La réussite maltaise, d'une Île-Cité-État sans aucune ressource et à l'économie totalement extravertie, témoigne de la possibilité de succès malgré des potentialités locales rares, à l'exception du savoir faire de ses populations. L'émergence du fait métropolitain nécessite, au sein d'un État, un nouveau positionnement des deux acteurs principaux, l'État et les métropoles : c'est un

jeu en cours au Maroc et en Algérie, avec un assouplissement mesuré de la tutelle étatique et une élasticité plus large pour les grandes villes. Mais ce jeu n'est pas sans péril. Quoiqu'il en soit, le frémissement qui apparaît depuis une décennie dans des États de la rive méridionale de la Méditerranée, mais aussi au « Nord du Sud » (Barcelone, Venise...) confirme qu'après l'arrimage de l'Europe centrale, « les chances des Nords des Suds ne sont pas minces » (Brunet et coll., 1989). La carte originale que nous produisons, reflet de la situation actuelle, montre à la fois les tendances centripètes, favorables à une concentration métropolitaine sur une aire réduite, mais aussi les mouvements centrifuges qui aident à l'éclosion de multiples métropoles plus périphériques par rapport au centre de gravité de l'ensemble géographique ; et chacune de ces métropoles est au cœur d'une toile qu'elle tisse avec ses autres partenaires de l'archipel. Il nous semble que la menace alors justifiée énoncée par Rozenblat et Cicille en 2003, s'est un peu éloignée en 2013 : « Si l'on n'y prend pas garde en effet, la dynamique spontanée du système urbain européen peut s'orienter vers une « ville globale » européenne n'intégrant qu'un nombre limité de villes et où seules des classes de population privilégiées participeraient aux activités du réseau dominant ». Le panneau oriental de l'Europe s'est rattaché, et, le long des corridors Ouest-Est et Est-Ouest, des nœuds s'affirment, avec un point très puissant sur les rives du Bosphore. Il en va de même vers le Sud, dans son quadrant occidental. Il faut convenir qu'il n'y a guère d'autre issue pour les territoires au Sud-Ouest, au Sud et au Sud-Est de l'Europe que de s'arrimer plus fortement au vaisseau européen : il n'existe pas de point fort, supra national, à la périphérie de ces territoires, bordés soit par le grand désert soit par un croissant aujourd'hui infertile. La voie est tracée, la direction signalée. L'évolution ne peut qu'être lente et progressive, le remodelage d'un système urbain nécessite des décennies voire des siècles, à moins d'un accident majeur.

Le différentiel est cependant saisissant entre une partie de l'Europe vieillissante et où la population des métropoles diminue, et un arc méridional à forte croissance (fig. 5). Le déclin démographique des métropoles

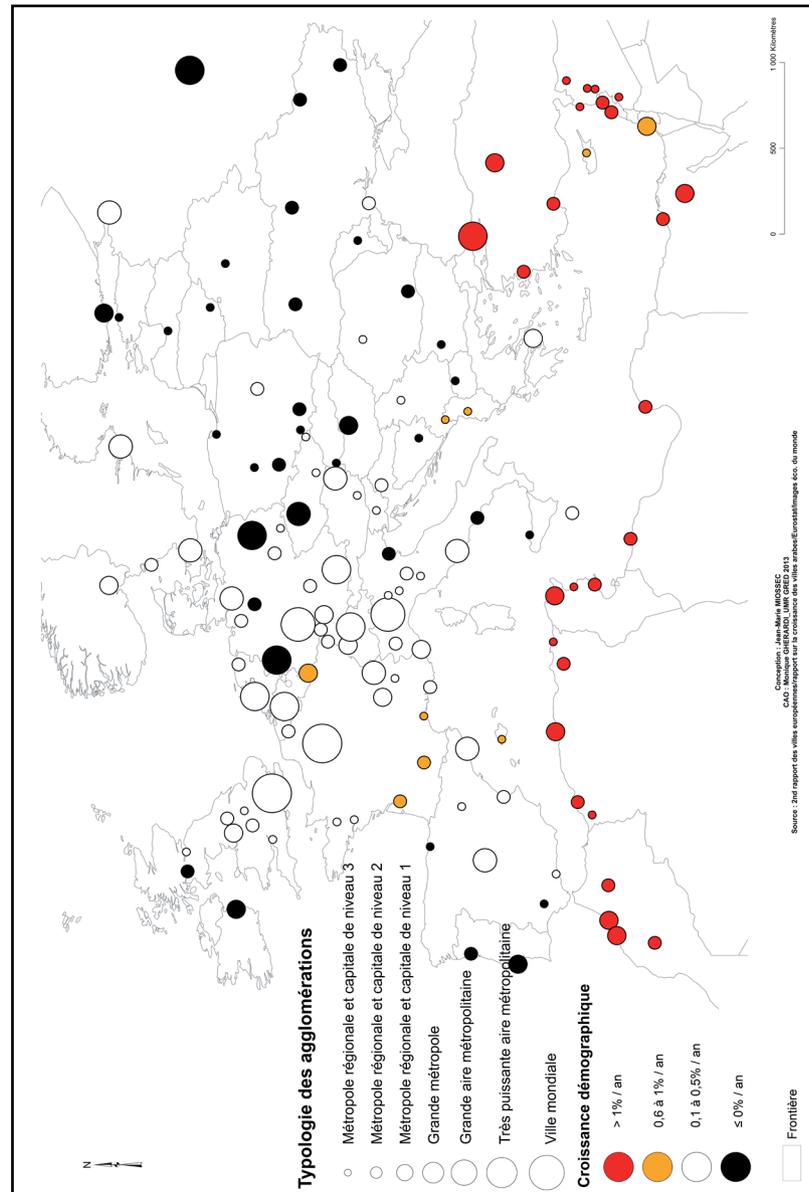


Figure 5 : Croissance démographique annuelle moyenne des dix dernières années des métropoles et capitales d'Europe et Méditerranée (circa 2000-2010).

d'Europe centrale et orientale ainsi que de plusieurs villes allemandes est désormais creusé. Les géographes allemands ont d'ailleurs forgé un néologisme, celui de *schrumpfende Städte*, c'est-à-dire de « villes rétrécissantes ». Toutes les strates de villes sont concernées, surtout les

petites dont plusieurs ont un fort déclin, mais aussi les métropoles : Rhin-Ruhr perd de la population chaque année, ainsi que Hanovre et Berlin, et les autres métropoles, à l'exception de Dresde, ont un taux de croissance presque nul. Le déclin est plus creusé en Europe centrale, avec Budapest et Riga, en particulier, mais également une vingtaine d'autres métropoles en diminution de leur population. A l'exception des capitales et métropoles du Sud, du Maroc à la Turquie, qui ont des taux de croissance annuels moyens supérieurs à 2% (près de 4%/an à Antalya, 3,1% pour l'immense Istanbul), les manifestations de la croissance sont extrêmement timides, généralement autour de 0,3% l'an.

## 2. Un processus pas toujours pavé de bonnes intentions

Les formules à l'œuvre pour la métropolisation nécessitent une gouvernance plurielle et l'acceptation, par les partenaires, d'un projet. Il y a souvent loin de la coupe aux lèvres, des invocations aux réelles implications consensuelles dans des programmes partagés. Mais la performance passe par ces impératifs que de nombreux acteurs ont désormais intégré, ce qui explique, pour une bonne part, la réussite et la bonne tenue de certaines métropole, où les bonnes pratiques sont intégrées, alors que sous d'autres cieux, l'incapacité de s'accorder sur des projets qui permettent de changer d'échelle, d'innover et de voir plus loin et plus grand, aboutissent à des déboires.

L'exemple de la restructuration des pôles universitaires et des clusters est à cet égard significatif de la capacité, ici, à œuvrer en commun en mutualisant et en agrégeant, signifiant ainsi la réussite et l'éligibilité à des opérations d'envergure, de notoriété<sup>3</sup> internationale voire mondiale et là, au refus manifeste de certains de céder une part de leur fallacieuse souveraineté, signant la décadence et le déclassement de leur ville. En France, l'efficacité de l'unicité de conduite universitaire strasbourgeoise ne s'oppose-t-elle pas à la fragmentation montpelliéraine ? la gouvernance urbaine de Lyon, consensuelle jusqu'à ses relations

3 6 <sup>3</sup> Initié en Allemagne, dans la décennie 2 000, l'initiative d'excellence a été un concours très bien doté entre les universités : les lauréates s'en glorifient en affichant sur leur Jahrbuch «EXZELLENT. Gewinnerin in der Exzellenzinitiative».

avec le Conseil Général du Rhône dans un partage des prérogatives, ne s'oppose-t-elle pas à la guidance désordonnée de l'aire marseillaise ? La métropole s'inscrit entre miracle et mirage, avec un projet ambitieux, mais, comme le rappelle Jean-Louis Bertoglio, « la vocation du « projet » est de préparer les terrains et les acteurs : cela suppose qu'il soit « partagé », que les « leaders » s'imposent et le conduisent, qu'une méthode de pilotage existe, et que les éléments de la « bonne organisation », donc, de la « bonne gestion », aient été préparés avec précision. En ce sens il ne faut pas confondre le droit, d'un côté, avec les conditions de sa mise en œuvre qui sont purement opérationnelles de l'autre. C'est souvent à ce niveau que le bât blesse » (Bertoglio, 2013). C'est ce découplage entre conception et opérationnalité que montre Fernanda Moscarelli dans son analyse comparative de la prise en compte du développement durable dans les schémas de cohérence territoriales (SCOT) grenoblois et montpelliérain (Moscarelli, 2013). Le projet métropolitain est un chainage à piloter de bout en bout, sur une longue durée, qui ne correspond généralement pas aux séquences électorales des acteurs qui doivent, pourtant, tenir leur légitimité des urnes.

Les enjeux et les scénarios de gouvernance liés à la mise en place des *Città metropolitane* (villes-métropolitaines) en Italie dont l'activation était prévue pour le 1er janvier 2014, mais qui sont suspendue à la suite de la chute du gouvernement de Mario Monti en décembre 2012 font l'objet d'une analyse approfondie de Raffaele Cattedra, Maurizio Memoli et Matteo Puttilli, brièvement résumée ici.

#### **Les enjeux de la gouvernance urbaine en Italie.**

##### **Décentralisation, crise du local et enjeux de la mise en place des Città Metropolitane<sup>4</sup>**

La question des Città metropolitane débute en 1990 (loi 142/1990), avec l'hypothèse d'institution de 15 villes portant ce statut, et se poursuit sans de véritables effets réels au cours des deux décennies suivantes. Puis, en 2012, elle subit une véritable accélération sous le « gouvernement technique » de Mario Monti, par le biais d'une loi (135 ex DL 95/2012) portant plus globalement sur une réorganisation politico-administrative et territoriale nationale, compor-

tant l'abolition d'un certain nombre de provinces (35) et la création de 10 villes métropolitaines, auxquelles doivent s'ajouter celles identifiées par les 5 autres Régions à statut spécial.

Saisie en tant que quatrième échelon « intermédiaire » des collectivités territoriales italiennes et se posant à l'articulation de la gouvernance entre les Province (équivalent des Départements) et les Comuni des grandes villes, la première approche des villes métropolitaine – celle des années 1990 et 2000 – est le fruit d'une volonté de réforme des « autonomies locales » qui se décline d'après un paradigme éminemment fédéraliste (d'après le jargon politique en vogue), et notamment fiscal, voulant d'ailleurs faire face aux enjeux de la globalisation à travers la reconnaissance stratégique d'une échelle locale du développement.

Mais au delà des principes dits fédéralistes, plusieurs défis locaux sont ainsi pointés, dont les principaux (« classiques ») peuvent être ainsi listés : la question de la planification des grandes agglomérations métropolitaines, notamment à la suite de l'étalement urbain (« l'area vasta » est traditionnellement le parent pauvre de l'aménagement territorial en Italie), et ce plus particulièrement par le biais de la profusion de projets et de programmes de planification dite stratégique (s'étalant à l'échelle explicitement métropolitaine ou provinciale) ; la gestion des transports, des réseaux en général et des ordures ; l'habitat ; la question environnementale ; la régénération urbaine à la suite des processus de désindustrialisation et de tertiarisation des grades agglomération urbaines ; les grands projets d'équipement structurants, culturels, événementiels ; la sécurité urbaine etc.

Alors que la doxa internationale et nationale des dernières décennies met en évidence que de la compétition économique internationale se fonde de plus en plus sur des systèmes territoriaux dont les moteurs sont des « régions urbaines » performantes, il apparaît clairement qu'en Italie subsiste un décalage entre des réalités territoriales de facto à caractère métropolitain et l'absence d'un cadre politico-administratif qui les légitime. D'ici, donc, la justification des Città metropolitane.

Or, dans le nouveau contexte de crise économique, l'aventure que les città metropolitane sont appelées à jouer d'ici peu semble presque noyée dans le cadre général de la réforme politico-administrative et des nouveaux découpages, laissant presque de côté les enjeux locaux (ci dessus esquissés), pour laisser place à un autre paradigme. Un paradigme, certes à caractère néolibérale, mais qui (du moins en Italie) est soutenu et imposé par des mots d'ordres déclinés emblématiquement en anglais : l'austerity et la spendig review. Ce qui signifie très concrètement des réformes à coût zéro, ou – mieux – destinées à réduire les coûts de l'administration territoriale et du welfare et, notamment, les coûts de la politique liée au régime financier des élus locaux (ces derniers du reste de plus en plus stigmatisés par une délégitimation populaire qui les met en cause suite à l'explosion de nombreux scandales liés à la corruption).

À l'état actuel de transition, et en attendant la mise en place de la réforme (qui devrait progressivement se traduire, d'après la loi, par des élections avec un système indirect des représentants des Città métropolitane et des Provinces), si divers acteurs économiques locaux liés à la Confindustria des 9 nouvelles Città métropolitane s'alignent ouvertement en faveur de leur création, divers enjeux restent en suspens et divers scénarios semblent se dessiner, dont on peut en esquisser quelques uns : la concurrence entre acteurs : et plus particulièrement la rivalité entre les élus des provinces destinées à disparaître et les nouveaux « super-maires » des città métropolitane, ou bien celle entre les actuels maires des villes majeures et ceux des communes destinées à rentrer dans les villes-métropolitaines ; les contradictions et les contestations liés aux nouveaux découpages administratifs (supervisés et ratifiés par les Régions) qui peuvent faire éclater la prétendue cohérence des plans stratégiques métropolitains à l'œuvre ; le flou quant aux pouvoirs réels et aux compétences territoriales des nouvelles collectivités.

Raffaele Cattedra (GRED-Montpellier 3/ Università di Cagliari)

Maurizio Memoli (GRED-Università di Cagliari)

Matteo Puttilli (Università di Cagliari)

Le processus de métropolisation implique donc des moyens en faveur d'une ouverture accrue de l'économie. Mais il impose, en contre partie du délestage de l'État, une recomposition drastique du rôle de celui-ci, afin de réguler la totalité de l'entité géosociétale qu'il continue à commander cependant. Promouvoir des pôles métropolitains ne peut qu'avoir une conséquence positive, par augmentation de la richesse, sous réserve que les redistributions s'effectuent avec intensité car métropolisation rime avec ségrégation, ségrégation spatiale et inégalités spatiales. Toutes les villes d'un pays ne peuvent prétendre accéder au fait métropolitain. On l'a montré pour les localités en deçà du seuil d'émergence. Toutes les villes universitaires ne peuvent devenir des pôles d'excellence, et toutes celles qui ont une masse a priori suffisante n'y sont éligibles que si leur gouvernance l'autorise. Par conséquent, une ou quelques villes par pays concentrent les retombées positives de l'insertion dans le réseau mondial.

Pour le reste du territoire, la politique d'aménagement doit disposer de moyens encore plus puissants qu'auparavant et elle doit s'accompagner d'une politique de développement économique et de redistri-

bution. Pour cela, le rôle de l'Etat demeure majeur en matière d'aménagement du territoire. L'État a un rôle de régulation. Celui-ci passe par une politique dotée d'instruments. Dans le cadre de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (Charte, Débat, etc.), les politiques de déconcentration et de décentralisation et la multiplication des strates d'outils constituent un corpus qui se renouvelle et s'adapte à une réalité changeante: Schéma National d'Aménagement du territoire (SNAT), Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT), Schéma de COhérence Territoriale (SCOT), Schémas d'OriEntation (de type SOFA), Schéma Directeur d'Aménagement d'Aire Métropolitaine (SDAAM<sup>5</sup>), etc.. L'outil n'est bien sûr pas la fin en soi, mais c'est du positionnement des problèmes de gouvernance des territoires, sur les règles de coopération à réinventer et sur les articulations agglomérations et régions que viendront des progrès décisifs dans l'art de la gouvernance ou dans la gouvernabilité des territoires, qui associent hommes et espaces.

Loin d'être une autonomisation sans limites, le processus de métropolisation nécessite un accompagnement substantiel de la part des autorités de l'Etat, tant au niveau régional (préfets, gouverneurs etc.), qu'au niveau des instances de gouvernement central (ministères de tutelle de l'aménagement du territoire et autres institutions concernées par la dynamique territoriale). Sans cela, la fracture entre les territoires branchés sur la mondialisation, et l'« envers » du pays deviendra béante. Au delà des causes financières ou politiques, le printemps tunisien, la crise grecque, l'indignation espagnole et autres difficultés chypriotes, islandaises, irlandaises et portugaises, ont un soubassement territorial. Les écarts se sont creusés entre des localités relativement bien dotées car branchées sur le mondial, sans que les politiques sociales aient su anticiper et que la gestion des retombées financières ait été judicieuse. L'exemple irlandais est significatif.

L'Irlande<sup>6</sup> est, en 2011, en situation de crise grave. Ce n'est pas une crise importée, elle est home made, faite maison. Après l'entrée dans la Communauté européenne, en 1973, l'Irlande a retiré d'importants avantages grâce à la PAC puis aux fonds structurels. La verte Erin, pays de

4 0 <sup>5</sup> Nombreux sont les Etats à avoir engagé un SNAT. Pour ne prendre que les trois pays du Maghreb central, tous trois l'ont établi (cf. par exemple, Miossec (Jean-Marie), [2009] 2011, Originalité et actualité du Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire National de Tunisie : les mots et les faits, in, Diop et Miossec (eds), Comparatisme en aménagement du territoire : mimétisme et spécificité.

Afrique de l'Ouest, Maghreb, France, GRED, pp 149-168. Au niveau infra, cf. par exemple, Dirasset, 2005, Etude du Schéma d'Organisation Fonctionnelle d'Aménagement de l'aire métropolitaine centrale Casablanca-Rabat. Direction de l'Aménagement du Territoire, multipagination, Schéma d'aménagement et de développement durable de la région du Nord-Ouest à l'horizon 2025. Ministère de l'aména- 4 1

pâturages, qui avait une économie exsangue, vulnérable, et qui était l'un des plus pauvres pays d'Europe dans les décennies 50 et 60 du XXe siècle, a ainsi élargi son marché d'exportations de produits agricoles et l'adhésion a été plébiscitée par 83% des électeurs. Il a fallu attendre 1990 pour que le taux de croissance décolle, avec le développement industriel, l'implantation de firmes étrangères, principalement américaines : « the Irish economy fared poorly in the 1980s, with low growth, high unemployment, budgetary deficits, and low levels of private sector investment. Since then it has been one of the best success stories in Europe, because of both government policies and European investment. Throughout the 1990s, the Irish government has implemented a series of measures to curb inflation, reduce government spending, and promote foreign investment » (Gardiner, in Bailly et Frémont, 2000). Le taux de chômage a chuté de moitié, atteignant 5% en 2000. Le niveau de vie augmenta, la politique de dumping fiscal – le taux d'impôt des entreprises est de 12,5% alors que la moyenne européenne est de 27,5% – continua à attirer des entreprises étrangères séduites également par une main d'œuvre anglophone, formée et bon marché, une place financière se développa spécialisée dans l'administration des hedge funds par définition peu réglementés et à hauts risques. Le secteur financier employait fin 2010 115 000 personnes, ce qui représente 6,2% de l'emploi total et, après le Luxembourg (26,0 %) et le Royaume-Uni (10,0 %) l'Irlande est, avec un secteur financier qui représente 9,8% du PIB, le troisième Etat de l'UE quant à l'importance relative de cette activité. Que faire de cet argent qui afflue ? Le petit marché intérieur irlandais (4,4 millions d'âmes) est organisé, sur le plan financier, en oligopole avec trois grandes banques et deux caisses hypothécaires. La recherche de placements rémunérateurs se porte sur l'immobilier de bureaux, l'aide aux entreprises de bâtiment et travaux publics, les prêts sans réserve aux particuliers. A la tête des banques « une nouvelle génération de dirigeants mégalomanes a remplacé les banquiers prudents à l'ancienne. Trop petite pour eux, l'Irlande : il leur faut le Royaume-Uni, l'Amérique, l'Asie ! On ouvre des succursales luxueuses dans tous les recoins du monde » (Le Monde daté du 26/XI/2010). Les banques trop vite grandies de ce petit pays se sont crues obligées de croître au delà du petit marché local en prenant des risques. L'Etat, quant à lui, s'est replié, favorisant la déréglementation, les privatisations, les concentrations dans des compétences spécifiques. Les solidarités entre les différents acteurs économiques, financiers, politiques et médiatiques dans ce « mouchoir de poche où tous les décideurs se connaissent » (ibid.) ont couvert les dérapages. Le mercredi 29 septembre 2010, le gouvernement signifiait aux députés du Dáil (parlement irlandais), l'état de faillite : naufrage de l'Anglo Irish Bank (34 milliards d'euros), solde budgétaire de l'Irlande passant de +2,9% du PIB en 2006 à 0 en 2007, - 7,3% en 2008, - 14,4% en 2009, -32% en 2010, endettement qui passe de 64% du PIB en 2009 à 100% en 2010. La faillite de la

principale banque, surnommée Anglo Toxic Bank, s'accompagne peu après de l'Allied Irish Bank et des difficultés des caisses hypothécaires. On estime, en 2011, la facture pour l'assainissement des banques à hauteur de 50 milliards d'euros et, pressés par les USA, l'Union européenne et le FMI accordent une première assistance de 90 milliards d'euros au gouvernement irlandais, auxquels le Royaume-Uni et la Suède – hors Euroland – ajoutent une dizaine de milliards. Le taux de chômage qui était l'un des plus bas d'Europe a triplé en trois ans et dépasse les 14% en 2011. La purge à la grecque se poursuit, avec les baisses de salaires des fonctionnaires, des allocations familiales, des allocations chômage, et l'augmentation des taxes, instauration d'une taxe foncière, sans vouloir toucher à l'impôt très bas sur les sociétés qui avait contribué à les attirer. Le « Tigre celtique » a un genou à terre. La firme Dell, qui représentait 5% du PIB a quitté la zone franche de Limerick, proche de l'aéroport de Shannon, pour Lodz en Pologne. Le gouvernement, après beaucoup d'atermoiements a découplé artificiellement son acceptation de l'aide : pour lui, l'aide est uniquement une réponse à la crise bancaire, pas à l'apurement des comptes publics dont il assure, seul, la maîtrise. L'impôt sur les sociétés demeure un tabou irlandais et un paradoxe. La très influente Chambre de commerce américano-irlandaise a fait un forcing afin qu'il n'y ait pas de remise en cause du taux, menaçant de la fermeture des sites. La société irlandaise « condamne, tout en l'acceptant de façon résignée, l'austérité imposée par le gouvernement à l'ensemble de la société mais elle refuse, dans le même temps une participation de entreprises au redressement des banques. Elle critique l'intervention européenne au motif qu'elle remet en cause l'indépendance nationale, mais estime celle-ci garantie par l'ouverture de son territoire et la mondialisation » (Humbert, 2010<sup>7</sup>). La crise bancaire et financière irlandaise, différente en partie des autres difficultés de la périphérie de l'Europe dans la première et le début de la seconde décennie du XXIe siècle, illustre un conflit structurel fondamental : le monde est passé d'une conception westphalienne, nationale, nationaliste à la mondialisation. L'UE insère entre ces deux échelons scalaires, l'échelon national et l'échelon mondial, celui d'un grand espace institutionnalisé. Le niveau national demeure institutionnalisé en partie, même s'il a transféré nombre de compétences. Le niveau global n'est pas institutionnalisé : le jeu de l'offre et de la demande s'y déploie au grès des avantages comparatifs. Le Monde sans rivage, qu'illustrait magistralement l'ambassadeur Juan Archibaldo Lanús, « n'a pas encore trouvé une définition claire de ses attributions » (Lanús, 1997) Comment articuler ces trois registres ? Dans un cas de difficultés comme celui de l'Irlande, les réactions opposées témoignent de finalités différentes. L'Union européenne qui construit sur la longue durée une structuration cohérente ne peut accepter un échec et joue la solidarité en formulant des conditions. Les Irlandais ne peuvent pas se passer de l'aide et en acceptent, de

4 2 gement du territoire et de l'environnement. 306 pages, SDAAM d'Oran, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 223 pages.  
 6 Extrait de Miossec (Jean-Marie), 2013, Rivages d'Europe. Personnalité et avenir d'un continent ouvert, L'Harmattan, 853 pages, pp 165-167.

<sup>7</sup> Humbert (Jean-François), La crise financière et bancaire en Irlande, Sénat français, 7 décembre 2010, 4 3 31 pages.

mauvaise grâce mais contraints par les événements, le filet protecteur, mais tirent une ligne rouge sur la clé de leur attractivité et de leur compétitivité, le très faible taux d'impôt des sociétés qui leur garantit leur insertion dans la mondialisation. Il y a là une contradiction qui ne pourra pas être longtemps supportée. Soit l'on accepte les règles du jeu du club auquel on adhère, avec des limites à ne pas dépasser et des solidarités de groupe, avec un positionnement d'esprit de corps vis-à-vis de l'extérieur, soit l'on quitte le club pour s'inscrire ailleurs. Il paraît difficile, sur le plan éthique, et l'Europe est une éthique, d'accepter les avantages et de réfuter les servitudes. C'est un Irlandais, membre de la Commission chargée de la concurrence de la CEE, Peter Sutherland, favorable au marché unique, qui écrivait, en 1988, « la liberté n'existe que parce que les lois de la concurrence font l'objet d'une réglementation » (Sutherland, 1988) ; et il ajoutait : « dans notre façon de mettre en œuvre les règles de la concurrence, nous devons trouver le juste milieu entre, d'une part, la confiance que nous mettons dans les forces du marché et dans leur régulation naturelle et, d'autre part, le recours parfois nécessaire à d'utiles interventions de l'Etat » (ibid.). L'Irlande a incontestablement transgressé ce juste milieu dans son aventure qui l'a amenée au naufrage de 2010.

Le cas tunisien est également exemplaire. Le renforcement de l'axe littoral oriental a été incontestable dans les quatre dernières décennies. Mais ici, en plus de l'effet classique de renforcement des économies d'échelle et externe sur des territoires bien innervés, et d'affaissement des périphéries, s'est ajoutée une perturbation majeure, celle de la confiscation par un clan familial des bénéfices de l'efficience renforcée de territoires les mieux placés. La redistribution déjà difficile ne s'est plus opérée, et ce, sans scrupules. C'est une situation tout à fait opposée à celle de la « décennie Noura » (décennie 1970), lors de la première ouverture, *infitah*, pendant laquelle le premier ministre tunisien pouvait affirmer : « Ainsi nous empruntons au libéralisme économique son style, ses méthodes et les incitations qu'il offre pour produire, en même temps nous nous inspirons de l'éthique des socialistes et des moyens qu'elle met à notre disposition pour répartir ». À l'issue d'une analyse sur « métropolisation, mondialisation » en Tunisie, rédigée en 2002, nous affirmions dans un paragraphe sur « la cohérence nécessaire entre les proximités internationale, sociale et sociétale » : « Dans le reste du pays [l'intérieur], et pour le pays dans son ensemble, le dosage entre proximités internationale, so-

ciété et sociétale, requiert plus d'attention. La première tendance, celle de l'ouverture, n'est pas ici en proue. Ses effets bénéfiques ne peuvent qu'être amortis, ses effets induits négatifs sont beaucoup plus forts, et surtout perçus – y compris culturellement – de manière beaucoup plus vive. C'est tout le talent de l'État qui est ici nécessaire, pour amortir un changement de cap qui, sinon, serait non seulement raté, mais verrait la cohérence nationale se disloquer, avec un pan de la société s'arrimer au grand large et le reste dériver vers une marginalité encore plus intolérable » (Miossec, 2002). L'immolation de Mohammed Bouazizi, le 17 décembre 2010, à Sidi Bou Zid, embrase la steppe et propage la révolution au pays tout entier puis à une partie du monde arabe. Même si d'autres facteurs ont facilité cet embrasement, le terreau disjonctif issu d'une métropolisation/mondialisation mal maîtrisée, détournée et accentuant les inéquités géosociétales, a été à l'œuvre. Il couve ailleurs.

### En guise de conclusion.

À un moment où l'accès à l'économie monde se généralise, à un moment où les métropoles entrent en concurrence les unes avec les autres, mais peuvent aussi tisser des liens de solidarité et de complémentarité, la bonne image, fruit d'un esprit de corps, est un facteur parmi d'autres, mais un facteur important. La notoriété, étayée par des performances et non par des intentions ou des incantations, contribue à positionner chaque métropole sur un échiquier en perpétuelle mouvance. L'Europe et la Méditerranée disposent d'un potentiel de premier rang au niveau mondial. Des héritages, des contraintes, des comportements, favorisent ou pénalisent telle ou telle métropole, telle ou telle grappe métropolitaine. Les potentialités sont cependant immenses, du seul fait de l'élargissement des marchés et des espaces mis en relation. Aux acteurs, s'ils désirent le succès de leurs entreprises et de leur foyer métropolitain, qu'ils soient acteurs internes ou externes aux métropoles, d'adopter un code de conduite respectueux d'une nouvelle règle du jeu, beaucoup plus ample, beaucoup plus complexe et beaucoup plus exigeante que dans les siècles précédents.

**Bibliographie :**

- Allain Rémy, Baudelle Guy, Guy Catherine, 2003, Le polycentrisme, un projet pour l'Europe, PUR, 306 pages.
- Ardinat Gilles, 2011, Géographie de la compétitivité. Mesure, représentation et gouvernance de la performance économique des Nations dans la mondialisation, thèse Université Paul Valéry, Montpellier, 498 pages.
- Ardinat Gilles, 2012, Comprendre la mondialisation en 10 leçons, Ellipses, 192 pages.
- Bagnasco Arnaldo et Le Galès Patrick, 1997, Villes en Europe, La Découverte, 280 pages.
- Bailly Antoine et Frémont Armand (eds), 2000, L'Europe et ses Etats. Une géographie, DATAR La Documentation Française, 208 pages.
- Baudelle Guy et Castagnède Bernard, 2002, Le polycentrisme en Europe, DATAR/Édition de l'Aube, 267 pages.
- Bertoglio Jean-Luc, 2013, La métropole : miracle ou mirage ?, Pouvoirs locaux, 96, pp 86-91.
- Brunet Roger, 1989, Les villes européennes, DATAR-La Documentation Française, 80 pages.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, 1995, Trendszenarien der Raumentwicklung in Deutschland und Europa. Beiträge zu einem Europäischen Raumentwicklungskonzept, 49 pages.
- Burgel Guy et Dalmaso Étienne (eds), 1978, Capitales et métropoles méditerranéennes, Villes en parallèle, 227 pages.
- Cherrad Salah-Eddine (ed.), 2013, Aspects et réalités de Constantine, une métropole régionale en devenir, LAT-GRED, 180 pages.
- Christaller Walter, 1950, Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa : Die Systeme der europäischen Orte, Frankfurter Geographischen Hefte, 96 pages.
- Dalmaso Étienne, 1971, Milan, capitale économique de l'Italie, Ophrys, 583 pages.
- Damette Félix, 1994, La France en villes, DATAR-La Documentation Française, 271 pages.
- Dematteis Giuseppe, 1997, Représentations spatiales de l'urbanisation européenne, in Bagnasco Arnaldo et Le Gales Patrick, Villes en Europe, La Découverte, pp67-96.
- Dirasset, 2005, Etude du Schéma d'Organisation Fonctionnelle d'Aménagement de l'aire métropolitaine centrale Casablanca-Rabat. Direction de l'Aménagement du Territoire, mutipagination.
- Dollfus Olivier, 1997, La mondialisation, Presses de Sciences Po., 171 pages.
- Dorling Danny, 2008, London and the English Desert. The grain of truth in a stereotype, Géocarrefour, 83, pp 87-98.
- ECOTEC Research and Consulting Ltd, NordRegio, Eurofutures, 2007a, L'état des villes européennes, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/themes/urban/audit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm)
- ECOTEC Research and Consulting Ltd, NordRegio, Eurofutures, 2007b, European Urban Audit, fiches par ville.
- Escallier (Robert)(ed.), 2002, Les enjeux de la métropolisation en Méditerranée, Cahier de la Méditerranée, 64, 405 pages.
- Gottmann Jean, 1961, Megalopolis, M.I.T. Press, 810 pages.
- Gravier Jean-François, 1947, Paris et le désert français, Le Portulan, 418 pages.
- Johnston R.J., Taylor Peter J. et Watts Michael J., 2002, Geographies of global change. Remapping the world, Blackwell, 518 pages.
- Juillard Étienne, 1968, L'Europe rhénane, A. Colin, 293 pages.
- Juillard Étienne, 1976, Pour une logique des divisions régionales en Europe occidentale, Revue de Géographie de l'Est, 3-4, pp 103-120.
- Kunzman Klaus R. et Wegener Michael, 1991, The Pattern of Urbanization in Western Europe, Ekistics, 58, 350-351, pp282-291.
- Lanús Archibaldo, 1997, Un monde sans rivage. Etat, Nation, Globalisation, Economica, 192 pages.
- Mantran Robert, 1996, Histoire d'Istanbul, Fayard, 382 pages.
- Miossec Jean-Marie (ed.), 1986, Les métropoles du monde arabe, BSLG, pp 113-432.
- Miossec Jean-Marie, 2002, Tunisie, métropolisation, mondialisation : efficence renforcée de l'axe oriental, in Escallier (Robert)(ed.), Les enjeux de la métropolisation en Méditerranée, Cahier de la Méditerranée, 64, pp 199-234.

Miossec Jean-Marie, 2005, Etude du Schéma d'Organisation Fonctionnelle d'Aménagement de l'aire métropolitaine centrale Casablanca-Rabat. Rapport intermédiaire. La zone métropolitaine centrale. Evolution, métropoles et villes relais, Direction de l'Aménagement du territoire, 75 pages.

Miossec Jean-Marie, 2008, Géohistoire de la régionalisation en France. L'horizon régional, PUF, Quadrige, 602 pages.

Miossec Jean-Marie, 2013, Rivages d'Europe. Personnalité et avenir d'un continent ouvert, L'Harmattan, 853 pages.

Moscarelli Fernanda, 2013, SCOT et développement durable en France : enseignements à partir des cas grenoblois et montpelliérain, thèse Université Paul Valéry, Montpellier, 421 pages.

Pérouse Jean-François, 2002, Istanbul, une métropole méditerranéenne ? Critique d'un lieu commun tenace, in Escallier (Robert)(ed.), 2002, Les enjeux de la métropolisation en Méditerranée, Cahier de la Méditerranée, 64, pp 167-198.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, German Institute of Urban Affairs, NEA Transport research and training, Policy Research & Consultancy, 2010, Second State of European Cities Report, 189 pages.

Rozenblat Céline et Cicille Patricia, 2003, Les villes européennes. Analyse comparative, DATAR-La Documentation Française, 94 pages.

Saint-Étienne Christian (dir.), 2010, Quelle stratégie dynamique d'aménagement du territoire pour construire une France forte et harmonieuse ? Rapport à Monsieur le Président de la République, 157 pages.

Sassen Saskia, 1991, The Global City. New York, London, Tokyo, Princeton University Press, 412 pages.

Sutherland Peter, 1988, 1er janvier 1993, ce qui va changer en Europe, PUF, 150 pages.

Taylor Peter, 2004, World City Network, Routledge, 241 pages.

Taylor Peter, Ni Pengfei, Derudder Ben, Hoyler Michael, Huang Jin, Witlox Frank, 2010, Global Urban Analysis. A Study of Cities in Globalization, Routledge, 438 pages.

Troin Jean-François (ed.), Maroc. Régions, pays, territoires, Maisonneuve et Larose, 502 pages.

Troin Jean-François, 2011, Régionalisation et mondialisation au Maroc : interférences positives ou déséquilibres accrus ?, Méditerranée, 116, pp 69-76.

Tsoulouvis Lefteris, 2002, Globalisation, métropolisation et processus de restructuration du système urbain en Grèce, in Escallier (Robert)(ed.), 2002, Les enjeux de la métropolisation en Méditerranée, Cahier de la Méditerranée, 64, pp 331-357.

UN-Habitat, 2012, The state of Arab Cities 2012. Challenges of Urban Transition, 232 pages.

UN-Habitat, 2012, State of the World's Cities 2012/2013. Prosperity of Cities, 149 pages.

Vandermotten Christian, Vermoesen Frank, De Lannoy Walter, De Corte Stefan, 1999, Villes d'Europe. Cartographie comparative, Bulletin du crédit communal, 408 pages.

**LA GRANDE VILLE DANS LE NORD-EST ALGERIEN :  
ARRET DE L'ETALEMENT OU EXTENSION SANS LIMITE ?  
QUEL MODE DE GESTION POUR SON TERRITOIRE ?**



**CHERRAD SALAH-EDDINE**  
Professeur, Université Constantine 1  
Laboratoire LAT-GRED

Les villes et plus particulièrement les grandes villes, partout dans le monde, connaissent un phénomène d'extension sans précédent sous l'effet de la croissance démographique, du développement économique et de l'implantation des équipements.

Ce mouvement d'étalement ou de redéploiement des villes sur leur périphérie est présenté comme un besoin, une exigence, car soit les terrains à construire sont inexistantes, soit il est devenu nécessaire d'aérer la ville afin de réduire les multiples contraintes. Cette donnée universelle, généralisée, est présente dans le bassin méditerranéen et également en Algérie où elle commence à prendre de l'ampleur.

Ce processus qui intéresse en premier lieu les grandes villes s'exprime sous différentes formes puisque nous observons tantôt des continuums dans l'occupation du sol et tantôt des discontinuités, des ruptures.

En Algérie, un texte de loi (Loi N° 01-20, du 12/12/2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, et notamment son article N°3) fait référence à la grande ville en la définissant comme étant « une agglomération urbaine dont la population totalise au moins

cent mille (100 000) habitants ». Il est tout à fait admis que ce critère, à lui tout seul, est insuffisant car il faudrait y ajouter d'autres fonctions à rayonnement régional voire national et parfois international.

Pour ce qui nous intéresse, nous avons limité volontairement notre analyse aux villes de plus de 250 000 habitants soit le quart du million. Sur le plan méthodologique nous distinguerons d'abord la ville correspondant sensu-stricto au chef-lieu de commune (ACL) et ensuite les agglomérations secondaires (AS) ainsi que la population établie dans la zone éparse (ZE) qui sont situées à l'intérieur des limites communales c'est-à-dire la ville-commune et en dernier lieu les agglomérations chef-lieu de commune et les agglomérations secondaires appartenant aux communes strictement limitrophes.

Nous examinerons 4 grandes villes du Nord-est algérien qui sont situées dans des milieux physiques différents à savoir Annaba (littoral), Constantine (Atlas Tellien), Sétif (Hautes Plaines), Batna (Atlas Saharien). Elles ont la particularité d'avoir connu des processus de développement et d'extension différents durant ces 3 dernières décennies.

### I. La population des grandes villes et de leurs agglomérations en 1977 et 2008 (fig. 1)

En 1977, année que nous prenons comme année de référence, Batna et Sétif avaient déjà plus de 100 000 habitants alors qu'Annaba comptait plus de 200 000 habitants et Constantine plus de 300 000 habitants.

- En ce qui concerne Annaba, le chef-lieu (ACL) a 222 607 habitants alors qu'au niveau des agglomérations secondaires (AS) et de la zone éparse (ZE) la population est de 26 746 personnes. Pour l'ensemble de la commune la population s'est élevée à 249 353 habitants. En réalité, la future commune d'El Bouni, dont la création interviendra en 1984, fait encore partie de la commune d'Annaba.

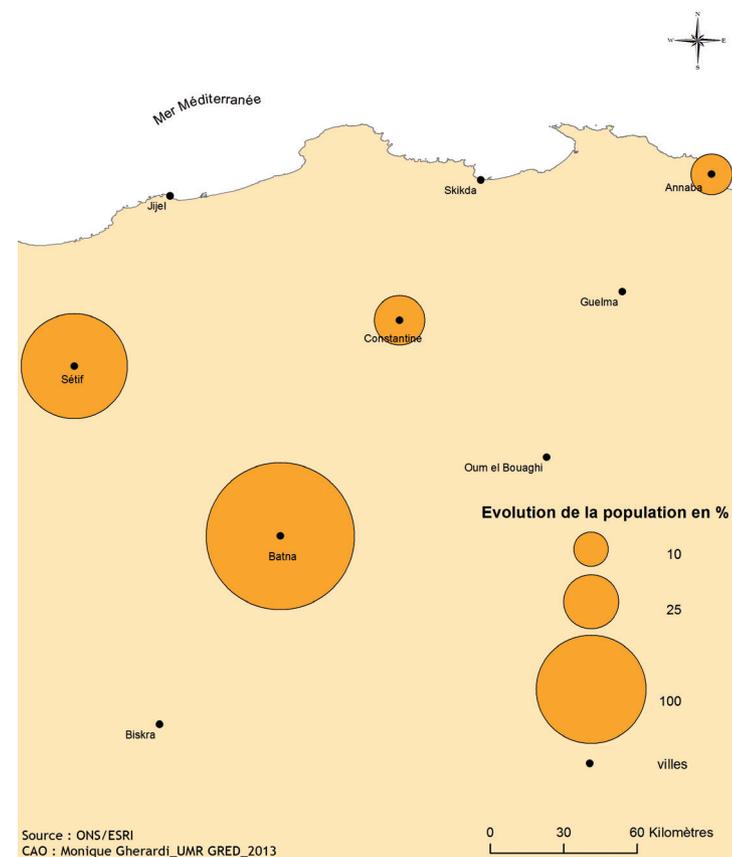


Figure 1 : Évolution de la population entre 1977 et 2008 des ACL (chefs-lieux)

- Quant à Constantine, son chef-lieu (ACL) compte 345 566 habitants alors qu'au niveau de ses agglomérations secondaires (AS) et de sa zone éparse (ZE) les effectifs sont de 11 934 personnes. Pour l'ensemble de la commune la population s'élève à 357 500 habitants. Quant à la population des AS et de la ZE de ses 4 communes limitrophes (Khroub, Aïn Smara, Hamma Bouziane, Didouche Mourad) elle est de l'ordre de 31 664 personnes. Au total la population de l'agglomération intercommunale (ACL et AS de la commune de Constantine et de ses 4 des communes limitrophes) s'élève à 389 164 habitants.

-Pour Sétif, le chef-lieu (ACL) abrite 129 756 personnes alors qu'au niveau des agglomérations secondaires (AS) et de la zone éparse (ZE) les effectifs sont minimes avec 1884 personnes. Pour l'ensemble de la commune la population atteint 131 638 habitants. Quant à la population des AS et de la ZE de sa commune limitrophe (Ain Arnat) elle est de 5656 personnes. Au total la population de l'agglomération intercommunale (ACL, AS, ZE de la commune de Sétif et de sa commune limitrophe) est de l'ordre de 137 294 habitants.

- Au niveau de Batna, l'agglomération chef-lieu (ACL) a 102 756 habitants alors qu'au niveau des agglomérations secondaires (AS) et de la zone éparse (ZE) la population est de 11 644 personnes. Pour l'ensemble de la commune, la population est de 114 400 personnes. En réalité, les futures communes de Fesdis et d'Oued Chaaba, dont la création interviendra en 1984, font encore partie de la commune de Batna. Quant à la population des AS et ZE de sa commune limitrophe (Tazoult) elle est de 8210 habitants personnes. Au total la population de l'agglomération intercommunale (ACL et AS de la commune de Batna et de sa commune limitrophe) s'élève à 122 610 habitants

Ces villes se situent dans 3 paliers distincts : 100 000 habitants pour Sétif et Batna, 200 000 habitants pour Annaba et 300 000 habitants pour Constantine et depuis une trentaine d'années elles sont devenues de grandes villes en acquérant des attributs et des fonctions de haut niveau dans le nord-est algérien (fig.2). En effet, elles disposent de divers équipements et infrastructures (zones industrielles, universités, aéroport,...) qui leur permettent d'avoir une assise économique, d'être un pôle et de rayonner sur leurs ensembles territoriaux respectifs d'autant plus qu'elles sont des chefs-lieux de leur wilaya respective bien avant 1962. Ainsi Annaba rayonne sur le littoral et son arrière pays, Constantine sur une partie du Constantinois, Sétif et Batna sur respectivement les Hautes Plaines Occidentales et les Aurès. En 2008, dans chacune de ces grandes villes résidaient plus de 250 000 habitants. En prenant en compte les critères déjà utili-

sés précédemment (ACL, AS et ZE de la commune et les ACL et AS des communes limitrophes nous avons la situation suivante :

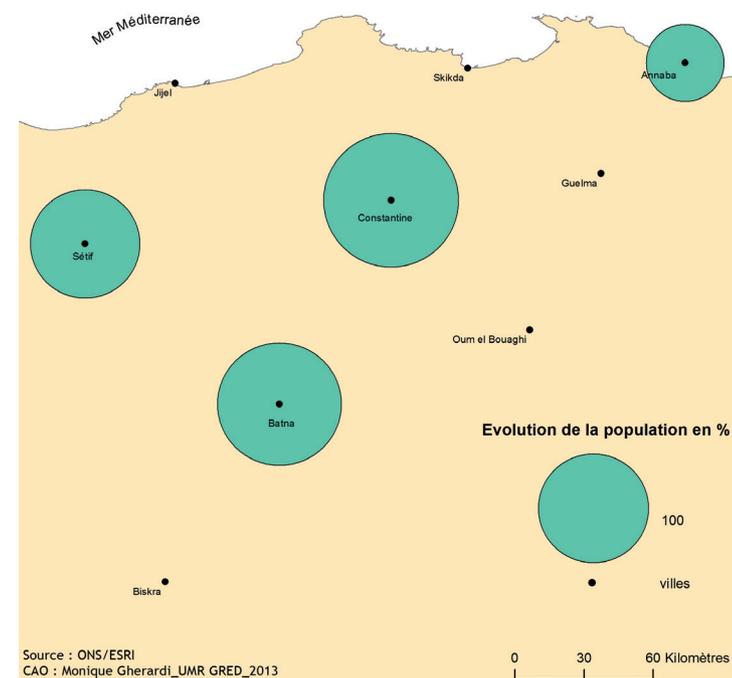


Figure 2 : Évolution de la population des agglomérations entre 1977 et 2008

-Annaba, son chef-lieu (ACL) abrite 253 968 personnes alors qu'au niveau des agglomérations secondaires (AS) et de la zone éparse (ZE) les effectifs sont devenues minimes avec 3391 personnes. Pour l'ensemble de la commune la population est de 257 359 habitants. Quant à la population des AS et de la ZE de sa commune limitrophe (El Bouni) elle s'est hissée à 130 235 personnes. Au total, la population de l'agglomération intercommunale (ACL et AS de la commune d'Annaba et de sa commune limitrophe) est de l'ordre de 387 594 habitants.

- Quant à Constantine, dans son chef-lieu (ACL) réside 418 672 personnes alors qu'au niveau des AS et de la ZE les effectifs sont peu importants avec 29 702 personnes. Pour l'ensemble de la commune la population s'est élevée à 448 374 habitants. Quant à la population des ACL et AS de ses communes limitrophes ((Khroub, Ain Smara, Hamma Bouziane, Didouche Mourad) elle est de 366 981 personnes. Au total la population de l'agglomération intercommunale (ACL et AS de la commune de Constantine et de ses communes limitrophes) se hisse à 815 355 habitants.

-Pour Sétif, le chef-lieu (ACL) abrite 252 127 personnes alors qu'au niveau des agglomérations secondaires (AS) et de la zone éparse (ZE) les effectifs peu importants avec 36 334 personnes. Pour l'ensemble de la commune la population s'est élevée à 288 461 personnes. Quant à la population de l'ACL et des AS de sa commune limitrophe (Ain Arnat) elle est de 41 195 personnes. Au total dans l'agglomération intercommunale (ACL, AS et ZE de la commune de Sétif et de sa commune limitrophe) résident 329 656 habitants.

- Batna, son chef-lieu (ACL) dispose de 289 504 habitants alors qu'au niveau des agglomérations secondaires (AS) et de la zone éparse (ZE) les effectifs sont minimes avec 1141 personnes. Pour l'ensemble de la commune la population s'est élevée à 290 645 habitants. Quant à la population des ACL et des AS de ses communes limitrophes (Tazoult, Fesdis, Oued Chaaba) elle est de 37 827 personnes. Au total la population de l'agglomération intercommunale (ACL et AS de la commune de Batna et de ses communes limitrophes) est de l'ordre de 328 472 habitants

Ces 4 grandes villes se situent toujours dans des paliers différents, au nombre de 2, mais avec des écarts considérables et cela quelque soit le niveau examiné (ACL, ville dans les limites intra communales, agglomération intercommunale).

## II. Évolution de la population des grandes villes et de leurs agglomérations (1977 – 2008)(fig.3)

Ces 4 grandes villes ont connu des évolutions assez différentes et cela quelque soit le niveau d'analyse considéré.

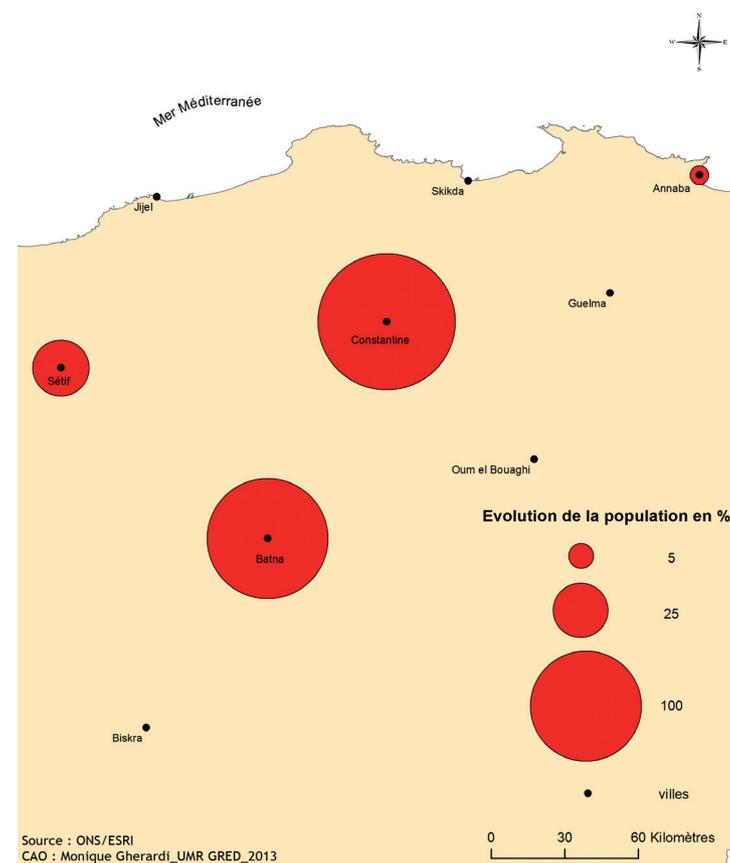


Figure 3 : Évolution de la population entre 1977 et 2008 des ACL et ZE.

- À Annaba, la population du chef-lieu (ACL) ne s'est accrue que de 31 361 personnes (14 %) durant ces 3 dernières décennies. Les agglomérations secondaires (AS) et la zone éparse (ZE) ont plutôt enregistré

une perte 23 355 personnes. A l'échelle du territoire communal la croissance de la population n'a été que de 8 006 personnes (3,2 %) en raison du découpage territorial intervenu en 1984 qui a créé la commune d'El Bouni. La stagnation des effectifs de la population est la conséquence d'une grande opération de report des populations sur sa commune limitrophe par le biais de l'offre de logement et de terrain à bâtir.

C'est la commune d'El Bouni (avec d'autres communes à un degré moindre) qui a accueilli les populations pour atteindre 130 235 habitants. Ainsi au niveau de l'agglomération intercommunale (commune d'Annaba et ACL et AS d'El Bouni) nous enregistrons une croissance très importante avec un solde positif de 138 241 personnes (55,4 %).

- En ce qui concerne Constantine, la population du chef-lieu (ACL) n'a augmenté que de 73 106 personnes (21,1%) durant ces trois dernières décennies. Quant aux agglomérations secondaires (AS) et la zone éparsée (ZE) le gain de population n'a été que de 17 768 personnes (148,8 %). La croissance assez lente des effectifs, 90 874 personnes (25,4 %) à l'échelle du territoire communal, est la résultante d'une grande opération de report des populations sur ses communes limitrophes par le biais de l'offre de logement. Ce sont les chefs-lieux (ACL) et les agglomérations secondaires (AS) de ses 4 communes limitrophes (Khroub, Ain Smara, Hamma Bouziane, Didouche Mourad) qui ont accueilli les populations pour atteindre 366 981 habitants soit une croissance de 335 317 habitants (1058%). Ainsi au niveau de l'agglomération intercommunale (commune de Constantine et ses 4 communes limitrophes) nous enregistrons une croissance très importante de l'ordre de 426 191 personnes (109 %). Celui-ci est nettement supérieur aux effectifs de la population intercommunale de Constantine de 1977.

- Sétif chef-lieu de commune (ACL) a vu sa population augmenter considérablement durant ces 3 dernières décennies avec un solde positif de 122 373 personnes (94,3 %). Les agglomérations secondaires (AS) et la zone éparsée (ZE) se sont accrues de 34 450 personnes (1828

%). Au niveau du territoire communal (ACL, AS et ZE) les effectifs ont connu une croissance très importante avec 156 823 personnes (119,1 %). Les opérations de report des populations sont presque absentes sur sa commune limitrophe étant donné que la croissance d'Ain Arnat n'est que de 35 539 personnes (628 %). Au total, l'agglomération interurbaine de Sétif a enregistré un solde positif de 192 362 habitants (140,1 %) qui est lui-même supérieur aux effectifs de 1977.

- Quant à Batna chef-lieu de commune (ACL) sa population a augmenté dans des proportions considérables, durant ces 3 dernières décennies, avec un solde positif de 186 748 personnes (181,7%). Les agglomérations secondaires (AS) et la zone éparsée (ZE) ont enregistré une perte de 10 503 personnes en raison du découpage territorial intervenu en 1984 qui a créé les communes rurales de Fesdis et d'Oued Chaaba. Au niveau du territoire communal (ACL + AS + ZE) les effectifs ont connu une croissance assez importante avec 176 245 personnes (154 %). Quant aux 2 communes nouvellement créées leurs effectifs se sont accrus de 29 617 personnes (360). Au total, l'agglomération interurbaine de Batna a enregistré un solde positif de 205 862 habitants (167,8 %) qui est très nettement supérieur aux effectifs de 1977.

### III. Des évolutions spatiales différentes (1977 - 2008)

L'étude de l'évolution de la population de ces 4 grandes villes durant les 3 dernières décennies (1977-2008), à travers 3 niveaux d'analyse, a révélé des parcours différents. Dans ces conditions il est évident que leur développement ou leur croissance spatiale soit différente c'est-à-dire que les extensions spatiales n'ont eu ni la même ampleur, ni la même forme spatiale, ni la même configuration territoriale.

## 1. Les formes urbaines à l'échelle du territoire communal

S'il est évident que le site d'implantation d'une ville joue un rôle prééminent dans son processus d'extension, d'autres facteurs y contribuent tel que l'histoire, le foncier, les servitudes, la politique... Pour Annaba et Constantine, qui sont classées comme des métropoles selon la même loi de 2001, l'évolution des formes urbaines est totalement différentes.

- Ainsi Annaba, chef-lieu, a connu une densification de l'habitat dans le périmètre urbain et par quelques petites extensions sous la forme d'une avancée en direction de l'ouest en recouvrant les premières pentes du massif de l'Edough et de la basse plaine de Kharezas. Elles sont en continuité avec l'ancien tissu urbain. Théoriquement c'est aux limites de ce continuum que s'arrête le territoire de la commune d'Annaba alors qu'il n'y a pas d'obstacles naturels et que les voies de circulation existent dans 3 directions. Dans une configuration ville-commune nous sommes en présence de l'ébauche d'une forme radio concentrique. Et le qualificatif de métropole ne peut lui être attribué qu'en lui rajoutant les agglomérations d'El Bouni, Sidi Salem et Bou Khadra.

- Pour Constantine, chef-lieu, cela s'est traduit par une densification de l'habitat dans le périmètre urbain et par des extensions qui se sont effectuées en direction des 4 points cardinaux et le long des voies de circulation. En raison de la nature elles ont occupé des milieux physiques différents à savoir les vallées du Boumerzoug (à l'est), du Rhumel (au nord-ouest), et le plateau d'Ain El Bey (au sud). C'est un étirement qui s'est réalisé. Le continuum urbain qui est en place comporte quelques vides en raison des obstacles naturels.

Dans une configuration ville-commune nous sommes en présence d'une forme radio concentrique.

Sétif, chef-lieu, a connu une densification de l'habitat dans le périmètre urbain mais surtout des extensions très importantes à l'intérieur de son territoire communal et en direction des 4 points cardinaux. L'étalement de l'urbain et des équipements s'est effectué sous la forme d'un continuum avec les voies de circulation qui sont des axes préférentiels. Il est d'une apparence simple, classique. C'est une extension de la ville, en tache d'huile, avec une forme radio concentrique bien élaborée.

Batna, chef-lieu, à l'identique de Sétif a connu une densification de l'habitat dans le périmètre urbain mais surtout des extensions très importantes à l'intérieur du territoire communal et en direction des 4 points cardinaux. Le continuum urbain créé et qui suit des axes préférentiels est d'une apparence simple, classique. C'est une extension de la ville, en tache d'huile, qui prend une forme radio concentrique assez bien élaborée.

## 2. Les formes urbaines à l'échelle de l'agglomération intercommunale

Le poids et le rôle d'Annaba et de Constantine au niveau du Nord-est algérien, qui plus est, sont des métropoles régionales, méritent d'être examinés. Le territoire de l'agglomération intercommunale d'Annaba se présente sous la forme de 2 bandes zonales la première se situe au pied du massif de l'Edough et la seconde au pied du massif du Belelieta. Elles se rejoignent au niveau de la ville d'Annaba. Dans la réalité c'est une ceinture discontinue d'agglomérations et de localités de différentes tailles implantées le long des voies de communication. À cette échelle nous sommes en présence d'un territoire doté d'une structure polynucléaire dont le noyau principal, Annaba, est en position excentrée.

Quant au territoire de l'agglomération intercommunale de Constantine, il se présente sous la forme d'un triangle dont la partie centrale est occupée par un grand noyau (Constantine-ville) et les extrémités sont des pôles secondaires qui sont les chefs-lieux et les agglomérations secondaires des communes limitrophes de Constantine. En définitive, nous avons le développement d'une structure polynucléaire.

### 3. Comment se sont opérées les extensions spatiales ? Quelles ont été les politiques spatiale et territoriale ?

C'est à partir de l'analyse de la croissance de la population et ensuite de celle de la configuration territoriale, à différentes échelles, que nous avons tenté d'exprimer au mieux l'étendue et la progression de ces extensions. Cette démarche qui privilégie, au départ, le contenant et sa forme nous renvoie aux actions et à leurs auteurs, c'est-à-dire aux responsables ou aux acteurs. De ce fait c'est la conception même du contenant qui est examinée en priorité car celui-ci dérive ou bien il est le produit du contenu. Ce sont des acteurs qui créent, modifient et transforment la politique urbaine, la politique territoriale des communes et la politique d'aménagement du territoire. Ainsi dans cette réalité mouvante il apparaît bien que pour ces 2 métropoles régionales des décisions sont intervenues fixant d'une manière décisive et irréversible leur évolution ultérieure. Au départ, et en nous référant au code communal, le territoire de la commune est géré par un Président issu de l'assemblée populaire élue par les citoyens. De ce fait tous les programmes d'habitat et d'équipement sont approuvés par les élus. En outre jusqu'en 1990 ces villes ont évolué dans le cadre des Plans d'Urbanismes Directeurs (PUD), des réserves foncières communales, qui auraient dû leur permettre et leur assurer une certaine maîtrise et cohérence spatiale.

Pour Annaba, ce n'est point la présence d'obstacles naturels, ni l'absence des voies de circulation dans les 3 directions, qui ont prévalu mais c'est l'instance politique qui a décidé dans le cadre du découpage territorial de 1984 que les limites de la commune d'Annaba devaient coïncider globalement avec celles de son chef lieu. Cette décision institutionnelle a bloqué son évolution c'est-à-dire qu'elle ne disposait plus d'arrière pays urbanisable. Depuis cette décision volontariste, émanant d'un acteur national, les extensions urbaines se sont réalisées en morceaux discontinus le long des voies de circulation relevant de la wilaya d'Annaba. Et de la ville-commune, maille de base, on est passé à la ville-agglomération, maille supérieure.

Pour Constantine, la situation qui a prévalu est tout autre. En effet au début de la décennie 1980, l'instance exécutive locale a décidé de délaisser le chef-lieu et le territoire communal pour promouvoir une politique de développement des chefs-lieux des 4 communes limitrophes en leur octroyant des programmes d'habitat et d'équipement devant accueillir les Constantinois. Le Khroub, Ain Smara, Hamma Bouziane et Didouche Mourad sont devenues ses villes satellites. La ville de Constantine qui s'est redéployée sur les chefs-lieux de ses communes limitrophes a perdu une partie de sa vitalité. Cette tendance qui n'a pas été inversée s'est plutôt amplifiée à partir du début de la décennie passée avec l'apparition d'un nouvel élément urbain, la ville nouvelle, au sein de l'agglomération intercommunale. La ville nouvelle Ali Mendjeli suivie par celle de Massinissa, toutes deux situées dans le territoire communal du Khroub, sont en construction et presque en voie d'achèvement. Et de la ville-commune, maille de base, on est passé à la ville-agglomération la maille supérieure.

En définitive, pour Annaba ce fut le découpage territorial alors que pour Constantine ce fut l'exercice d'un volontarisme local, à son détriment, quant à la localisation des zones d'habitat et l'implantation des équipements. Ces 2 actes sont d'une grande portée car leurs effets ont abouti à cette situation originale d'agglomération aux éléments composites et source de plusieurs paradoxes. Avec du recul, c'est-à-dire après 3 décennies, il s'avère que cette politique spatiale a été un exercice qui d'une part n'avait point de pré-supposé et d'autre part a remis en question la dynamique des villes.

### 4. Quel mode de gestion, de gouvernance, pour ces territoires urbains ?

Ces métropoles qui ont constitué des territoires urbains aux dimensions de leurs agglomérations intercommunales sont toujours gérées de la même manière que les autres villes, quelque soit leur taille, c'est-à-

dirigées par le même code communal. Ces agglomérations constituées par des entités différentes évoluent dans un système institutionnel unique. Les problèmes de gestion qu'elles connaissent sont autant inédits que complexes car elles ne disposent point des compétences nécessaires qui leur permettent d'exercer pleinement leurs missions. Ainsi le développement économique, l'aménagement du territoire, la politique de l'habitat, la voirie, l'assainissement, le cadre de vie, la culture et le sport relèvent toujours des prérogatives des communes et des wilayas étant des collectivités territoriales de base.

En d'autres termes ces agglomérations ou territoires urbains qui existent ne sont pas reconnus en tant que tel et aucun texte de loi ne leur fait référence. La mutation de ville-commune à ville-agglomération ne s'est pas accompagnée de transfert de compétence et la création de cette nouvelle forme de territorialité n'est pas encore reconnue et accompagnée.

En outre, l'absence de cohérence, d'homogénéisation, de gestion, de gouvernance, et face à une demande considérable et pressante de logements il a été décidé de reprendre la politique de création des villes satellites ex nihilo en y apportant quelques modifications. Ce sont d'autres villes nouvelles qui commencent à être réalisées.

Ainsi dans la commune de Constantine la ville nouvelle d'El Menia (7 500 logements et les équipements accompagnants sur une superficie de 147 ha) est programmée, dans celle du Khroub en plus de la réalisation actuelle de la ville nouvelle d'Ali Mendjeli et de Massinissa, le chantier de la ville nouvelle d'Ain Nahas (6 400 logements et les équipements accompagnants sur une superficie de 134 ha). C'est le syndrome des villes nouvelles qui s'est installé.

La réflexion sur ces territoires urbains dilatés, intégrant des entités différentes par leur origine, leur substrat et composante humaine, qui renferment des morceaux ou des îlots de Constantine doit prendre en considération les différents aspects économiques, sociaux, culturels mais également sociétaux c'est-à-dire relatifs à une société néo ur-

baine en formation, déracinée et enracinée, ayant ses valeurs à la fois individuelles et communautaires. Ces derniers aspects paraissent primordiaux car le rapport de l'habitant à son territoire est encore incertain, contingenté et caractérisé par un malaise inhérent aux conditions d'installation mais aussi à un avenir et un devenir hypothétique.

Les effets de l'absence actuelle de structure située à ce niveau, celui de l'agglomération intercommunale, se font sentir car le fait urbain est devenu de facto un fait extra communal. A cette problématique des réponses doivent être apportées.

La création de l'Aire Métropolitaine, entité prévue par la loi de 2001, qui serait pourvue de prérogatives institutionnelles pourrait y remédier en partie. Ce palier, ce niveau intermédiaire, entre la commune et la wilaya serait un territoire doté de cohérence territoriale et sociétale. Il serait caractérisé par une nouvelle forme de territorialité.

### **En conclusion, quel mode de gestion faut-il retenir ?**

Nous reprendrons à notre compte les propos relatifs à la gouvernance urbaine de G. Cavallier (1998) « C'est la capacité et la coresponsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique. C'est le projet qui construit le territoire ». En d'autres termes la forme du territoire, sa valeur, son dynamisme, sa cohérence et sa consistance sont le reflet de sa gouvernance.

**Bibliographie :**

Bouchareb Abdelouahab, 2006. Cirta ou le substratum urbain de Constantine, Thèse de Doctorat d'Etat. Université de Constantine. 602p

Cherrad Salah-Eddine, Sahraoui Badia, 2005. « Constantine : une métropole à la recherche de sa gouvernance » in : Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°04 Université de Constantine. pp. 113 - 124

Cherrad Salah-Eddine, 2012. La ville algérienne, bilan d'un demi-centenaire 1962-2012. Colloque International « La Ville Algérienne, 50 ans après : Bilan et Visions d'Avenir ». EPAU-VUDD. Alger 7-8 Novembre

Cherrad Salah-Eddine, 2012. Constantine (Algérie) : phases de développement et acteurs. Colloque International « La Ville Algérienne, 50 ans après : Bilan et Visions d'Avenir ». EPAU-VUDD. Alger 7-8 Novembre

Côte Marc, 2006. Constantine, cité antique et ville nouvelle, Constantine, Media-Plus.

Mebirouk Hayet 2011. La ville fragmentée : acteurs et modalités d'une régulation socio-spatiale. Cas d'Annaba. Doctorat es Sciences. Université de Constantine.

Office National des Statistiques (ONS) : Séries Statistiques RGPH 1966, 1997, 1987, 1999, 2008. Collections Statistiques N° 4, 38, 163, Alger

Cartes topographiques, IGN, 1/50 000. 1956 et 1960

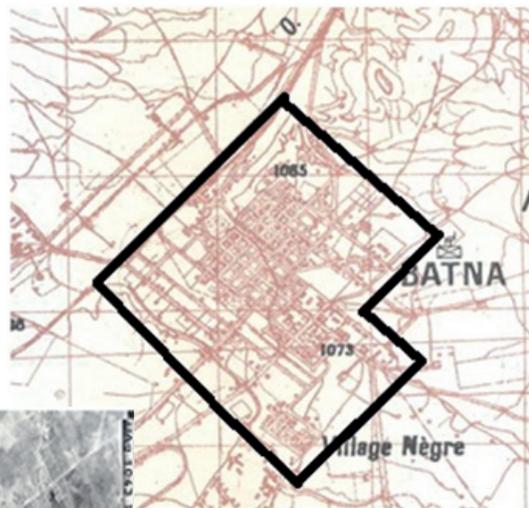
Photographies aériennes, INC, 1/40/000. 1972

Photos satellitaires Google Earth. 2013

VILLES	1966	1977	1987	1998	2008	Evolution 1977-2008	
						Nombre	%
<b>Annaba (ACL)</b>	<b>1 50 274</b>	<b>222 607</b>	<b>222 518</b>	<b>247 701</b>	<b>253 968</b>	<b>31 361</b>	<b>14</b>
(AS + ZE)		26 746	5 867	?	3 391	-23 355	
<b>Ville dans ses limites communales</b>		<b>249 353</b>	<b>228 385</b>	<b>247 701</b>	<b>257 359</b>	<b>8 006</b>	<b>3,2</b>
ACL + AS de la commune limitrophe		00	76 708	104 822	130 235	130 235	1 302
<b>Agglomération intercommunale</b>		<b>249 353</b>	<b>305 093</b>	<b>352 523</b>	<b>387 594</b>	<b>138 241</b>	<b>55,4</b>
<b>Constantine (ACL)</b>	<b>2 45 621</b>	<b>345 566</b>	<b>440 842</b>	<b>465 021</b>	<b>418 672</b>	<b>73 106</b>	<b>21,1</b>
(AS +ZE)		11 934	9 806	16 926	29 702	17 768	148,8
<b>Ville dans ses limites communales</b>		<b>357 500</b>	<b>450 738</b>	<b>481 947</b>	<b>448 374</b>	<b>90 874</b>	<b>25,4</b>
(ACL + AS des communes limitrophes)		31 664	80 957	205 918	366 981	335 317	1 058
<b>Agglomération intercommunale Sétif (ACL)</b>	<b>88 212</b>	<b>389 164</b>	<b>531 695</b>	<b>687 865</b>	<b>815 355</b>	<b>426 191</b>	<b>109</b>
(AS +ZE)		1884	8256	24 353	36 334	34 450	1828
<b>Ville dans ses limites communales</b>		<b>131 638</b>	<b>178 445</b>	<b>239 195</b>	<b>288 461</b>	<b>156 823</b>	<b>119,1</b>
(ACL + AS de la commune limitrophe)		5656	12 350	30 129	41 195	35 539	628
<b>Agglomération intercommunale</b>		<b>137 294</b>	<b>190 795</b>	<b>269 324</b>	<b>329 656</b>	<b>192 362</b>	<b>140,1</b>
<b>Batna (ACL)</b>	<b>55 751</b>	<b>102 756</b>	<b>181 601</b>	<b>246 800</b>	<b>289 504</b>	<b>186 748</b>	<b>181,7</b>
(AS +ZE)		11 644	2468	720	1141	-10 503	--
<b>Ville dans ses limites communales</b>		<b>114 400</b>	<b>184 069</b>	<b>247 520</b>	<b>290 645</b>	<b>176 245</b>	<b>154</b>
(ACL + AS des communes limitrophes)		8210	21 820	22 114	37 827	29 617	360
<b>Agglomération intercommunale</b>		<b>122 610</b>	<b>205 889</b>	<b>269 634</b>	<b>328 472</b>	<b>205 862</b>	<b>167,8</b>

Évolution de la population des grandes villes et de leurs agglomérations (1977-2008)

Batna 1956 1/50 000



Batna 1972 1/40 000

Batna 2013 1/100 000



Sétif 1960 1/50 000

Sétif 1972 1/40 000



Sétif 2013 1/100 000

Constantine 1960 1/50 000



Annaba 1960 1/50 000



Constantine 1972 1/40 000

Annaba 1972 1/40 000



Constantine 2013 1/100 000



Annaba 2013 1/100 000



## LES FORMES D'EXTENSION DE LA MÉTROPOLE DE CONSTANTINE : HÉRITAGES ET DYNAMIQUES ACTUELLES



**LAYEB HAFID**  
Professeur Université Constantine1  
Laboratoire LAT

Constantine est une forteresse antique dont l'implantation humaine remonterait à plus de 2500 ans. Considérée comme une ville millénaire et ayant été le berceau de plusieurs civilisations, la ville de Constantine était une métropole régionale dotait de la fonction de commandement dont l'aire d'influence recouvre le tiers oriental du territoire Algérien ; capital du beylik, chef lieu de Département... Cette influence rayonnait depuis la vallée de la Soummam (Bejaia) jusqu'à la frontière tunisienne.

Actuellement et depuis les trois dernières décennies, cette fonction primatale de commandement s'est sensiblement rétrécie, puisque son rayonnement n'excède guère les 60 km. Ce fléchissement du rang hiérarchique de la métropole de Constantine s'explique par les profonds changements survenus dans la trame du réseau urbain algérien avec l'émergence de nouvelles métropoles d'équilibre entre autres. En dépit du lancement de quelques projets de modernisation tels que le tramway et le transrhumel, la métropole de Constantine a atteint une saturation spatiale. Cette dernière se traduit par une baisse régulière des différents taux d'accroissement de la population depuis la période coloniale (1954) jusqu'au dernier recensement réalisé en 2008.

Évolution intercensitaire de la population agglomérée de la métropole de Constantine et le rythme de consommation de l'espace.

Recensements	Population urbaine	Taux d'accroissement (%)
1954	120 000	/
1966	245 621	6,15%
1977	345 566	3,2%
1987	440 842	2,44%
1998	465 021	0,48%
2008	418 672	-1,04

1937	1950	1977	1987	1993	2000	2008
234 ha	1800 ha	2558 ha	3285 ha	4547 ha	5138 ha	6332 ha

Sources : Recensements

La succession de plusieurs civilisations dans cette cité antique a laissé des empreintes et des vestiges de diverses formes d'étalement et d'urbanisme que nous pouvons classer selon trois grands types distincts : arabo-musulman, colonial et actuel.

Le noyau originel de la métropole de Constantine « le rocher », constitué par la juxtaposition de la ville arabo-musulmane et centre colonial sur une assiette de près de 50 ha, se présente comme un tissu historique à grande valeur patrimoniale et architecturale. Cet héritage historique connaît depuis un demi-siècle de profondes mutations typo morphologiques et fonctionnelles et une dégradation avancée à cause de la vétusté des constructions combinée au manque d'entretien des bâtiments. Succinctement, l'évolution spatiale de la ville, qui occupe actuellement près de 6000 ha, a connu trois grandes phases ou périodes homogènes et très perceptibles dans l'espace, en dépit de quelques nuances d'ordre typo morphologiques discrètes.

Tout d'abord, le noyau originel ou le centre historique qui occupe un site féérique limité par les gorges profondes du Rhumel

(100m à 190m), ses ponts (monuments) et la place de la Brèche. Puis les premières extensions ou projections coloniales survenues depuis 1870, selon l'ordonnance du 9 juin 1944, concrétisées par le centre colonial sur le rocher avec ses faubourgs et quartiers périphériques. Cette extension coloniale s'est faite selon deux principales directions; vers l'ouest (coudiat, Saint Jean et Belle vue) puis vers l'Est pour construire les deux quartiers d'El Kantara et Sidi Mabouk. Enfin, nonobstant les habitations précaires des autochtones greffées aux extensions coloniales, la période post coloniale connut une extension contemporaine différente des précédentes par l'urbanisme, la typologie les formes urbaines et architecturales.

Une lecture typo morphologique de la ville selon les directions Nord / Sud et Est/Ouest fait apparaître trois villes et trois urbanismes différents : un centre historique dense et compact, les premiers quartiers périphériques coloniaux composés par un tissu plus au moins aéré et enfin la ville algérienne avec ses caractéristiques spécifiques. Par ailleurs ces trois villes sont différentes dans la structure géométrique du parcellaire, l'ordonnancement, la typo morphologie des édifices, le style architectural, la segmentation morphologique, les éléments architectoniques et la structuration contrastive des façades...

Ainsi, la métropole Constantinoise connaît quelques problèmes que nous avons regroupés selon deux types d'échelle. À l'échelle macro spatiale, toutes les recherches ont confirmé l'incohérence entre la ville mère et la population volontairement reportée sur les villes satellites (Ali Mendjeli, Ain Smara, Didouche Mourad et le Khroub). Ce dysfonctionnement spatio fonctionnel a créé un désordre entre la ville et son aire métropolitaine. Ce constat est très perceptible à travers un puissant flux mécanique quotidien avec un effet « boomrang », entre les deux entités spatiales, ce qui impose de sérieux problèmes aux autorités territoriales puis un vrai désagrément aux citoyens. Au niveau micro spatial, nous relevons une inadéquation flagrante entre les surfaces bâties et les espaces accessoires aux logements. Ainsi, nous estimons que les surfaces accessoires et les équipements

de proximité sont hypothéqués par les projets de logements collectifs, ce qui incite au mécontentement social et au marasme des citadins.

### I. L'urbanisme arabo musulman : un ensemble historique agonisant en voie de disparition

Appelé médina, vieille ville, Souika, le centre arabo musulman de la métropole Constantinoise constitue le noyau originel de cette ville. L'emprise initiale de cette entité était d'environ 50 ha, lors de la chute de Constantine en 1837 celle-ci représente moins de 10 ha car la colonisation française s'est accaparée de sa grande partie pour la démolir puis construire une ville européenne contiguë à la vieille ville. La vieille ville de Constantine, comparable aux médinas du Maghreb, est caractérisée par une trame viaire irrégulière, très étroite et sans aucune forme géométrique mais toutefois très bien hiérarchisée.

L'organisation spatiale n'obéit à aucune structuration géométrique, contrairement à son organisation socio fonctionnelle et une parfaite hiérarchisation commerciale des rues et ruelles. Chacune de ces dernières est spécialisée dans un métier spécifique et draine un flux piétonnier considérable, avec très peu de flux mécanique à cause de l'étroitesse des rues et ruelles. Ce tissu urbain enchevêtré, dont les constructions reposent sur un dédale de rues et ruelles, constitue le centre le plus actif et le plus attractif de la ville avec une centralité commerciale primatale.

Dotée d'un maillage organique et des rues très dissemblables, la médina de Constantine présente une architecture traditionnelle avec des maisons basses, contiguës, couvertes en terrasses et pressées les unes contre les autres, ponctuées de mosquées et zaouïas. Il s'agit d'un tissu urbain très compact accroché sur un site défensif très féérique, car il surplombe les gorges profondes du Rhumel. Le bâti occupe l'emprise totale de l'assiette foncière. De même, la hauteur des constructions (L= 2 à 3H) représente plus de deux fois la

largeur des rues et des ruelles qui les bordent, ce qui donne une densité et un volume des constructions très élevés (un COS moyen de plus de 2,5). En dépit de ces carences liées au non respect des paramètres urbanistiques actuelles, les habitations traditionnelles de la médina de Constantine dévoilent beaucoup de qualité dans l'ingénierie du système de construction et les fonctions sociales des citadins.



1958



2013

La ville arabo musulmane (Souika) : dégradation avancée d'un patrimoine culturel

Actuellement, le centre historique et millénaire de la ville de Constantine connaît une dégradation physique très avancée, à cause de la vétusté de son cadre bâti, combinée à d'autres facteurs anthropiques et politiques : agression humaine, altération naturelle, absence de politique de conservation en dépit d'une pléthore d'études... Cette situation alarmante fait apparaître d'imposantes friches urbaines. Ainsi, sur un ensemble de 1450 constructions recensées par les services techniques de l'APC de Constantine en 2007 que nous avons actualisé en 2011, 884 d'entre elles, soit près de 61%, sont extrêmement dégradées parmi lesquelles près de la moitié sont complètement effondrées dans la basse souika, soit 439 constructions. Ce patrimoine national hérité et classé se retrouve dans un état désastreux, à peine 10% des constructions sont conservées.

## 2. Un urbanisme colonial normé : réapproprié puis profondément modifié par les autochtones

L'urbanisme colonial remonte aux années 1837, la chute de Constantine. Il s'agit d'un art normé avec une bonne affectation spatiale et une répartition optimale des différents ratios tels que le coefficient d'emprise au sol, le coefficient d'occupation du sol, l'alignement par rapport à la trame viaire, l'homogénéité des façades et la volumétrie des édifices... Les premières constructions coloniales ont été bâties après la mutilation puis la dépossession de la moitié de la ville arabo-musulmane. Cette dernière a été démolie, puis substituée par un urbanisme Haussmannien typique avec deux larges percées (rue Larbi Ben Mhidi et rue du 19 juin) bordées de bâtiments, dont le niveau varie entre 3 et 6 étages, avec une architecture néo classique et néo mauresque.

L'urbanisme colonial compte trois types de tissus urbains : le collectif (Coudiat, avenue Aouati Mustapha et avenue Zaamouche) le semi collectif (casbah, Saint Jean et el Kantara) qui accusent une vétusté et une dégradation physique en dépit des différentes opérations de traitement et de ravalement des façades principales. Le troisième est le pavillonnaire individuel de type villa dans les quartiers de Bellevue, les Combattants et Sidi Mabrouk. Ce dernier type de tissu, dont la trame viaire est de forme géométrique, correspond à l'origine à des habitations individuelles élevées d'un étage sur un rez de chaussée et couvertes en tuile, dont l'assiette foncière varie entre 200 et 300m<sup>2</sup> avec une emprise spatiale qui n'excède guère les 60%, et un jardin. Il en résulte de cette occupation spatiale une forme urbaine aérée, une faible densité volumétrique du bâti (un COS qui varie entre 1 et 1,2).

Le système de construction de cet habitat repose essentiellement sur le principe des murs porteurs. Malheureusement, ce tissu urbain très paisible connaît depuis un peu plus d'une décennie des agressions, des mutilations à cause des différentes opérations de rénovations/recons-

tructions multipliées dans les quartiers pavillonnaires de Bellevue, les Combattants et Sidi Mabrouk. En effet, des enquêtes effectuées sur le terrain en 2012 ont révélées que près de 50% des habitations individuelles ont été complètement rasées (opérations tiroirs) puis reconstruites selon un système poteaux/poutres (cf photos) dont la surface d'emprise au sol est calquée sur la surface foncière de la parcelle et un coefficient d'occupation au sol très élevé, dépasse 3 (R+2). Cette opération de densification spatiale et de changement d'occupation (de la résidence aux services et commerces) du tissu colonial a été motivée par plusieurs facteurs dont les principaux sont liés au marché très convoité de l'immobilier et au régime de succession de la propriété (l'héritage).

Ainsi, de belles habitations individuelles se sont transformées en banques privées ou des laboratoires d'analyses médicales (les Combattants), d'autres en commerce à plusieurs niveaux (Sidi Mabrouk et Bellevue). En somme, cet héritage colonial qui ne répond plus aux aspirations des nouveaux propriétaires du tissu colonial est devenu une mosaïque urbaine, un tissu urbain non-conforme aux règles élémentaires d'urbanisme.

## 3. Les extensions post coloniales et actuelles : un urbanisme irrégulier et désordonné

Les extensions post coloniales ont été marquées par l'émergence de trois principales formes d'urbanisme qui sont la conséquence de trois formes d'extension.

Un urbanisme précaire (1962-1975) naît d'une dynamique urbaine qui reposait sur la prolifération d'habitat informel sous forme de bidonvilles. Durant cette période cet habitat n'obéissait à aucune réglementation, les sites « squattés » par cette urbanisme ne sont ni viabilisés, ni aménagés et très insalubres.



Avant la démolition/ reconstruction (situation à l'origine) : répartition optimale des surfaces



Rue Calmette

Démolition/reconstruction : contrastes du paysage résidentiel, occupation totale de l'assiette foncière (Auteur, mai 2013)

Un urbanisme quantitatif volontaire, de masse et répétitif, pris en charge exclusivement par l'État (1962- 1986), avec un respect relatif des règles urbanistiques mais l'identité sociétale de la conception technique (architecture, esthétique, emprise spatiale) est étrangère à la population autochtone.

Enfin, un urbanisme qualitatif (1986-2013) qui implique de nouveaux acteurs urbains (État et promoteurs privés, des professionnels). Cet urbanisme obéit à la loi du marché de l'immobilier, un nouveau créneau très rentable particulièrement dans les grandes villes algériennes. Pour chacune des formes de fabrication urbaine correspondent deux

principales formes d'urbanisme très perceptibles dans l'espace. Tout d'abord, une ville haute constituée par les grands ensembles collectifs (R+5) réalisés exclusivement par l'État sur de grandes assiettes foncières appelés communément les Zones d'Habitation Urbaines Nouvelles (ZHUN). Celles-ci sont essentiellement localisées et regroupées au sud-ouest de la ville de Constantine (Cités du 20 août 1955, Kadi Boubakeur, Filali, Boussouf) et à l'Est (cités Daksi, Sakiet Sidi Youssef...). Par la suite, une ville basse, située sur les périphéries Sud (plateau Ain El Bey, Zouaghi), Est (cité Riad, Mouna, Sarkina), Ouest (Boussouf), Nord (Ziadia) ... Celle-ci compte des habitations individuelles réglementaires (lotissements) dotées des différents permis (lotir, construire) et bâties sur des assiettes viabilisées dont l'emprise foncière moyenne avoisine 30ha.

Chacune des deux entités spatiales a certainement contribué à atténuer la crise du logement dans les villes algériennes, malheureusement cette opération a été réalisée au détriment du confort, de la qualité et des conditions optimales d'habitabilité des citoyens : aménagement défaillant des espaces libres extérieurs, aucune esthétique des bâtiments, une densification et un volume excessifs par rapport aux espaces libres, enfin des constructions non-conformes aux règles d'urbanisme. En dépit d'une pléthore de textes réglementaires cohérents qui régissent l'urbanisme algérien, tous les acteurs, y compris l'État, ne respectent pas cette législation ; des constructions sont réalisées sans permis, d'autres disposent d'un permis de construire mais les bâtiments ne sont pas conformes aux permis délivrés, certains promoteurs immobiliers (y compris l'État) empiètent sur d'autres assiettes appartenant à des tiers...

Ces innombrables irrégularités urbaines ont profondément marquées l'urbanisme post colonial en Algérie avec les conséquences qui en découlent : un paysage urbain hideux, hétérogène, non-conforme aux règles d'urbanisme avec beaucoup de litiges judiciaires... À titre d'exemple, pour trois habitations individuelles mitoyennes aucune d'entre elles n'est conforme aux plans et permis délivrés. Certains promoteurs publics et privés ne disposent même pas d'un permis

de lotir ni de construire, ce qui prive d'actes les nouveaux propriétaires des logements (CNEP-IMMO). En somme, aucune règle élémentaire n'a été prise en compte ou respectée lors de l'exécution des projets (habitat, équipement, VRD, espace vert, hauteur des constructions, emprise au sol, alignement, respect de la ZNA...).

Les travaux de recherches (mémoires de magister) que nous avons dirigés ont révélé que près de la moitié des projets n'est pas conforme aux règles d'urbanisme, ce qui suscite des interrogations.

Cette situation inconfortable a déclenché de lourds et graves litiges auprès des tribunaux dans l'espoir de régler ces problèmes.

Les premières investigations (tribunaux attachés à la Cour de Constantine, 2012) auprès des instances judiciaires ont révélé que près de 200 infractions sont enregistrées en justice chaque mois, près de 400 procès verbaux d'infractions sont dressés par les ser-



Segmentation horizontale et verticale :  
discordance volumétrique.  
El Fedj (Auteur 2012)

Non respect de l'alignement,  
squat du trottoir et absence du recul,  
rupture de l'alignement ou détagement entre  
des habitations contiguës

vices techniques des communes... Cette situation accablante nécessite des interrogations dont la principale est la suivante : pour quelles raisons les auto constructeurs et promoteurs ne respectent pas les différents permis de construire qui leur sont délivrés ?

Selon des statistiques émanant des services techniques de l'APC de Constantine, 500 à 700 permis de construire sont délivrés chaque année dont près de 70% des autoconstructeurs et promoteurs réalisent leur projet selon un plan improvisé non-conforme aux documents techniques délivrés.



Empiètement sur la zone non  
*aedificandi*,  
surélévation du 3<sup>ème</sup> étage,  
non achèvement de la construction

Ce rapport très révélateur témoignant à la fois de la croissance du taux de construction de logement individuel et de la forte demande de ce document, a malheureusement causé des préjudices. Il est important de signaler en premier lieu qu'à travers cette forte demande, la délivrance d'un permis de construire a connu une anarchie jamais égalée depuis des années. Ceci a provoqué également un autre désordre, cette fois concernant l'esthétique urbanistique des villes. Une fois le permis de construire en main, plusieurs propriétaires de lots de terrain ont entamé la construction de leur maison sans se référer aux documents techniques et réglementaire qui leur sont préalablement délivrés.

Cette anarchie et l'absence d'un contrôle strict ont provoqué l'appropriation de plusieurs trottoirs de rues par les autoconstructeurs, l'empiètement sur les propriétés mitoyennes, le non respect des gabarits, l'emprise au sol... La Police Urbaine et de Protection de l'Environnement (PUPE), un des acteurs principaux de contrôle des constructions de logement en Algérie, ne semble aujourd'hui vouloir justifier ses responsabilités. Chaque année, cette police urbaine dresse son bilan à travers des communiqués.

Certes, il y a eu également des interventions, des arrêts de travaux, des mises en demeure, avec parfois des arrestations pour atteinte et infraction à la loi qu'il s'agisse du patrimoine public ou des voisins .

Lorsque des infractions urbanistiques sont constatées puis signifiées aux contrevenants par les différents services habilités, des poursuites judiciaires sont engagées. Il y aura procès, jugement et d'éventuelles sanctions financières, auxquelles peuvent s'adjoindre les frais de régularisation.

L'Administration communale peut ne pas en rester là. Elle pourra, le cas échéant, réclamer une mesure de réparation de l'infraction comme la remise en état des lieux ou l'exécution de travaux d'aménagement. L'APC peut exécuter aussi des opérations de démolition, mais celles-ci restent très insuffisantes, peu dissuasives et risquent de provoquer un désordre public à cause des mécontentements populaires aux conséquences graves.

Les infractions en matière d'urbanisme recensées à Constantine, au cours de la période post coloniale, sont nombreuses et multifformes. Nous les avons scindés selon quatre grands groupes :

- construction sans permis de construire sur un site viabilisé et réglementé.
- construction sans le respect du permis de construire délivré : empiètement sur la zone non aedificandi (ZNA), non respect du vis-à-vis, modification de la façade urbaine, extension de la buanderie, surélé-

vation du 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> étage, création de commerce, des garages non réglementaires ou changement de la fonction résidentielle en activité ou services..., et dépassement du CES ou de la surface d'emprise au sol.

- maintien de travaux sans permis de construire.

- construction avec permis de construire mais non-conforme aux documents graphiques délivrés.

### Conclusion

Depuis plus de 2500 ans, l'urbanisation de la métropole antique Constantinoise s'est concrétisée par une cohabitation entre trois villes distinctes, différentes par les formes urbaines, l'urbanité, les conditions d'habitabilité et l'état des constructions. Ces entités spatiales sont constituées par la ville arabo musulmane (le noyau originel), la ville coloniale et la ville actuelle. Les deux premiers ensembles sont considérés comme étant deux tissus urbains historiques avec un urbanisme plus au moins normé, à grande valeur patrimoniale à cause des éléments architectoniques des façades des bâtiments pour l'un et la forme architecturale pour l'autre. Ces deux villes sont architecturées selon une répartition optimale des ratios urbains. Quant à la troisième ville elle est constituée par un tissu urbain hétérogène, une segmentation avec des discordances volumétriques très perceptibles entre les constructions contigües et des formes urbaines irrégulières et non-conformes aux règles d'urbanisme.

Malheureusement, le patrimoine architectural et historique de Constantine est devenu un espace abandonné et livré à lui même. Il subit des agressions humaines sans précédent, une altération naturelle à cause de sa vétusté. En dépit de la promulgation de la loi pour la préservation et la sauvegarde des tissus anciens, nous assistons au pourrissement de la ville arabo-musulmane face au scepticisme total de l'État pour engager une véritable opération de restauration et de préservation de ce patrimoine historique agonisant.

Enfin, la métropole Constantinoise souffre sérieusement d'une double problématique ; la vétusté et une saturation intra muros combinées à l'incohérence avec son aire métropolitaine.

Les formes et les infractions urbaines



Consommation totale de la surface foncière et Infraction sur le nombre d'étages



Distorsion du paysage urbain  
(variation de la hauteur et la forme des constructions)

### Bibliographie :

ANTIERS Gilles, 2005. Les stratégies des grandes métropoles. Enjeux, pouvoir et aménagements, Armand Colin, Paris.

BAILLY Antoine, S. RACINE Jean, 1988. Qualité de la vie , bien-être et indicateurs sociaux et disparités territoriales » , Espace Géographique , T 17 , n° 3, pp 161-240.

BIESSE – EICHELBRENNER Michèle, 1985. Constantine, la conquête et le temps des pionniers, Editeur à compte d'auteur, Nice.

CHIVET J ., BERTHIER André, 1937. L'évolution urbaine à Constantine , in Recueil des notices et mémoires de la société archéologique , Constantine , son passé , son centenaire ( 1837 – 1937 ) , Braham , Constantine.

LIAUZU Claude , MEYNIER Gilbert, SGROÏ – DUFRESNE Maria, SIGNOLES Pierre, 1985. Enjeux urbains au Maghreb : Crises , pouvoirs et mouvements sociaux , L'Harmattan , Paris. 215 pages .

MARC CÔTE, 2006. Constantine- cité antique et ville nouvelle, Média plus, Constantine, 120 pages.

Doctorats, Magisters

BENABBAS Samia, 2002. La réhabilitation des médinas maghrébines : foncier, procédures et financement : Cas de Constantine, Thèse de Doctorat d'Etat, septembre.

Benhammada Aissa, 2009. Infractions et pratiques dans le domaine de la construction dans la ville de Constantine.

Boudjabi Naouel Hanane, 2005. Les stratégies de la reconstruction de la ville sur la ville et la recomposition urbaine de Constantine. Mémoire de Magister, Constantine .

CHORFI khaled, 2001. Processus de requalification de la ZHUN , Projet urbaine de l'aménagement de territoire à l'aménagement de la place : cas de Sétif  
Mémoire de Magister (option urbanisme), 130 pages.

KHELLAF Abdelhafid, 2003. La ville coloniale et sa réappropriation en Algérie , cas de Constantine Mémoire de Magister (option urbanisme), 167 pages.

NEDJAR Chaabane, 2002. L'enjeu du foncier urbain dans la forme urbaine de la ville  
Mémoire de Magister (option urbanisme), 116 pages.

PAGAND Bernard, 1989. La médina de Constantine : de la ville traditionnelle à la ville contemporaine, Thèse Doctorat 3<sup>ème</sup> cycle, 295 pages.

## CONSTANTINE, UNE VILLE METROPOLITAINE EN QUETE DE MODERNISATION



**RABAH BOUSSOUF**

Professeur Université Constantine1  
Laboratoire LAT

### I. Constantine, une grande ville

#### 1. Une richesse historique

Métropole régionale depuis la Numidie Antique, Constantine qui se distingue par son histoire et sa géographie, a su garder le même rôle durant l'époque ottomane, avec le statut de capitale du Beylik de l'Est et la fonction de chef lieu de département au cours de la période coloniale. Depuis l'indépendance, elle tente de préserver son statut de capitale du Nord-est algérien. Sa richesse historique est le résultat de la succession des civilisations qui ont marqué l'espace constantinois lors de leur passage. Elle a pu conserver de nombreuses traces de constructions et monuments de différentes époques, qui témoignent de sa riche histoire.

Constantine est une métropole régionale qui dispose de plusieurs fonctions économiques, sociales et culturelles. « Constantine est une métropole qui dispose d'un certain nombre de propriétés qui lui permettent de se situer dans le haut de la hiérarchie urbaine du pays ... dotée d'un substrat économique viable car étant un pôle central de la dynamique socio-économique régio-

nale, étant carrefour des différents échanges dans la région, elle demeure un grand centre à rayonnement régional » (PPMMC, 2007). Profitant d'un site exceptionnel et d'une situation centrale, Constantine, ville charnière entre le Tell et les Hautes plaines développa une importance stratégique et économique dans la région Nord-est du pays (fig. 1).

Cette situation géographique privilégiée a favorisé son essor tout au long de son histoire et elle lui a permis de consolider sa place de ville métropolitaine.

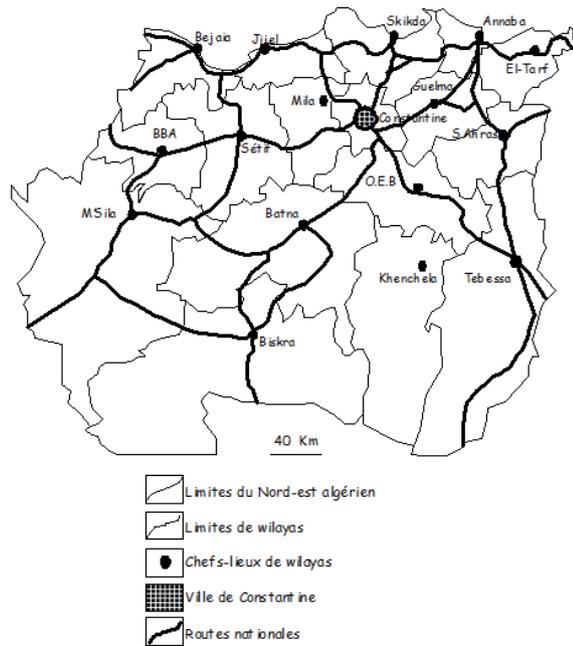


Fig. 1 : Situation géographique de la ville de Constantine  
Source : carte routière algérienne 1/100 000

Avec une population de 418 672 habitants (RGPH 2008), la ville de Constantine abrite 48 % de la population de la wilaya sur une superficie qui ne représente que 8 % (183 km<sup>2</sup>) de la surface totale de la wilaya. En comparaison avec la densité de population à l'échelle de la wilaya (362 habitants/km<sup>2</sup>), la ville de Constantine est marquée par une forte concentration de la population (2 448 hab. /km<sup>2</sup>).

## 2. Une influence atténuée

Après l'indépendance du pays en 1962, Constantine conserva sa prédominance sur la région Est du pays. Néanmoins, son influence s'est vue atténuée par l'émergence de nouveaux pôles urbains tels que Sétif, Batna et Annaba.

De département unique du Nord-est de l'Algérie qui couvrait 87 578 km<sup>2</sup> (en 1848) l'espace territorial de Constantine n'a cessé de se rétrécir à chaque découpage administratif (2297 km<sup>2</sup> actuellement), sans pour autant affecter ses fonctions de métropole régionale (fig. 2).

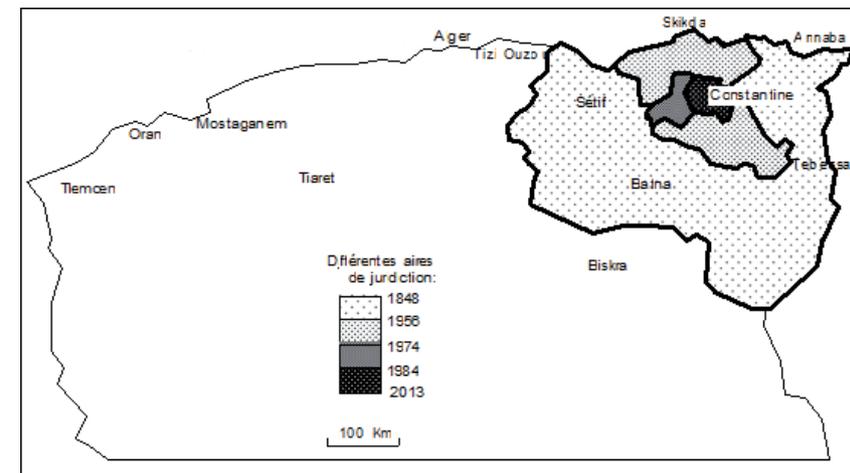


Figure 2 : Rétraction des limites territoriales de Constantine 1848-2003

Malgré la contraction imposée de son aire de commandement lors des différents découpages administratifs et la perte d'influence administrative sur de vastes territoires, Constantine a su garder le même rôle particulièrement dans la partie Nord-est du pays où elle assume pleinement son rôle de métropole régionale. Au vu de sa situation géographique privilégiée, son histoire particulière, son poids administratif, culturel, économique et scientifique, en plus d'autres potentialités dont elle dispose, Constantine abrite la

majorité des sièges des administrations régionales, qui la conforte dans son statut de métropole de commandement régional face à la concurrence des grandes villes du Nord-est du pays. Elle connaît toujours d'importants flux de population originaire de cette région.

## II. Constantine, une situation complexe

### 1. Une situation peu confortable

La ville de Constantine a été confrontée depuis longtemps à un ensemble de problèmes (vétusté du bâti, prolifération de bidonvilles et apparition des glissements de terrain), soutenus par un important déséquilibre entre une population sans cesse croissante et une production de logement en deçà des besoins.

Les fortes pressions démographiques subies par la ville de Constantine ont eu un impact négatif sur la qualité des tissus urbains. Elle a connu un développement anarchique, concrétisé par une série de cités d'habitat informel, sans aménagement, ignorant les règles d'urbanisme. Le tissu urbain constantinois est très varié et hétérogène. Il est dominé par l'habitat traditionnel au niveau de la médina et de l'habitat européen tout autour au centre ville. L'habitat collectif (grands ensembles) est réparti dans divers secteurs de la ville ; alors que l'habitat illicite et l'habitat précaire, sont dominants dans les quartiers périphériques (fig. 3).

Pour faire face à cette situation critique, résorber l'habitat précaire, et répondre aux attentes de la population en matière de logement, différentes politiques ont été adoptées successivement par les pouvoirs publics :

- la création de Zones d'Habitation Urbaine Nouvelle (à la périphérie)
- le report de croissance sur des villes satellites (El-Khroub, Hamma Bouziane, Ain Smara et Didouche Mourad)
- la création de nouvelles villes (Ali Mendjelli et Massinissa)

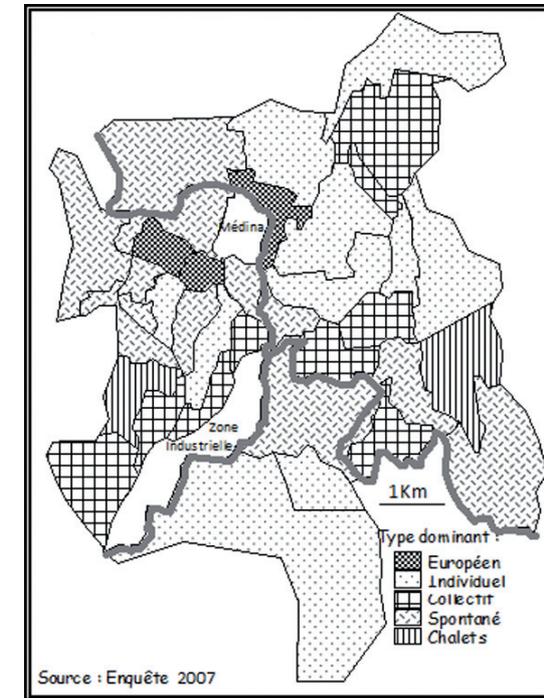


Figure 3 : Typologie de l'habitat par quartier (Constantine)

### 2. Une prépondérance de l'habitat précaire

Comme toutes les grandes villes algériennes, la «bidonvilisation» de Constantine s'est accentuée au début des années 60 suite aux flux migratoires afférant à l'avènement de l'indépendance. C'est ainsi que l'habitat précaire est devenue une forme prépondérante dans la ville, principalement à la périphérie au niveau de poches urbaines inadaptées à la construction (Emir Abdelkader, Benchergui, avenue de Roumanie, 4<sup>ème</sup> km, Bentellis...)

Bien que la ville de Constantine ait connu depuis des décennies, des opérations continues de résorption de l'habitat précaire qui se sont soldées par la démolition de dizaines de sites de bidonvilles, pas moins

de 50 sites abritant 6565 familles vivant dans 5219 baraques, ont été recensés à travers la ville au début de l'année 2011. Ces bidonvilles sont implantés principalement sur des espaces non constructibles (fig. 4).

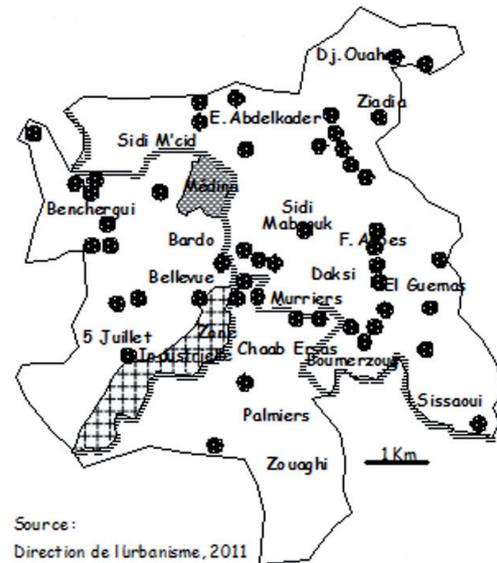


Figure 4 : Répartition des bidonvilles (Constantine)

### 3. Une ville ceinturée par l'habitat illicite

L'exode rural et la croissance démographique élevée ont contribué au développement urbain rapide de la ville après l'indépendance. La non-disponibilité de logements dans la ville a engendré les premières implantations de l'habitat spontané. La ville de Constantine s'est retrouvée ceinturée par un ensemble de cités d'habitat illicite (auto-construction) dépourvu d'aménagement et de conditions de vie moderne.

La Direction de l'Urbanisme et de la Construction a recensé en 2011 ; 28 sites insalubres de tailles différentes regroupant 12964 habitations et une

population de 83 984 habitants (20% de la population de la ville) (fig. 5). Ces cités de grande concentration de population ; implantées principalement sur des terrains privés à la périphérie de la ville, défigurent le paysage urbain et constituent pour les autorités locales un obstacle à la modernisation de Constantine.

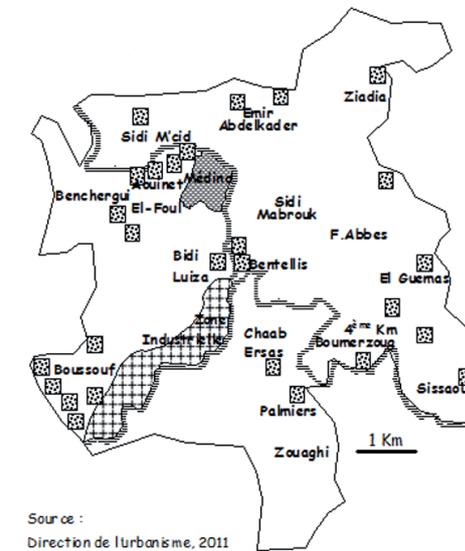


Figure 5 : Habitat illicite (Constantine)

### 4. Une ville affectée par des glissements de terrain

Le problème de glissements de terrain qui affecte plusieurs quartiers situés à l'ouest de la ville ; Belouizdad, l'avenue Kitouni Abdelmalek, Kaidi Abdellah, Bellevue, Bencherghui..., (fig. 6) remonte principalement à l'année 1972. Il a suscité l'évacuation de la population à cause de l'effondrement d'un grand nombre d'habitations.

« Ces glissements dont les causes sont aussi bien anthropiques que physiques, remontent à la fin du 20<sup>e</sup> siècle. L'urbanisation parfois anarchique

sur les versants à la limite de la stabilité, les spécificités du sol, les déperditions hydriques dues essentiellement à la vétusté du réseau d'alimentation en eau potable sont à l'origine du phénomène. Entre 1998 et 2005, les différentes opérations de relogement de la population des zones touchées par les glissements de terrain concernent les 287 bâtisses démolies, l'évacuation de 633 logements et le relogement de 1911 familles en dehors du périmètre urbain constantinois » (R. BOUSSOUF, 2010).

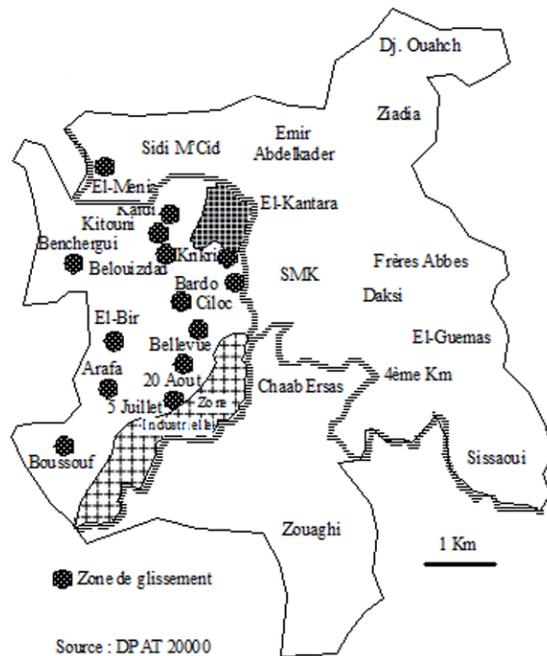


Figure 6 : Principaux sites de glissement de terrain (Constantine)

## 5. Une vieille ville en dégradation avancée

Célèbre par sa valeur architecturale, la vieille ville de Constantine qui est un patrimoine de grande importance historique, connaît depuis un certain temps une série de problèmes. Elle est sujette de

vétusté, d'insalubrité, de dégradation du cadre bâti, de manque d'espace de loisirs et abrite beaucoup de bâtisses menaçant ruine. Selon les résultats de l'étude du Plan Permanent de Sauvegarde et de Mise en Valeur du Secteur Sauvegardé de la vieille ville de Constantine (PPSMVSS, 2012), sur les 1164 constructions recensées, 50% du parc immobilier souffrent de dégradation progressive. En raison du délabrement avancé de ses constructions, la vieille ville a toujours nécessité le recasement des occupants des bâtisses menaçant ruine.

## III. Des actions diversifiées pour relever le déficit de modernisation

De nos jours, la modernisation est un objectif commun à toutes les sociétés. Elle correspond au processus d'adaptation, d'actualisation et de rénovation en fonction des besoins des citoyens.

Devant la situation alarmante qui caractérise Constantine, depuis longtemps, les responsables locaux étaient tous nourris d'ambition de faire de Constantine une ville moderne, qui répondrait aux attentes de sa population. C'est ainsi que d'innombrables actions sont menées dans différents secteurs afférents au quotidien des citoyens (amélioration urbaine, santé, transport, logement, tourisme...).

La modernisation de la ville de Constantine s'appuie en particulier sur la revalorisation du patrimoine local et la concrétisation des grands projets structurants initiés par les autorités locales. De même, le réaménagement de la ville en général et de la médina en particulier, va revaloriser l'aspect touristique de Constantine.

### 1. La réhabilitation de la vieille ville

Le plus grand défi des autorités locales de Constantine s'inscrit dans la restauration du centre historique en entier. Dans le

cadre de la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel dans la ville de Constantine, la direction de la culture de la wilaya de Constantine veille sur le suivi de plusieurs projets qui s'intègrent dans la conservation et la protection de l'héritage culturel.

Pour la ville de Constantine dont la médina a été classée secteur sauvegardé en 2005, le plus important projet dans ce domaine est le plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de la vieille ville de Constantine.

En plus de ce projet, il est question de restaurer et de préserver tous les lieux historiques. Parmi ces actions on peut citer la restauration du palais du Bey (inauguré en 1835 et classé en 1934) et des vieilles mosquées (dont la plupart existaient avant 1830). La réhabilitation de la vieille ville de Constantine a connu différentes étapes caractérisées particulièrement par des études pour sa sauvegarde, sa réhabilitation et sa rénovation qui ont été réalisées bien avant l'indépendance. Elles ont porté essentiellement sur la reconstruction en partie du bâti dégradé, mais sans aboutir à des résultats concrets. S'inspirant de ces études, le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) avait proposé en 1975 la rénovation de certaines zones de la médina. Mais, non satisfaites par ces études, les autorités locales ont bloqué toute intervention au niveau de la vieille ville jusqu'à la réalisation d'études fiables.

Une autre étude réalisée en 1984 par le bureau d'études local « URBA-CO » en partenariat avec des spécialistes tchèques a connu le même sort. Durant les années 1990, d'autres études locales ont été réalisées (APC, DUCH, SEAU, AADL..), mais sans aucune application. Parallèlement à ces études « infructueuses », certaines artères de la médina ont connu depuis 2000 des opérations pilotes de ravalement de façades et d'entretien des parties communes.

Entre 2003-2005, une autre étude de sauvegarde de la médina intitulée « le Master Plan » a été initiée par une équipe italienne, assistée par des

architectes de l'université de Constantine, mais elle est restée inexploitée. Les dernières opérations de réhabilitation lancées par tranches en 2006 ont affecté l'axe depuis Bab El-Djabia jusqu'à la rue Mellah Slimane. Elles ont porté principalement sur des opérations de réhabilitation de façades des bâtiments, la réfection des routes et l'entretien du réseau d'assainissement.

La dernière étude achevée après le classement de la vieille ville en secteur sauvegardé s'intitule « Plan Permanent de Sauvegarde et de Mise en Valeur du Secteur Sauvegardé » (PPSMVSS, 2012). Elle a été lancée par la direction de la culture de la wilaya en octobre 2007 et élaborée en trois phases entre 2008 et 2012 par un bureau d'études local. Cette étude a reçu l'approbation de l'Assemblée Populaire de la Wilaya de Constantine en 2012 et attend les fonds nécessaires pour concrétiser la sauvegarde tant attendue de la vieille ville, et qui s'inscrit dans les priorités de la politique de modernisation de la ville de Constantine.

## 2. Résorption de l'habitat précaire

L'éradication des bidonvilles qui figure parmi les priorités des autorités locales actuelles de la wilaya de Constantine s'inscrit dans le cadre du processus national de résorption de l'habitat précaire. Pour bien mener cette politique de gestion de ce dossier complexe, les autorités locales ont adopté une nouvelle stratégie (première du genre à l'échelle nationale) intitulée « processus des contrats-programme », mise en œuvre en 2011. Cette nouvelle formule s'est concrétisée par la signature de contrats-programmes entre l'administration locale et les comités de quartiers représentant les habitants des différents sites de bidonvilles et de chalets.

En application de cette politique, plusieurs actions d'éradication des bidonvilles ont été menées à travers les différents quartiers de la ville. Ainsi, depuis la relance du programme de résorption de l'habitat précaire en décembre 2011, près de 5000 familles ont été relogées dans de nouvelles habitations à la ville nouvelle Ali Mendjeli.

Parmi les opérations de relogement conséquentes en 2012, on peut citer celles des sites de « Fedj Errih (le plus grand bidonville de Constantine) situé sur les hauteurs de la cité Emir-Abdelkader avec 1400 familles, celle de la cité « Bessif » sur la rive droite de l'oued Boumerzoug avec 750 familles et celle des chalets de la cité Boudraâ Salah, implantés sur une zone pentue qui compte 680 familles.

### 3. Différentes actions d'amélioration urbaine

À l'instar d'autres villes algériennes, certains quartiers de Constantine présentent une détérioration de leur cadre de vie. Pour remédier à cette situation, un vaste programme d'amélioration urbaine et de mise à niveau touchant ces quartiers a été initié depuis par les services de la Direction de l'Urbanisme et de la Construction (DUC).

Les actions les plus pertinentes se résument dans la reprise des différents réseaux, la réfection de l'étanchéité des immeubles et la réhabilitation des espaces verts. En plus du retard enregistré dans la réalisation, des malfaçons sont souvent constatées dans la concrétisation de ces opérations. Depuis 2005, une trentaine de sites ont fait l'objet d'amélioration urbaine. Le plan d'action de la DUC pour la période 2011-2014 concerne 77 projets à travers tous les quartiers de la ville.

### 4. De grands projets structurants

Les nombreux projets structurants programmés dans la ville (tramway, télécabine, pont transrhume, autoroute, hôtels...), ainsi que les différents aménagements qu'elle a connus (amélioration urbaine, place Krikri, bardo, berges du Rhumel, forêt El-Meridj...) sont des atouts réels pour la modernisation de Constantine.

#### a. La télécabine (le téléphérique)

Le projet de télécabine qui remonte à plus de deux décennies (1983) est devenu une réalité en 2008. En reliant le rocher à la partie Nord Est de la ville, il a réglé en partie le problème de transport de la population entre le centre ville et les quartiers périphériques de la ville.

En plus de sa fonction de moyen de transport, il a enrichi le patrimoine touristique de la ville, car il est considéré comme un nouveau support pour le tourisme. L'aspect touristique de ce nouveau moyen de transport bien adapté au relief de la ville n'est pas négligeable. La traversée permet d'admirer les gorges du Rhumel en offrant le magnifique panorama du Vieux rocher.

L'impact positif et la réussite de ce moyen de transport urbain a incité les autorités locales à projeter deux autres nouvelles lignes pour relier le centre ville à la zone urbaine de Békira et à la cité Daksi.

Le développement de ce mode de transport s'inscrit pleinement dans la politique de modernisation de la ville de Constantine.

#### b. Le tramway

Le tramway est un moyen de transport moderne qui contribue fortement au décongestionnement du trafic routier dans la ville de Constantine. La genèse du projet se résume en quatre dates principales : l'inscription de l'étude de faisabilité remonte à l'année 2003, celle de l'opération d'étude et de réalisation à l'année 2005 et celle du début des travaux de réalisation en 2008 ; quant à la mise en service du premier tronçon entre le centre ville (stade Benabdelmalek) et la cité Zouaghi (8,9 km) elle est annoncée pour juillet 2013.

Selon le Plan Présidentiel de Modernisation de la Métropole de Constantine, « Les impacts attendus de la mise en place du tramway sont de plusieurs ordres et à tous les niveaux de

la vie sociale, économique et culturelle du fait que cet équipement a un impact structurant important. » (PPMMC, 2007).

Le tramway qui est actuellement en phase d'essai technique, va offrir à Constantine un mode de transport en commun moderne.

#### *c. Le viaduc transrhumel ou pont Salah Bey*

L'objectif principal du projet transrhumel (2010-2014) est de désengorger la ville et alléger la circulation mécanique sur le pont de Sidi Rached menacé par des problèmes de désordre naturel depuis des décennies.

Cet ouvrage en construction au centre ville, prend naissance à la place de l'ONU pour rejoindre le plateau du Mansourah de l'autre côté de la ville. Il facilitera le déplacement des populations entre les deux rives du Rhumel et desservira les quartiers situés au Nord-est de la ville. Avec ses accès, il totalise une distance de 4,5 km dont 756 m d'ouvrage. Il bénéficiera de plusieurs pénétrantes qui lui permettront d'atteindre directement l'autoroute sans passer par le centre ville.

L'accessibilité au viaduc impose le réaménagement de plusieurs sites adjacents à l'ouvrage. C'est ainsi que les quartiers de Bardo et l'Avenue de Roumanie où dominait un habitat précaire ont été démolis pour laisser place dans le cadre d'un aménagement cohérent à des équipements dont la ville a besoin dans son processus de modernisation. Témoin de la volonté de modernisation de Constantine, cette véritable œuvre d'art au design futuriste, considérée comme le premier pont construit dans la ville des ponts depuis l'indépendance, sera une réelle valeur ajoutée en termes d'esthétique urbaine et de tourisme.

#### *d. L'action de modernisation à travers d'autres projets*

Parallèlement aux projets structurants de grande envergure, d'autres opérations de mise à niveau des quartiers périurbains et centraux tel que le place Krikri, proche de la médina, ont été concrétisées. Et non

loin de cette place aménagée, il a été réalisé un ensemble hôtelier de haut standing (Novotel et Ibis), dans le cadre d'un partenariat international, ce qui a amélioré la qualité du service hôtelier à Constantine.

En outre d'autres efforts ont été engagés dans différents domaines tels que l'alimentation de la ville en eau potable et l'assainissement. La Société de gestion des eaux et de l'assainissement de Constantine (SEACO) a fixé un plan de modernisation qui s'articule sur la réhabilitation du réseau et des branchements, le renouvellement des équipements de protection du réseau de distribution et la restauration des réservoirs et stations de pompage.

### **Conclusion**

Beaucoup de problématiques ont été posées à travers l'espace urbain constantinois, et le résultat tarde à venir, faute possible d'une interférence entre les différents acteurs. Cette option de modernisation qui prend en charge les différents repères historiques et culturels de la ville et les projets en cours de réalisation rétablirait ou restituerait à Constantine sa place de métropole régionale.

**Bibliographie :**

BOUSSOUF Rabah, 2010. Constantine : d'une ville attractive à une ville répulsive. In « L'Étalement urbain. Un processus incontournable? » Presses Universitaires de Rennes, pp.151-164, 260 pages.

BOUSSOUF Rabah, 2003. La production de l'habitat et son impact sur la qualité du cadre de vie dans la ville de Constantine. Projet de recherche CNEPRU.

Plan Permanent de Sauvegarde et de Mise en Valeur du Secteur Sauvegardé de la vieille ville de Constantine (PPSMVSS), 2012 Direction de la Culture de la wilaya de Constantine.

Plan Présidentiel de Modernisation de la Métropole de Constantine (PPMMC), Wilaya de Constantine, 2007.

## AMÉNAGEMENT/URBANISME DE GRAND PROJET AU MAROC ET GOUVERNANCE : NÉGLIGENCES, CONFLITS ET ESSAIS DE RÉGULATION A POSTERIORI. L'EXEMPLE DE LA « VILLE NOUVELLE » DE TAMANSOURT (MARRAKECH)



**JEAN-MARIE BALLOW**  
Docteur, UMR GRED (UPVM/IRD)

Depuis le milieu des années 2000, au Maghreb en général et au Maroc particulièrement, il s'opère avec force une évolution de l'action publique urbaine, passant d'une démarche planificatrice à une démarche de projet. À l'instar de la logique de projet urbain établie plus avant au nord de la Méditerranée, tant chez les praticiens que chez les chercheurs, un «urbanisme de projet» ou encore un «aménagement par projet» se développe dans le royaume chérifien. Si les différentes analyses menées sur ce sujet pointent des analogies dans le contenu de ce mode d'agir entre le nord et le sud, l'usage d'une terminologie distincte est nécessaire au regard des divergences que les mêmes études mettent en relief. P.-A. Barthel exprime un doute sur l'objet projet urbain au Maghreb. Selon lui, il est nécessaire de mettre en exergue « les décalages dans les modes de faire du « projet » », autrement dit, les spécificités qui les constituent.

Dans le contexte marocain, concrètement, l'aménagement par grand projet est protéiforme, aussi bien par le contenu urbanistique que par les modalités de gouvernance propre à chaque projet. Préfigurés par quelques grandes actions au cours des années 1990, les projets activés en masse depuis le milieu de la dernière décennie prennent les formes d'aménagements de waterfronts (Casablanca, Rabat), de sta-

tions balnéaires (Plan Azur), d'infrastructures portuaires (Tanger Med), de morceaux de ville (aménagement de la vallée de Bou Regreg), de grands équipements de superstructure (tramways, renouvellements de gares ferroviaires et d'aéroports) ou encore, de « villes nouvelles » . C'est à l'aune de ce dernier type de projet que j'illustrerai mes propos.

En 2004, le Ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU) a engagé un programme national de « villes nouvelles ». Le projet de Tamansourt, dont le démarrage a été inauguré par le Roi en décembre 2004, est le premier du genre. Situé à une dizaine de kilomètres au nord de la ville de Marrakech, d'une superficie de 1 180 hectares, il prévoit à l'origine l'accueil d'une population de 300 000 habitants et la construction de 58 000 logements . Localement, ce projet est initialement porté et conduit par un opérateur public de l'habitat sous la tutelle du MHU, l'ERAC Tensift.

À partir de ce cas d'étude, il s'agit de saisir selon quelles modalités cette nouvelle façon de fabriquer de l'urbain, c'est-à-dire selon une logique de projet, interpelle la question de la gouvernance, entendue ici comme « l'interaction d'une pluralité d'acteurs «gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » ? L'urbanisme de projet a pour caractéristique une complexification du système d'action qui le porte, du fait de la multiplication de ses parties prenantes. En conséquence, on peut émettre l'hypothèse qu'afin de coordonner l'action, de nouveaux « instruments », pour reprendre les mots de P. Lascoumes et al. , aient été mis en place. Dans un premier temps nous interrogeons comment la gouvernance du projet de « ville nouvelle » a été pensée et formalisée. Par la suite, adoptant la proposition de C. de Miras selon laquelle « la gouvernance n'est pas qu'une concertation collective harmonieuse mais suppose [...] des négociations, des résistances voire des oppositions entre les parties concernées », des conflits observés dans le cadre du projet de Tamansourt sont mis en exergue. Il s'agit de préciser les acteurs concernés, l'objet des oppositions et les arguments invoqués par les parties prenantes pour justifier leur posi-

tion. Le cas échéant, le contenu et les effets des essais de régulation mis en œuvre pour dépasser lesdits conflits sont présentés. Enfin, deux essais de régulation en gestation font l'objet d'une analyse critique.

### **I. La gouvernance du projet : un angle mort**

Saisie comme la mise en place de dispositifs d'acteurs spécifiques, institutionnalisés ou pas, visant à favoriser l'efficacité de l'action – au moins discursivement –, la gouvernance du projet de Tamansourt apparaît négligée. Ce n'est qu'en 2008, soit quatre années après le démarrage de la réalisation du projet, qu'un maître d'ouvrage dédié est créé. Jusqu'à cette date, cette fonction est exercée par un opérateur public de l'habitat (OPH) classique sous la tutelle du ministre délégué : un établissement régional d'aménagement et de construction (ERAC) . Selon une optique sommaire, ce type d'établissement a pour fonctions sectorielles la production de sol urbanisable – aménagement – et la construction de logements. C'est avant toute chose un promoteur foncier et immobilier au service de l'Etat et des collectivités locales. L'ERAC Tensift, établissement de la région de Marrakech Tensift Al Haouz, a la particularité d'avoir des comptes financiers excédentaires, contrairement à la majorité des autres ERAC. Cela lui aurait notamment permis une certaine autonomie pour se positionner en tant que maître d'ouvrage d'un grand projet, depuis sa première conception en 1991, jusqu'à son aménagement même à partir de 2004. Ainsi l'ERAC Tensift, pour son compte, agit directement ou par délégation dans les champs suivant du projet : conception, mise en œuvre, lobbying, maîtrise foncière, aménagement, construction de logements. La création d'un maître d'ouvrage dédié se profile à partir de 2007 dans un contexte de financiarisation de l'action publique urbaine. Dans le cadre d'une refonte publique des OPH, l'ERAC Tensift est intégré au Groupe Al Omrane, sous la forme de la société anonyme publique Al Omrane Marrakech (fig.1).

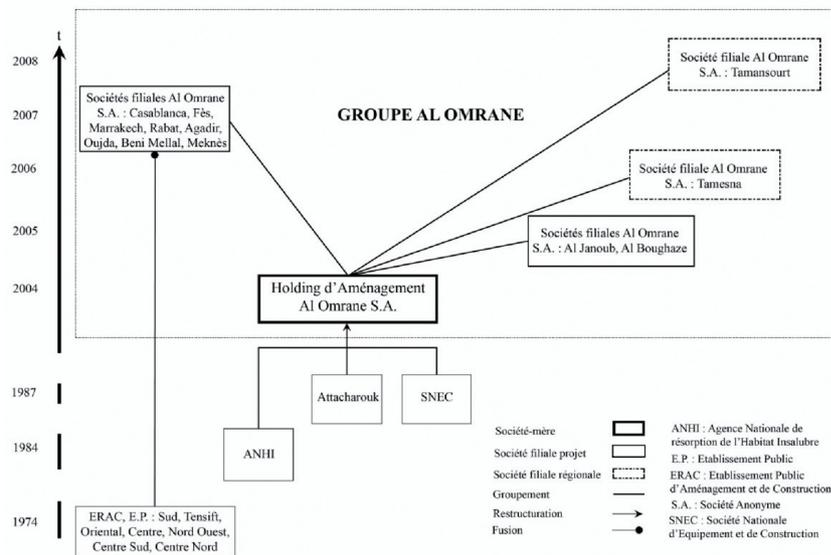


Figure 1 : La refonte des opérateurs publics de l'habitat et la création du Groupe Al Omrane. Sources : Royaume du Maroc, Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, Groupe Al Omrane, 2008 ; entretiens avec Y. B. (Al Omrane Marrakech S.A.) et N. L. (membre du directoire du Holding d'Aménagement Al Omrane), juin 2007 et novembre 2008

Jusqu'alors, l'ERAC Tensift se voit refuser, par le Ministère de l'Economie et des Finances, la création d'une telle structure institutionnelle. Un an après la transformation d'établissement public à société anonyme, suite à l'aval du même ministère, le Premier Ministre prend un décret qui autorise la création de la société d'aménagement Al Omrane Tamansourt. Cette filiale du holding d'aménagement prend la forme d'une société anonyme au capital de 5 000 000 de dirhams. Elle est explicitement dédiée au projet de Tamansourt : « la future société [...] aura pour mission essentielle la réalisation de la ville nouvelle de Tamansourt, la coordination de ses travaux d'aménagement, sa promotion ainsi que la commercialisation des lots, îlots, logements et commerces, et la gestion de tous les aspects urbanistiques, en coordination avec les autorités locales et les services extérieurs des départements

ministériels concernés ». Il lui est attribué les rôles de maître d'ouvrage et d'ensemblier du projet. La rentabilité supposée de l'institutionnalisation, « plan d'affaires » de la société à l'appui dans le texte même du décret, est un facteur important de la création d'Al Omrane Tamansourt. Bien que cet établissement soit dédié au projet, il semble en défaut de moyens idoines. L'organisation interne comprend, selon l'organigramme officiel, une direction générale déléguée, quatre directions, trois corps de projet et sept divisions. Cette structure semble adaptée à un projet de cette envergure. Les différentes fonctions de la maîtrise d'ouvrage urbaine sont lisibles dans sa composition. Les différentes échelles et temporalités du projet paraissent prises en compte. Toutefois, c'est un idéal posé sur le papier car dans les faits, l'équipe d'Al Omrane Tamansourt se caractérise par une insuffisance en ressources humaines. En outre, cette structure ad hoc apparaît en défaut de stratégie. Le décret ne fait qu'énoncer la possibilité pour le Groupe Al Omrane, qu'il a utilisée, de créer une institution dédiée à la mise en œuvre, la réalisation et la gestion du projet de « ville nouvelle ». Il n'est pas précisé, ni dans ce texte, ni dans aucun autre document officiel, comment, selon quelles modalités, la structure, que l'on devine calquée sur un modèle hybride de l'établissement public d'aménagement français et de la société de développement britannique (development corporation), peut parvenir aux objectifs visés. Si il est attendu de la société d'aménagement qu'elle joue un rôle de « guichet unique », terminologie à la mode dans le vocabulaire de l'action publique actuellement au Maroc, c'est-à-dire un lieu qui centralise toutes les réponses aux possibles demandes en rapport avec le projet, les locaux prévus au siège de la société pour les services publics sectoriels extérieurs à cette dernière restent vacants ou porte close. En dépit de cet essai de normalisation de la maîtrise d'ouvrage du projet à travers l'institutionnalisation d'un maître d'ouvrage dédié, des acteurs impliqués de façon représentative dans le système d'action du projet sont très critiques à ce sujet. Il est en ainsi des grands promoteurs privés immobiliers. D'une certaine manière, ils remettent en cause la légitimité du maître d'ouvrage. Un premier reproche a trait la qualité de la maîtrise foncière, qu'ils associent à la maîtrise d'ouvrage

du projet. Les titres fonciers obtenus par les promoteurs privés auprès de l'OPH ne seraient pas pleinement assainis. Sont ainsi évoqués les retards dus aux problèmes de maîtrise foncière et les coûts impartis.

« J'achète un terrain assaini chez Al Omrane, ça veut dire que je n'aurai pas de problème sur ce terrain-là, je l'ai payé. Une fois que je veux éclater le titre, je trouve que sur le titre de base il y a un oued qui existait sur ce terrain, là où vous êtes. Alors pour enlever cet oued, il m'a fallu une année, alors que normalement, avec mon partenaire public, il fallait qu'il me donne un terrain assaini, sans oued. Les charges sur le terrain m'ont empêché d'éclater les titres et d'être... Donc c'est des frais en plus, et ainsi de suite, et ça, on n'était pas prêts. Pour nous c'était l'occasion de trouver un terrain assaini, sur le plan foncier, je ne parle pas sur le plan technique. [...] La même chose avec l'autre terrain, les pistes, des pistes pour le passage des mules et des ânes, mais les pistes ça existe sur le plan, et quand les pistes existent sur le plan, le conservateur refuse de faire l'éclatement sur un plan où il y a des pistes. [...] Et on était obligé, d'aller, de batailler pour enlever ces pistes. [...] Il y a eu des retards énormes ! Enormes. [...] Bon, je ne vous parle pas des problèmes de morcellement, fusion, tout ça, tout ce qui est foncier, ça a créé des retards, des retards énormes. » (Directeur des projets à Tamansourt de la société privée immobilière Kounzy, filiale du Groupe Jamaï, entretien, avril 2010)

Plus globalement, les acteurs de la promotion immobilière privée impliqués dans le projet mais aussi certaines institutions publiques discréditent le statut de maître d'ouvrage de l'OPH. Du fait de son caractère unisectoriel – mais il est évident que ce n'est pas la seule cause –, il est mis en avant que la structure institutionnalisée n'a pas les capacités de rassembler, de coordonner, d'inciter à une synergie multi-acteurs et une action intersectorielle. En outre, se pose un problème de superposition entre les rôles de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre, tous deux, assumés selon les circonstances du projet, par la structure dédiée au projet. Il est difficilement admis que l'OPH soit à la fois en position de commandeur du projet dans son ensemble alors qu'il en réalise certaines composantes et ne soit donc redevable de bilans de ces réalisations, dont dépendent les autres acteurs impliqués, qu'envers lui-même. En contrepoint à cette situation, la figure d'une structure de pilotage interinstitutionnelle est idéalisée, laquelle serait indépendante et composée de l'ensemble des

acteurs nécessaires à la bonne marche du projet, notamment ceux en charge des services publics. Dans d'autres contextes, il a été montré que le projet urbain est un terrain d'innovation en matière de gouvernance. De par son incertitude, son environnement fragmenté, il fait l'objet de dispositifs institutionnels de pilotage spécifiquement adaptés. Malgré la hiérarchie – elles constituent des lieux où s'établissent des relations extra-hiérarchiques –, et parce qu'elles tiennent compte des caractères multi-institutionnel et multisectoriel des projets, ou encore de l'importance prise par les acteurs privés au sein de leur systèmes d'action, ces instances de pilotage « contribuent à organiser la coordination de l'action ». Ces formes d'organisations constituent des lieux de débat, de concertation, de discussion mais aussi d'arbitrage et jouent donc un rôle dans la régulation politique du projet. Il y a là, me semble-t-il, un point de démarcation avec l'urbanisme de projet mené au Maroc, à tout le moins pour le cas de la « ville nouvelle » de Tamansourt.

« Ici par exemple on a terminé et pendant une année on n'a pas pu livrer parce qu'on n'avait pas d'électricité. Pourquoi ? Parce que l'Office National de l'Electricité (ONE) demande à Al Omrane de participer à un nouveau poste source. Actuellement l'ONE amène un jus de 9 mégawatts et les besoins de Tamansourt, maintenant sont en dessous de 9 mégas, mais d'ici 2020 il faut au moins 16 mégas, d'accord ? Cela veut dire qu'il faut prévoir un poste source. Les gens d'Al Omrane disent qu'il faut attendre 2020. Les gens de l'ONE disent que non, parce que la distribution doit se faire dès maintenant, avec le nouveau poste. Cela a causé des conflits entre l'ONE et Al Omrane, qui ont duré longtemps et enfin de compte, Al Omrane a été obligé de signer quand même parce que eux aussi étaient bloqués. [...] Je peux vous dire que, par exemple maintenant, j'ai des villas, terminées à 100%, j'ai les titres et tout, et je ne peux pas les livrer parce qu'il n'y a pas encore l'eau. Parce que l'Office National de l'Eau Potable nous dit... Bon il y a des conflits et c'est ce que je reproche à cette ville, il fallait créer une agence de gestion de cette ville. Ce n'est pas Al Omrane qui va gérer cette ville. Al Omrane c'est un promoteur. Normalement une ville, c'est tous les départements de l'Etat qui doivent être présents. [...] Al Omrane ne peut pas gérer les affaires de l'enseignement supérieur, de l'éducation nationale, Al Omrane ne peut pas gérer la santé. Vous savez, nous avons maintenant 9 000 habitants à Tamansourt, quand on a appelé le délégué de la Santé pour lui dire « il faut venir équiper votre centre de santé », il nous a dit « moi je ne suis pas au courant qu'il y a des habitants à

Tamansourt ». Pourquoi ? Parce qu'Al Omrane s'occupe de tout le projet tout seul. Alors qu'Al Omrane, c'est un grand lotisseur, mais ce n'est qu'un lotisseur. Il ne peut pas s'occuper de toute une ville, même si il veut le faire, même si il y a de la bonne volonté. Dernièrement on parle du manque d'équipements, alors qu'Al Omrane a prévu des terrains pour tout le monde. C'est ça l'engagement d'Al Omrane devant les ministres, c'est de prévoir des terrains pour les écoles, pour les centres de santé, pour les... « Voilà, moi j'ai respecté le contrat ». Parce qu'Al Omrane, c'est juge et parti, donc quand vous demandez à Al Omrane, ils vont vous dire « écoutez, nous le contrat c'est de laisser des terrains disponibles, etc. donc voilà ». Alors que normalement de l'autre côté il y a l'autre casquette : « vous êtes le gestionnaire de la ville, c'est votre responsabilité que les gens construisent leurs équipements ». [...] Vous comprenez, pour moi, l'erreur c'est qu'on n'a pas créé une agence où tous les départements de l'Etat soient représentés et indépendamment d'Al Omrane. Al Omrane c'est le maillon le plus important d'accord, mais c'est un maillon dans la chaîne. Alors quand moi je pars chez Al Omrane pour leur dire que j'ai un problème administratif, ils me disent « nous aussi nous avons des problèmes administratifs et on n'arrive pas à les résoudre », est-ce que vous trouvez que c'est logique ?! Alors que moi j'ai misé sur le partenaire public, effectivement pour résoudre mes problèmes administratifs. » (Directeur des projets à Tamansourt de la société privée immobilière Kounzy, filiale du Groupe Jamaï, entretien, avril 2010)

Le défaut d'explicitation des modalités de gouvernance du projet par son porteur, significatif d'une impréparation théorique de l'instigateur du programme de « villes nouvelles » actuellement mené au Maroc à l'échelle nationale – en l'occurrence, le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme –, est un indicateur supplémentaire de sa négligence. Aucune documentation officielle, qu'elle soit réglementaire ou non, n'apporte de précision sur la question de la coordination multi-acteur, inhérente à ce type de projet, passée sous silence. Il faut noter qu'il existe très peu d'études consacrées au projet de Tamansourt. Au cours de mes investigations sur le terrain, je n'ai pu en collecter qu'une seule. Ce document, essentiellement concentré sur des aspects techniques et financiers, pourtant présenté comme un rapport détaillé, ne fait aucune mention concernant la gouvernance du projet, tant durant sa réalisation, autrement dit il n'y a aucune information sur ce que d'autres appelleraient la maîtrise d'ouvrage urbaine du projet, qu'après sa réalisation. Le « livre

de prestige », édité par l'opérateur, s'adresse aux acteurs publics ou privés susceptibles d'investir dans le projet. Son objectif est de les « rassurer » quant à la réussite future de cet aménagement urbain en faisant sa promotion. Son contenu fait donc l'éloge de ce qui est considéré par le maître d'ouvrage comme ses atouts, tels « qu'une politique qui serait en accord avec son temps, un urbanisme et une architecture qui seraient abondamment réfléchis, l'usage de partenariats publics-privés, etc. ». Si la gouvernance du projet avait fait l'objet d'un travail de rationalisation, on peut supposer qu'il aurait été relaté. Or, il n'y a aucune occurrence se rapportant à ce thème. Il en est de même pour le document de promotion publié à l'occasion du « premier anniversaire » du projet Tamansourt. Seul un document de type littérature grise, au contenu très technocratique, soulève la question de la gouvernance des projets de « villes nouvelles » sans pour autant apporter de réponses concrètes. Il y est indiqué que la réalisation des objectifs assignés au programme de « villes nouvelles » suppose « l'établissement de diverses études dans un esprit de concertation et de partenariat où la mise en relation des différents intervenants (collectivités locales, institutions, opérateurs privés, société civile...) et l'arbitrage des conflits entre les différents secteurs d'activités priment sur toute autre considération dans la recherche de solutions appropriées aux problèmes et aux défaillances qui pourraient entraver le développement économique et social des villes nouvelles et villes satellites ». De telles prescriptions semblent jusqu'à présent rester lettre morte. Par ailleurs, le même document indique que la mise en œuvre d'aménagement de ce type nécessite « l'introduction de la notion de développeur-aménageur de la ville », présentée comme « un opérateur chargé aussi bien de la maîtrise d'ouvrage et de la promotion, que du management et de la recherche de financement ». Si dans les discours officiels ce rôle est dévolu aux sociétés d'aménagement des « villes nouvelles » telles qu'évoquées précédemment, il ne semble pas être assumé dans les faits. D'une part, Al Omrane Tamansourt est à la fois maître d'ouvrage du projet dans son ensemble et maître d'œuvre de certaines composantes, ce doublon fonctionnel n'étant pas envisagé dans l'idée de développeur-aménageur. D'autre part, Al Omrane

Tamansourt exerce en tant qu'aménageur stricto sensu, ce qui, malgré une formulation contraire, n'est pas non plus prévu. Enfin, il faut noter que cette rare proposition d'organisation institutionnelle reste à clarifier, notamment pour ce qui est de la « maîtrise d'ouvrage ». Est-elle entendue d'une façon classique, comme étant la position de celui pour le compte de qui les travaux sont exécutés, autrement dit pour l'acteur qui a passé une commande, où est-elle envisagée en tant que maîtrise d'ouvrage urbaine/de projet, telle « une organisation multi-acteurs selon des modalités formalisées de partenariat [...], un ensemble de fonctions politiques et techniques tenues par un système d'acteurs construit selon des règles propres à chaque projet urbain » ? Il y a fort à penser que la deuxième vision prime sur la première, mais alors, la notion de développeur-aménageur apparaît contradictoire. Un seul acteur, en l'occurrence une société d'aménagement filiale dédiée à un grand projet, ne peut constituer un système d'acteurs. De par l'intensité des recompositions territoriales attendues, spécifiques aux projets de « villes nouvelles » et la durée de leur réalisation – les projections s'étendent à l'horizon 2025 –, la question de la gouvernance post réalisation du projet est pertinente. Situées par commodité durant l'après réalisation du projet, il s'agit des modalités de gestion de l'espace urbanisé/aménagé à partir du moment où il est nouvellement approprié dans le sens de l'habiter. Dans le cas de Tamansourt, cet élément du projet n'a pas été anticipé durant la phase de conception. Parmi ses missions, l'Agence Urbaine de Marrakech a un rôle de contrôleur des actions d'urbanisation sur l'ensemble de la région Marrakech Tensift Al Haouz. Cette institution s'enquiert notamment du respect de l'urbanisme réglementaire. Ayant suivi le projet attentivement, un représentant de cette institution s'interroge en 2007, soit trois années après le démarrage du projet in situ et au moment la livraison des premières livraisons de logements dans la « ville nouvelle », sur la nature du dispositif organisationnel qui aura en charge la gestion urbaine résultant du projet et les moyens qui lui seront alloués à cette fin.

« On aurait quand même pu prendre un peu plus de temps pour, tout en développant la ville, mettre en place les mécanismes de fonctionnement et de gestion de cette ville, chose qui n'a pas encore été faite. L'ERAC Tensift [Al Omrane Marrakech, puis Al Omrane Tamansourt] ne peut pas tout faire. Elle ne peut pas parce que la commune est souveraine. [...] C'est le dilemme aujourd'hui, qui va gérer, que va faire la commune ? Ce sont des questions qu'on pose discrètement mais qui sont des questions importantes. Si on veut en faire une ville nouvelle, il fallait qu'en parallèle on développe aussi tous ces mécanismes là, la gestion, la prospective. Parce que ce n'est pas un lotissement inséré dans un quartier de la ville et qui se développe en harmonie avec son environnement, là c'est une ville nouvelle, c'est quand même différent. »

(Chargé de mission à l'Agence Urbaine de Marrakech, entretien, juillet 2007)

## II. Des conflits en série

L'aménagement de la « ville nouvelle » de Tamansourt a cristallisé et cristallise une série de conflits plus ou moins prononcés, différenciés selon l'objet du contentieux, la temporalité dans laquelle ils s'inscrivent et les acteurs qu'ils opposent. Néanmoins, ils ont tous en commun l'implication du maître d'ouvrage du projet. Durant un certain temps, l'OPH et l'Agence Urbaine de Marrakech, selon ses prérogatives, ont collaboré sur la conception du projet. Dans une optique réglementaire, l'Agence Urbaine aurait fait en sorte de cadrer le projet avec un plan d'aménagement, pensé sur la base d'une grille d'équipements d'infrastructure et de superstructure officiellement normalisée. Cependant, le fruit de cette collaboration n'a finalement pas été pris en compte par l'OPH dans la version qu'il a soumise. Par conséquent, l'Agence Urbaine s'est opposée au projet durant sa phase d'autorisation. In fine, il sera autorisé, dans cette version contestée par l'Agence Urbaine, par une commission ad hoc sur les projets d'investissements. En 2002, une réforme administrative a eu lieu en matière de déconcentration des pouvoirs de décision de l'administration : la « déconcentration de la gestion des projets d'investissements » redéfinit la mission des walis, leur faisant bénéficier d'une plus large autonomie de gestion pour le « rôle de premier plan » qu'ils sont appelés à jouer dans le développement économique de leur région. Cette réforme est

accompagnée par la création des Centres régionaux d'investissements (CRI), « facilitateurs » de l'acte d'investir, placés sous l'autorité des walis. L'OPH a obtenu l'autorisation de réaliser le projet de « ville nouvelle » de Tamansourt à travers ce canal. La wilaya constitue une commission ad hoc afin d'examiner l'intérêt du projet. Pour les investissements dont le montant est inférieur à 200 millions de dirhams (environ 20 millions d'euros), le wali signe les actes administratifs afférents à ces investissements. Pour les montants égaux ou supérieurs, comme c'est le cas de Tamansourt, la commission ad hoc examine l'investissement sous la tutelle du CRI, donc de la wilaya. Celui-ci étudie les projets de contrats ou de conventions à conclure avec l'Etat, en vue de faire bénéficier l'investisseur des « avantages particuliers », c'est à dire fiscaux, et les transmet à l'autorité gouvernementale compétente pour approbation et signature par les parties contractantes. Dans le cas du projet de la « ville nouvelle » de Tamansourt, qui concerne un « investissement » dans le secteur de l'habitat, les autorités gouvernementales compétentes sont la Primature, le Ministère des Affaires Economiques et des Finances, et le Ministère délégué à l'Habitat et l'Urbanisme. Le wali, dans la limite de ses compétences, prépare et exécute les autorisations, actes et contrats nécessaires à la réalisation de l'investissement, prévus par la convention dont il est chargé de l'exécution. La commission ad hoc est composée des acteurs suivants : le CRI et la Direction Régionale des Affaires Economiques et des Finances afin d'étudier l'investissement, la collectivité locale de part sa « souveraineté » territoriale, les services déconcentrés du secteur d'investissement retenu, ici, l'Inspection Régionale de l'Habitat et de l'Urbanisme et l'Agence Urbaine eu égard à ses fonctions précitées. La commission est présidée par le wali. Si le projet est considéré comme faisable sur la base d'un consensus de tous les membres, la wilaya délivre son accord de principe, le droit de veto n'étant pas de rigueur. Pourtant, si une des parties s'oppose au projet, ce que l'Agence urbaine de Marrakech a fait dans le cas présent, comment a-t-il pu être autorisé ? Sur la base de quel consensus a-t-il été accepté ? Il semble qu'il y ait une hiérarchie établissant plus d'importance à la voix de la wilaya. Par « pragmatisme » la wilaya, n'a pas tenu compte de l'opposition de

l'Agence Urbaine de Marrakech, qui selon sa prérogative de régulation des actions urbanistiques avait proposé un plan d'aménagement, ce que nous explique le chargé de mission de l'Agence alors en fonction :

« Il y avait un [projet de] plan d'aménagement. On a travaillé sur ce plan pendant six mois avec l'ERAC ; Et puis on est arrivé à un résultat qui satisfaisait tout le monde et puis après ça s'est fini à cause du foncier. Ensuite, quand l'ERAC a ressorti son projet, nous à l'Agence Urbaine, on était devant le fait accompli. Le plan n'avait pas avancé, il n'avait pas suivi et la procédure a été très rapide [...]. Le directeur de l'Agence à l'époque n'était pas en mesure d'imposer un plan d'aménagement qui n'a pas été avancé depuis le moment où on s'était mis d'accord [...]. On n'a pas eu le temps de dire à l'ERAC : il faut faire des études, il faut dégager déjà toutes les infrastructures et les équipements, etc. » (Entretien, 14.11.2007)

L'Agence Urbaine ne pouvait pas faire valoir de plan d'aménagement puisqu'il n'existait pas. Il n'était alors qu'au stade du projet mais ce n'était pas un plan juridiquement opposable. En effet, l'Agence Urbaine ne peut imposer que des plans homologués ou qui ont déjà suivi au moins une partie de la procédure, soit la commission technique, soit l'enquête publique, ce qui n'était pas le cas. Donc la requête de l'Agence Urbaine de Marrakech n'a pas été prise en compte lors de la procédure d'approbation de la commission ad hoc. La wilaya voulait une base concrète : « vous avez un plan, vous me le montrez, vous avez un schéma directeur, vous me dites quelles sont ses dispositions, vous n'avez rien, ne m'en parlez pas ». Dans la conception de son projet, l'OPH n'a pas non plus tenu compte des préconisations, des objections et des propositions émises par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, tant à l'échelle nationale que locale. Ainsi, le Schéma National d'Aménagement du Territoire réfute la réalisation d'aménagement de ce type : « Autre chose est l'utilisation de la notion de ville nouvelle ou de ville satellite qui a été évoquée il y a quelques années et qui apparaît même dans certains schémas directeurs. Il s'agit là d'un concept en vogue mais dont on voit très bien la raison d'être ; il s'agit tout simplement d'une fuite en avant devant les difficultés de la question foncière. Faute de pouvoir trouver des terrains suffisants à proximité immédiate

de la ville, il est évidemment tentant de faire un bond de quinze à vingt kilomètres en pleine campagne, pour trouver de vastes terrains à un prix abordable, voire gratuits quand il s'agit de réserve foncière de l'Etat. Cette pratique n'a pas été poursuivie jusqu'ici et il est souhaitable qu'elle soit clairement condamnée et ce pour deux raisons : cette méthode s'avère toujours plus coûteuse qu'il n'était prévu au départ. L'économie que l'on peut faire sur le foncier est largement compensée ensuite par les surcoûts d'infrastructures et par les difficultés de déplacement. L'éloignement se paie très cher en termes de cohérence urbaine ». De même, au niveau local, l'Inspection Régionale de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, résolue par défaut au principe de la « ville nouvelle », présente lors de certaines réunions de la commission ad hoc en tant qu' « observateur », fera valoir d'autres options de localisation du projet pour des raisons de disponibilité foncière, de capacité hydrique, d'équilibre de l'armature urbaine régionale ou encore d'infrastructures de communication préexistantes. Du fait de la non-opposabilité du document et du rôle strictement consultatif du service déconcentré, l'OPH n'a pas pris en compte ces recommandations.

Une deuxième forme de conflit caractéristique du projet met en opposition l'OPH et les ministères spécifiquement en charge d'équipements de superstructure relatifs aux services publics. La distorsion entre le temps de la réalisation de l'immobilier résidentiel et celui d'équipement de superstructure, est prononcée à Tamansourt. Ce serait le résultat d'un défaut de coordination interministérielle et d'implication efficiente des autres départements ministériels qui en serait à l'origine. La presse nationale ne manque pas de relayer cet état de fait.

« Les villes nouvelles n'arrivent pas à décoller par le manque de travail en synergie entre les différents départements ministériels concernés pour assurer une bonne animation de ces nouvelles zones urbaines. »

(Le Matin, 13.12.2012, « Villes nouvelles – Un plan de relance opérationnel dès 2013 »)

« De nouvelles mesures pour assurer une meilleure implication des autres ministères. [...] L'objectif visé est d'initier de nouvelles politiques urbaines publiques autour des villes nouvelles par l'établissement de contrats programmes/gouvernement/opérateurs publics, dans le but d'une réelle implication des acteurs et d'une meilleure convergence des projets. » (L'Économiste, 29.12.2009, « Tamansourt : 5 ans et peu d'habitants ! »)

Dès le lancement du projet, le directeur de l'ERAC Tensift avait mis en garde sur la possible dérive que connaîtrait le projet si il ne suscitait pas l'adhésion des autres ministères, ce qui n'est apparemment pas le cas : la mise en garde s'est prolongée au fil des années.

« Par ailleurs, l'ERAC Tensift ayant déjà amorcé la réalisation de certains équipements de proximité, compte néanmoins sur l'accompagnement des autres départements concernés pour la construction d'un réseau opérationnel d'équipements collectifs au profit des futurs habitants. » (Khatib El Hebil, directeur de l'ERAC Tensift, ERAC Tensift, 2005, Tamansourt premier anniversaire, 27 p., p. 27)

« Nous avons mis effectivement en œuvre tous les moyens dont nous disposions afin que Tamansourt soit un projet réussi. Toutefois, il est vivement souhaitable que les autres départements ministériels continuent à soutenir et à accompagner l'évolution de Tamansourt, notamment par l'optimisation des moyens de transport intra et extra urbains, ainsi que par la réalisation des équipements socio-éducatifs nécessaires à l'attractivité de la vie de Tamansourt. » (Khatib El Hebil, PDG d'Al Omrane Marrakech, Al Omrane Tamansourt, 2009, Tamansourt magazine d'information, n°2, 10 p., p. 1)

Pour des raisons diverses, de l'ordre par exemple d'une autre carte sanitaire, scolaire ou sécuritaire, ou d'autre secteur urbain prioritaire, des discordances de calendriers ou encore de ressources humaines et financières limitées, les services ministériels requis par l'intersectorialité du projet manquent d'implication.

« Nous on est en train de faire la ville nouvelle, en fin de compte, tout seuls. Même les lycées, on les a construits alors que ce n'est pas à nous de les faire, même les écoles, beaucoup de choses. Donc moi je pense que notre expérience est un peu unique aussi, parce que c'est, il n'y a

pas, il y a juste eu une volonté politique très forte, à un moment, mais les autres départements n'ont pas suivi en fin de compte. [...] Peut-être que nous sommes allés trop vite par rapport aux autres, moi je pense que ça vient de ça aussi. Parce que nous, notre projet on a pris le temps pour le murir, on l'a muri localement, pendant, de 1990 à maintenant. Quand la volonté est venue, très forte, du Roi, pour réaliser la ville nouvelle, c'est-à-dire que les autres ministères se sont retrouvés un peu pris de court. Ils n'avaient pas programmé. Nous on était prêts et disposés parce qu'on a travaillé sur le dossier... Dix ans. Les gens qui sont venus après l'inauguration, les autres ministères, ils ont trouvé que leur programmation ne pouvait pas suivre un tel projet, parce qu'eux aussi, ils travaillent au niveau national. Donc c'est pour ça que je pense qu'ils ont été pris un peu de court. Ils n'étaient pas préparés à l'avance. Parce que nous on a travaillé tout seuls, au niveau local, pendant 15 ans, depuis 1990, pendant quinze ans parce que ça a été inauguré en décembre 2004, donc les autres ont été pris de court. En plus quand on inaugure ils doivent se dire, les autres départements, « de toute façon ça ne sera pas pour dans cinq ans, ça sera pour dans dix ans, le besoin ne va pas se faire sentir immédiatement ». Alors que nous on est allé très vite, même dans la réalisation on a achevé [l'aménagement de] 1 200 ha en cinq ans. Et les gens habitent, donc c'est allé très vite. Donc c'est ça, moi je pense que les autres départements n'arrivent pas à suivre notre rythme. » (Directeur adjoint d'Al Omrane Marrakech, ancien Directeur d'Al Omrane Tamansourt, entretien, 8 avril 2010)

Chez Al Omrane, on semble s'accorder sur le fait que le défaut d'équipement de la « ville nouvelle » résulte de la faible implication des autres ministères. Il y aurait aussi une sorte de défiance, en raison de l'absence de concertation et de négociation avec leurs services lors de l'élaboration du projet, de l'ordre «vous avez voulu faire une ville nouvelle tout seul, débrouillez-vous avec». Les ministères auraient voulu être informés a priori, de la mise à disposition par l'OPH des lots de terrain à équiper dans le cadre d'un projet de « ville nouvelle » et non être mis devant le fait accompli. Les « conventions de partenariat » contractualisées en 2006, notamment entre l'OPH et le Ministère de la Santé, et entre l'OPH et le Ministère de l'Éducation nationale ont, jusqu'à présent, été suivies de très peu d'effets.

Une autre forme de conflit, ayant pour objet la gestion post-réalisation du projet, voit se confronter l'OPH et la collectivité locale dans

lequel est circonscrite la « ville nouvelle ». Bien que la commune rurale d'Harbil en l'occurrence, ait eu pour rôle d'accepter la tenue de ce projet sur son territoire du fait de sa compétence territoriale, ce sous la pression discursive que ce projet soit fortement soutenu par le roi durant les réunions de la commission ad hoc, elle n'en est pas le porteur politique ni le maître d'ouvrage. Or, selon la Charte communale adoptée en 2002, la collectivité locale devrait prendre en charge la gestion de la zone de Tamansourt. Mais le conseil communal est réticent à ce sujet à plusieurs égards : il n'a pas développé ce projet qui, en quelque sorte a été «parachuté» sur son territoire. De plus, la commune d'Harbil est de type rural, elle figure parmi les communes disposant des ressources financières et humaines parmi les plus faibles à l'échelle nationale. Comment pourrait-elle donc prendre en charge la gestion d'un projet d'une telle ampleur une fois terminé, au moins en partie ? Pour pallier à ce problème de gestion post-réalisation du projet, deux tentatives de régulation sont mises en œuvre a posteriori, c'est-à-dire que cette question n'a pas été anticipée. La première consiste en l'établissement d'une « convention de partenariat » entre la collectivité locale et l'OPH. Signé en 2006 pour une durée de cinq années puis rallongé d'un an, ce contrat a pour objet « la gestion urbaine de la ville [nouvelle] ». Il stipule la délégation de certains services urbains sectoriels à la charge de l'OPH exclusivement au sein du périmètre du projet, lesquels sont : la maintenance de la voirie, la gestion de l'éclairage public, la collecte et le transport des déchets solides, l'entretien des espaces verts. Avec l'accord de la commune, l'OPH a externalisé le service de collecte et de transport des déchets solides au profit du groupe Pizzorno Environnement, aussi gestionnaire de ce secteur à Marrakech. De plus, il a négocié avec le groupe Alsa, en charge du secteur des transports urbains collectifs à Marrakech, la mise en place d'une ligne de bus reliant spécifiquement Tamansourt à la gare routière de Marrakech. La deuxième solution est relative à la création d'un centre délimité. Elle a pour effet d'augmenter la capacité financière de la commune, pour, dans le cas présent, réinjecter certaines recettes dans la gestion du territoire de la « ville nouvelle ». Un centre délimité est une partie du territoire d'une commune rurale

dont les limites sont fixées par voie réglementaire, c'est-à-dire par décret . Le centre délimité n'a aucune autonomie, il dépend administrativement et financièrement de la commune rurale dans le territoire de laquelle il est situé . Cette forme d'organisation territoriale a pour finalité de permettre à la commune d'appliquer la loi n°12-90 relative à l'urbanisme et la loi n°47-06. Autrement dit, la création d'un centre délimité n'a que des répercussions urbanistiques et fiscales. C'est uniquement par le truchement de ce statut territorial qu'une commune rurale a la possibilité de percevoir des taxes que l'on qualifiera d'urbaines. D'après la loi n°47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales adoptée le 30 novembre 2007 , les taxes instituées au profit des communes urbaines et rurales sont identiques. Toutefois, il est précisé que certaines d'entre elles, lorsqu'il s'agit de communes rurales, ne sont applicables que dans les centres délimités. Pouvant être très lucratives, il s'agit de : des taxes d'habitation, de services communaux, sur les terrains urbains non bâtis ; sur les opérations de lotissement. Le décret visant au changement de statut territorial de la portion d'espace occupée par le projet de Tamansourt a été signé en 2007. La commune rurale l'a reçu en novembre de la même année et l'applique depuis janvier 2008. Les limites du centre délimité de la commune rurale d'Harbil (fig.2) sont calquées sur le périmètre du projet de Tamansourt. Sa zone périphérique s'étend au-delà, dans un rayon de cinq kilomètres. Elle comprend donc le corridor industriel situé le long de la route nationale n°7, compris entre la limite sud du projet et la décharge publique, mais surtout elle englobe l'espace où est prévu le projet d'extension de la « ville nouvelle ». Vue la nature des aménagements projetés, si cette opération avait lieu, elle pourrait rapporter des revenus conséquents à la commune. L'adoption et l'application conjointe du statut de centre délimité et de la loi n°47-06 ont un effet certain sur la recette fiscale de la collectivité locale.

« Avant c'était une commune rurale, elle ne pouvait pas percevoir plusieurs taxes. Maintenant elle peut percevoir toutes les taxes, comme une ville ! Avec le centre délimité, ça augmente au fur et à mesure. [...] La TNB, les taxes sur les opérations de construction, les taxes sur les opérations de lotissement, les autorisations de redevance d'occupation temporaire, tout ça c'est

les taxes qui rapportent beaucoup à la commune. Avant on recevait les taxes sur les débits de boisson, sur les carrières, mais c'était rien. »

(M. Madaji, technicien en urbanisme de la commune rurale d'Harbil, entretien, avril 2010)

Entre 2007 et 2009, la recette fiscale a plus que triplé. Elle était de 320 569 en 2007, de 455 793 en 2008 et 1 012 322 euros en 2009. À elle seule, la taxe sur les terrains urbains non bâtis a permis de dégager une recette de trois cent mille euros pour l'année 2009. Ce, malgré l'exonération fiscale des promoteurs immobiliers privés impliqués dans le projet . C'est par exemple le cas de la filiale du groupe Jamaï ou encore du groupe Al Amane. Cela fait d'Al Omrane Tamansourt le principal pourvoyeur de taxes.

Malgré ces essais de régulation, la gestion post-réalisation du projet s'avère insuffisante et conflictuelle. Les services délégués à Al Omrane Tamansourt sont mal assumés. Qu'il s'agisse de l'entretien des espaces verts, de la collecte des déchets ou encore des transports urbains, il apparaît que l'OPH rencontre des difficultés pour s'en occuper de façon satisfaisante. Si certains espaces verts sont correctement entretenus, particulièrement dans les lieux les plus exposés aux visiteurs de passage, tels que le long de la route nationale n°7, devant le siège de l'opérateur, ou dans quelques lotissements de villas semi-finis dont la livraison est imminente, d'autres, en revanche, sont à l'état d'abandon. L'OPH prend directement en charge ce service. Il a mis à contribution du personnel spécifiquement employé à cette fin mais, vu l'ampleur de la tâche, l'effectif est insuffisant. Rappelons ici l'exemple des new towns, auxquelles chaque development corporation associée compte plusieurs centaines d'employés pour les services tels que l'urbanisme, l'architecture, etc., auxquels s'ajoute du personnel spécifiquement affecté à la construction et l'entretien des réalisations . Interrogé au sujet de ce service, un habitant de Tamansourt nous dit : « Les espaces verts, il y en a mais ... Bien sûr, s'il y a de la pluie ça va être tout vert.

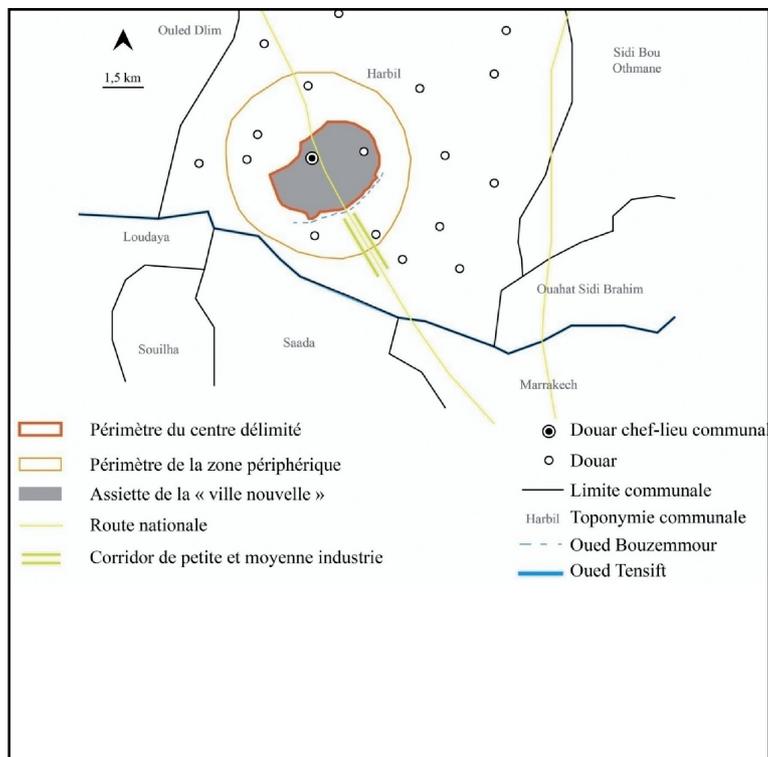


Figure 2 : Localisation du projet de « ville nouvelle », du centre délimité et des douars au sein de la commune d'Harbil.

Source : Commune rurale d'Harbil, 2010 ; DAT, 2002 ; ERAC Tensift, 2004 ; Google Earth, 2012. Conception et réalisation : J.-M. Ballout

Il y en a parfois ». Les observations sur le site montrent bien la disparité de l'entretien des espaces verts. Le service de la collecte des déchets s'avère aussi médiocre. À nouveau, dans quelques parties parmi les plus visibles de l'espace urbain réalisé, la propreté est de rigueur. Mais de manière générale, les déchets ménagers débordent largement dans l'espace public. La fréquence de la collecte, assurée par Pizzorno Environnement via la délégation de ce secteur par l'OPH, est insuffisante. Les containers à ordures sont rapidement remplis. Dans la monographie de la commune, il est rapporté que la collecte des déchets solides,

est assurée à Tamansourt de façon très « limitée et insuffisante ». Pour S., c'est une des difficultés qui pèsent sur le quotidien des habitants : « L'autre chose, ce sont les poubelles partout, tu vois la saleté partout, ce n'est pas propre. Il y a les problèmes des chiens et des saletés. [...] Moi j'ai vécu dans le quartier Salam à Agadir, c'est un quartier propre ». De même, les habitants estiment que la desserte en transport public collectif est quasi-inexistante et relatent un sentiment d'enclavement.

« Quand tu es là, c'est comme dans une prison. Comme je ne suis pas motorisée, je ne peux pas sortir, aller à Marrakech. Et Marrakech, c'est le soir qu'il faut y aller, à partir de 20 heures. Mais à partir de 20 heures, c'est difficile de trouver un taxi. » (Mounia, entretien, 17 avril 2010)

« Un autre grand problème, il n'y a pas de moyen de transport et tout est éloigné. On ne peut pas maîtriser la ville. Il y en a qui doivent faire plusieurs kilomètres à pieds pour aller à l'école par exemple. » (Salah, entretien, 12 avril 2010)

Quant au conflit, il a trait à la redistribution des recettes financières issues de l'instauration du centre délimité. Pour Al Omrane Tamansourt, il s'agit de mettre en avant le fait que, dorénavant, le conseil communal dispose de ressources financières émanant de la réalisation du projet, et qu'en conséquence, il doit les attribuer à la gestion territoriale de Tamansourt. Selon l'opérateur, l'obtention du statut de centre délimité est une résultante du projet. S'agissant de taxes assimilables à des taxes urbaines, elles devraient être utilisées dans un territoire de nature adéquate, c'est-à-dire un territoire urbain. Par ailleurs, il est expliqué que c'est le doublon des dépenses relatif à la taxation et à la gestion urbaine qui pose des difficultés. Le sous-entendu étant que s'il était exonéré du paiement de ces impôts locaux, l'opérateur accepterait plus facilement de payer la gestion de Tamansourt.

« Pour les communes rurales, normalement c'est le Ministère de l'Intérieur qui leur donne une dotation, qu'elles perçoivent auprès du Ministère des Finances et c'est avec ça qu'elles font leur rôle. Les communes urbaines, ce sont des taxes. Des taxes sur beaucoup de choses. Et Tamansourt est devenu un terrain délimité à cause de ça, pour que la commune puisse le prendre

en charge. Mais ils réinjectent ailleurs. [...] Tant qu'il n'y a pas de ressources tu ne peux rien faire mais maintenant qu'elle a des ressources, maintenant elle nous demande de payer des taxes, on ne va pas payer des taxes et la gestion de la ville, ce n'est pas normal. On a payé des taxes, 2 millions de dirhams, ça fait combien, 200 000 euros.»

(M. Salim, directeur technique Al Omrane Tamansourt, entretien, avril 2010)

En outre, Al Omrane Tamansourt rappelle que les fonctions qui lui sont dévolues sont celles d'aménageur et de constructeur, mais pas de gestionnaire.

« [Le] travail pour lequel elle [la S.A. Al Omrane Tamansourt] est normalement faite, c'est l'aménagement, la construction, l'habitat, c'est tout ce qui est lancer des projets d'habitats pour fournir un logement aux habitants ou aux gens qui veulent habiter à Tamansourt, voilà, normalement c'est ça notre rôle. Malgré le fait qu'on fasse autre chose, que ce soit le recasement, que ce soit la restructuration, mais pas les espaces verts, on n'est pas là pour s'occuper des espaces verts. On doit faire des espaces, on a un an, c'est-à-dire quand on a un projet fini, on doit réaliser ce qu'on appelle des espaces, les aménagements des abords, des parties communes, des espaces verts, ça on doit le faire, mais après, la prise en charge, on la transfère à la commune. La réfection de la voirie aussi c'est à la commune de s'en occuper après, l'éclairage, normalement c'est à la commune de s'en occuper, ce n'est pas notre travail. D'ailleurs au C.A., on nous dit "ce n'est pas votre rôle" et on le fait quand même passer par le conseil d'administration. »

(M. Salim, directeur technique d'Al Omrane Tamansourt, entretien, avril 2010)

De son côté, le conseil communal fait valoir plusieurs sortes de grandeurs pour justifier sa position. Le premier est d'ordre contractuel. L'acteur renvoie à la convention de partenariat signée avec l'opérateur et qui lui impute la gestion de Tamansourt.

« Ils ont signé une convention pour la gestion de la ville. On a la convention, c'est notre seule réponse. Parce que dans une réunion avec monsieur le wali, Al Omrane a dit qu'il fallait que l'on paye l'électricité et l'entretien pour l'éclairage public, mais nous, on a dit que non, "on a une convention et vous [Al Omrane] devez payer la consommation de l'éclairage public". En dehors de la ville nouvelle de Tamansourt, on est responsable de payer l'éclairage public mais pas dans la ville nouvelle. Avant l'oued Bouzemmour, c'est nous qui sommes responsables pour le payer, mais après et jusqu'à l'autre pont, c'est Al Omrane qui doit payer, c'est dit dans la

convention. Là, on était d'accord pour cette convention. »

(M. Zitouna, Président du conseil communal d'Harbil, entretien, avril 2010)

Il apparaît clairement, dans les propos qui suivent, que lors des réunions tenues à la wilaya et visant à trouver des moyens de gestion post-réalisation du projet, la commune rurale a obtenu la conservation de ses prérogatives urbanistiques car si on lit « en creux » les discours des Présidents du conseil communal, il apparaît que l'opérateur public de l'habitat aurait voulu se les arroger. In fine, la collectivité locale s'est déchargée de ce qui représente un coût financier.

« C'est à la charge de l'ERAC de gérer la ville de Tamansourt pendant 5 ans, le rôle de notre commune, c'est de donner les permis d'habiter, chacun son rôle et on a très bien désigné le rôle de l'ERAC, surtout pour le côté de l'esthétique de la ville, en ce qui concerne les espaces verts etc., mais en ce qui concerne notre rôle, on ne l'a pas cédé, en ce qui concerne les permis d'habiter, concernant le côté de la charte communale, le foncier on n'a pas donné, on a juste laissé le côté qui va demander de l'argent. » (S. El Barhoumi, Président du conseil communal d'Harbil jusqu'en 2008, entretien, juin 2007)

« On a établi une convention avec Al Omrane jusqu'en 2012, sur la gestion de la ville, la décharge, l'éclairage public, tout à l'intérieur de Tamansourt, c'est Al Omrane qui s'occupe de la gestion à ce niveau. La commune est impliquée dans les autorisations de la construction, les autorisations des plans, la structure de la ville, ça c'est un droit de la commune »

(H. Zitouni, actuel Président du conseil communal d'Harbil, entretien, avril 2010)

Pour expliquer la réaffectation budgétaire, provenant des taxes émanant du statut de centre délimité, dans des micro-territoires autres que celui de Tamansourt, la commune rurale invoque une valeur que l'on peut qualifier d'équité territoriale. La partie territoriale concernée par le projet a vu son niveau d'aménagement et d'équipement considérablement augmenté par son biais, au regard de la situation initiale. Cela n'est pas le cas pour les autres parties territoriales de la commune. Effectivement, deux douars sont circonscrits dans le périmètre du projet : N'Zalet El Harmel et Aït Ali. Mais au total, la collectivité locale compte 21 douars

sur l'ensemble de son territoire . D'après nos calculs, faits sur la base d'un recensement daté de 2010 fourni par la commune, seuls 22,5% des ménages y vivant, soit 1 800, habitent à N'Zalet El Harmel et Aït Ali.

« L'excédent de 650 000 [euros] on l'a injecté dans l'électricité, pour généraliser l'électricité dans tous les douars de Harbil. On l'a aussi utilisé pour la construction des pistes, pour les goudronner. Il y a des douars qui sont loin de la nouvelle ville, de huit à douze kilomètres, ce sont des pistes qui ne sont pas goudronnées et on va les goudronner. Et après, on injecte aussi dans les douars qui n'ont pas d'eau potable. [...] Parce que la ville nouvelle, il y a des routes, il y a l'eau potable, il y a l'électricité, le téléphone, il y a même internet, mais il y a d'autres douars qui sont très pauvres. Ils ont besoin d'eau potable, d'électricité, il y a besoin de goudron pour que les gens viennent des douars pour la scolarité. C'est une étude qu'on a fait, on a des kilomètres sans goudron et ce n'est pas bon pour la scolarisation. »

(M. Zitouna, Président du conseil communal d'Harbil, entretien, avril 2010)

Selon une monographie actualisée de la commune , la gestion du réseau d'adduction en eau potable de la commune est à la charge de l'Office National de l'Eau Potable, uniquement dans le périmètre de Tamansourt, ainsi que dans les douars de Zradna et de Caïd. Le reste est pris en charge de façon associative. Or, le document indique que les difficultés liées au réseau sont d'une part, une insuffisance en eau pour l'ensemble des douars de la commune et d'autre part, un manque de qualification des associations. Dans ce secteur les nécessités relèveraient de forage et d'approfondissement des puits, de curage des barrages, de raccordement individuel des logements et de formation des associations. Concernant le secteur de la voirie, il est mentionné que seule la route nationale n°7 est goudronnée, le reste du réseau routier étant à l'Etat de pistes, dont seulement deux kilomètres sont stabilisés et dont l'Etat général est jugé comme mauvais. Il est stipulé la programmation de la reconstruction, de l'élargissement et du goudronnage de 39 kilomètres linéaires de pistes. Mais il serait très naïf de penser que la redistribution du conseil communal est seulement guidée par un souci d'équité territoriale. Nous émettons l'hypothèse, que nous ne sommes pas en mesure de vérifier, que ladite redistribution est aussi

réglée selon un système de réseau local, familial et/ou amical, proche du clientélisme. En cela nous rappelons les recherches faites par A. Iraki sur le rôle des élites locales ou de proximité, dont les réseaux personnels influencent souvent la redistribution des ressources locales. L'acteur communal justifie aussi son action en utilisant un ressort législatif. Selon lui, eu égard à la charte communale, l'OPH n'a pas le pouvoir de s'ingérer dans les choix communaux car ils relèvent de prérogatives propres à la commune.

« Al Omrane n'a pas le droit de nous juger là-dessus. C'est le conseil qui décide. S'ils veulent décider dans la fiscalité de la commune, ils doivent être membres du conseil. Plus que ça, cette nouvelle ville, prenez le terrain à sept, huit dirhams, ils le vendent à 1 500 – 2 000 le m<sup>2</sup>. Tu vois la différence, il y a une grande différence. Si vous avez un hectare, ça vous fait 80 000 dirhams. Un lot [de terrain] de 72 m<sup>2</sup> va compter le double, 150 000 ou 160 000, vous voyez la différence.

» (M. Zitouna, Président du conseil communal d'Harbil, entretien, avril 2010)

Dans le même registre, législatif, le Président du conseil communal fait valoir que la taxe sur les opérations de constructions, source de recette fiscale importante vu le nombre de chantiers engagés, n'a aucun rapport avec l'adoption du centre délimité. Elle est perçue aussi bien par les communes urbaines que rurales.

« Mais c'est une loi générale, même si ce n'est pas un centre délimité, il [Al Omrane] doit payer, c'est pour toutes les communes, la loi générale pour le paiement de la construction, c'est général. » (M. Zitouna, Président du conseil communal d'Harbil, entretien, avril 2010)

Enfin, le Président de la collectivité fait valoir deux arguments économiques, l'un de façon sous-jacente et l'autre explicitement. Le premier est que l'opérateur ne devrait pas demander à la commune de prendre en charge financièrement les services urbains car il réaliserait de forts bénéfices au regard de la différence du coût de l'assainissement foncier avec le prix de vente des lots de terrains qu'il pratique. Cet argument est à relativiser étant donné que l'opérateur achète des terrains « nus » et qu'il les revend aménagés. Néan-

moins, il faut noter que le conseil communal a négocié la réévaluation du prix d'indemnisation des terrains, non encore assainis, compris dans l'assiette foncière où est prévu un projet d'extension de la « ville nouvelle ». Il a augmenté de sept à quarante dirhams par m<sup>2</sup>.

« Ils ont construit beaucoup d'immeubles, beaucoup de villas sans avoir à payer quoi que ce soit à la commune [il n'y a pas d'effet rétroactif de la loi] »

(M. Zitouna, Président du conseil communal d'Harbil, entretien, avril 2010)

« On a perdu beaucoup d'argent. Le projet a commencé fin 2004 au mois 12, donc ça ne compte pas vraiment, mais pour 2005 on estime la perte de 4 à 5 millions, il a fallu passer les routes, faire des lotissements et on ne nous a rien payé. »

(M. Madaji, technicien en urbanisme de la commune d'Harbil, entretien, avril 2010)

Deuxièmement, la commune aurait été victime d'un manque à gagner fiscal important, au profit de l'OPH. L'adoption du statut de centre délimité, de même que la loi n°47-06 n'ont pas d'effet rétroactif sur les possibilités de taxations qui en découlent. Là aussi, il s'agit d'un sous-entendu comme quoi Al Omrane Tamansourt aurait les moyens de payer les services urbains prévus par la convention de partenariat. La mise en œuvre tardive du centre délimité lui aurait permis d'éviter l'acquiescement de certaines taxes.

Enfin, un dernier type de conflit relevé, se situant autant dans les temporalités de la réalisation que de l'après-réalisation, oppose l'OPH aux acteurs privés que sont les grands promoteurs immobiliers. Ils sont associés au projet à nouveau par le biais de « conventions de partenariat », fortement mis en image par l'OPH tel des partenariats « gagnant-gagnant » qui seraient un gage de réussite du projet. Or, de par leur non-respect, ces formes de contractualisation, censées réguler en partie l'action collective, s'avèrent dans le cas de figure comme l'objet de litiges entre les deux parties. A titre indicatif, l'OPH et la société Kounzy, promoteur immobilier filiale du groupe Jamaï, une des entreprises les plus importantes dans le secteur de l'immobilier sur la place

marocaine, ont signé une « convention de partenariat pour le logement social » en décembre 2005. À travers ce contrat, la société Kounzy s'est vue attribuée quatre îlots d'une superficie totale de 50,2 hectares. La société est tenue d'y réaliser notamment 12 800 logements économiques sous la forme d'immeubles en R+5. Il est exigé qu'elle s'acquitte auprès de l'ERAC Tensift de la somme de 116 340 000 de dirhams, soit 11,63 millions d'euros, sous la forme de la remise de 970 logements de faible VIT à 120 000 dirhams l'unité, soit 12 000 euros, ce qui équivaut à la somme totale demandée par l'OPH. Il reste donc une marge conséquente, d'un peu moins de 11 000 logements économiques au promoteur privé, qui explique dans un entretien que la marge bénéficiaire supposée est de 40 000 dirhams par logements. Cela fait un bénéfice potentiel de 436 millions de dirhams, soit 43,6 millions d'euros. Mais le promoteur privé a en plus, lui aussi, la possibilité d'user de la péréquation pour augmenter ces bénéfices en réalisant, certes en quantité moindre, des logements de haut et de moyen standing. En outre, parmi ses autres obligations auprès de l'OPH, le promoteur privé, s'engage, « à titre gracieux », à procéder à la construction d'équipements collectifs de superstructure. Dans le cas de la société Kounzy, il s'agit d'une école, d'un dispensaire, d'une mosquée, d'un foyer de jeunes. En outre, le promoteur doit s'occuper de la gestion des parties communes de son projet immobilier durant une période de deux ans.

La clause « Engagements particuliers » relate que « la société Kounzy s'est engagée à réaliser, à titre gracieux, des équipements de proximité, notamment une école, un foyer de jeunes, une mosquée et un dispensaire dans la nouvelle ville de Tamansourt sur des terrains remis par l'ERAC Tensift à cet effet. » (Article 9)

Sur le terrain, cette contractualisation prend notamment la forme du projet du Parc Al Yasmine (fig. 3), situé dans la partie centre-est de la « ville nouvelle ». Cet ensemble comprend 372 immeubles en R+5 pour un total de 5 800 appartements de type social et économique. Il y est aussi prévu des équipements de superstructures et certaines

aménités environnementales : un centre commercial, un centre de santé, deux crèches, un foyer féminin, un hammam, une maison de jeunes, une salle polyvalente, deux terrains de sport, deux parcs et des espaces verts plus modestes jouxtant les immeubles de logements.

Parmi ses obligations le promoteur privé doit : «mettre en place, pendant une période de 24 mois à compter de la date d'obtention du permis d'habiter, pour chaque tranche livrée, et sous son entière responsabilité et à sa charge, une structure de gestion qui veillera au bon usage des parties communes en assurant leur entretien, la garde principale des entrées et les [des] équipements communs, aux réparations urgentes des défauts apparaissant ou qui pourraient apparaître dans les programmes réalisés. » (Article 3)

Les engagements de la société Kounzy

Source : Ville nouvelle de Tamansourt, Convention de partenariat pour la promotion du logement social, décembre 2005, ERAC Tensift, Kounzy, 6 p.

Plus précisément, l'OPH est entré en conflit avec le promoteur immobilier car celui-ci n'aurait pas assuré la construction des équipements de superstructure prévus dans le contrat et planifiés stricto sensu. C'est le cas des crèches, du centre commercial, des terrains de sport, de la maison de jeunes, du foyer féminin, du centre de santé ou encore de la salle polyvalente. De même, les services urbains que le promoteur s'est engagé à prendre en charge sur une durée déterminée pâtissent de nombreux dysfonctionnement : qu'il s'agisse de l'éclairage des parties communes extérieures aux immeubles ou qu'il s'agisse de l'entretien des espaces verts de proximité. Comment le promoteur immobilier privé justifie cet état de fait reproché par l'OPH ?

« J'ai remarqué que vous aviez commencé à construire la 2<sup>ème</sup> tranche de logements. La 1<sup>ère</sup> tranche n'est pas complètement achevée, il manque des équipements qui étaient prévus dans le plan. Pourquoi ne pas achever une tranche avant d'en entamer une autre ? » (J.M.B.)

« C'est très simple. Cette tranche là est achevée à 100%, ce qu'il reste c'est les équipements. C'est surtout des équipements à vendre. La crèche, c'est un équipement privé, ce n'est pas un équipement que l'on doit réaliser, donc il y a l'assiette foncière. [...] Nous avons raisonné autre-

ment, c'est la mosquée. On est parti sur la mosquée, c'est un grand équipement. Pourquoi ? Parce que c'est le Maroc, c'est pour participer à la stabilité, ne pas laisser les gens dans les magasins et dans... Faire leur prière, et vous savez comment ça se termine. Donc on est parti sur le lieu de culte, même si ce n'est pas dans le cahier des charges, on n'est pas obligé c'est offert. Je peux vous dire, le prix, mes patrons ne seront pas d'accord avec moi parce qu'ils ne veulent pas parler de ça, mais le prix de la mosquée c'est peut-être 2 à 3 fois le prix de tous les équipements, mais on a d'abord opté pour la mosquée [...]. On est parti pour construire le hammam, parce que c'est quand même une demande des habitants, d'accord ? Par exemple, maintenant, on va construire un équipement qu'on va offrir et qui n'existe pas ici, c'est une école. On n'a pas d'école comme équipement obligatoire. Mais on va le construire, parce que quand on a vu les gens qui habitent chez nous, nous avons plutôt besoin d'une école que d'une crèche, c'est comme ça qu'on raisonne. Alors pourquoi nous avons lancé l'autre tranche ? C'est obligatoire, c'est d'abord les ventes, il y a des gens qui ont versé une avance sur une autre tranche, donc il faut absolument... » (Directeur des projets de la société Kounzy à Tamansourt, avril 2010)



Figure 3 : Le projet du Parc Al Yasmine : localisation et équipements projetés

Sources : ERAC Tensift, société Kounzy, 2006.

Conception et réalisation du montage iconique : J.-M. Ballout

Au regard de ses engagements, l'argumentaire du promoteur ne tient pas. Le directeur fait preuve d'un grand savoir faire rhétorique. L'habitat résidentiel est réalisé en intégralité mais pas la tranche, que ce soit celle planifiée stricto sensu ou celle contractualisée. Le promoteur fait part de réalisations effectuées, en cours ou à venir, mais toutes étaient prévues dans le contrat et plus de la moitié des équipements prévus sont omis dans le discours. Mais la faute incombe aussi à l'OPH qui n'a pas fait respecter le contrat et a validé la réalisation telle quelle. Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette largesse de l'OPH envers le promoteur. Pour attribuer une image de réussite au projet de « ville nouvelle », il fallait livrer rapidement des logements aux propriétaires. La remise des clés a été fortement médiatisée. En outre, l'OPH n'est pas exempt de non respect de sa partie contractuelle selon le promoteur, s'agissant notamment des problèmes technico-fonciers évoqués précédemment. Si ce dernier n'en fait pas un argument explicite, nous pensons que cela peut faire l'objet d'un moyen de pression.

Notons que dans le contexte, l'usage du terme « parties communes » est curieux par son ambiguïté. Il n'est pas précisé spatialement parlant. S'agit-il de parties communes au sens classique du terme ou bien s'agit-il d'espace public ? En effet, sans l'exprimer de la sorte, le promoteur use de cette imprécision. Mais l'OPH n'a pas de doute : « normalement ce qui est prévu, c'est que Jamaï doit s'occuper des équipements et des espaces verts dès le départ. C'est écrit dans la convention ». La gestion des « parties communes » a fait l'objet de plaintes de la part d'habitants car elle est assurée à minima. Durant un certain temps, ces espaces n'ont pas été éclairés. L'entretien des espaces verts est insuffisant. Il est vrai que la réalité détonne avec l'ambiance paysagère dessinée sur la plaquette promotionnelle ou sur le plan masse. Le nettoyage des parties communes est médiocre autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments. Quant à la structure de gestion mentionnée plus haut, elle n'est pas vraiment établie. Quelques personnes sont employées pour la surveillance et la maintenance des espaces verts mais l'organisation de ce personnel semble plus désordonnée que structurée. De même, l'usage des termes

« à titre gracieux » dans un contrat, pour un objet de ce type, est peu commun et lui confère une sorte d'aspect mirage. Pour se dédouaner, le promoteur explique que, même si il n'en a pas les compétences territoriales, il a équipé la zone en éclairage public et procède à l'entretien des espaces verts. Or, parce que contractualisées, ces actions sont normalisées. L'usage d'un ressort identique, pour justifier la non-prise en charge du paiement de la consommation électrique à des fins d'éclairage apparaît contradictoire.

« Bien c'est clair, là ce n'est pas des parties communes. [...] Au lieu de faire des immeubles avec des ouvertures sur la rue, pour avoir une certaine sécurité et une intimité, une certaine autonomie, nous avons opté pour faire des immeubles qui donnent sur une cour, avec des ouvertures. Mais cette cour fait partie de l'espace à céder à l'Etat, la cour, ça ne nous appartient pas. En fait cette partie revient à la municipalité. Mais la municipalité n'a pas les moyens pour l'éclairage. [...] Là on a fait de l'éclairage, et c'est de l'éclairage public. Aucun promoteur ne va payer l'éclairage public, est-ce que vous comprenez ? [...] Ce n'est pas à nous cette partie là, elle fait partie de la commune, ça c'est un espace de la commune. [...] Mais c'est des parties qui sautent du terrain. Quand on fait l'éclatement du titre, nous avons le groupement d'habitation, ça c'est pour faciliter l'éclatement, zone par zone, on n'a pas fait du lotissement. Et quand je fais le morcellement, je sors le titre de cette zone là, je sors le titre de chaque appartement et ce qui reste, je le cède à la commune. Le parc c'est pareil, c'est à la commune. Et nous avons engagé des gens pour l'arroser et tout ça, mais il appartient à la commune. [...] Al Omrane a les grands boulevards et a des compteurs pour ses lampadaires, et on a branché cet éclairage [partie commune Jamaï] ici, en attendant que la commune ait les moyens de payer sa propre électricité. Mais nous n'avons pas, comment avoir un branchement pour éclairer ces zones là ?! [...] Chacun doit respecter son engagement. Al Omrane s'est engagé par écrit, à payer, s'occuper de la gestion de la ville pendant 5 ans. L'éclairage à l'intérieur des cours, c'est à la charge de la commune, maintenant Al Omrane se substitue à la commune, c'est à la commune donc c'est-à-dire que c'est Al Omrane qui doit payer, c'est clair et net »

(Directeur du projet du groupe Jamaï à Tamansourt, avril 2010)

Enfin, le promoteur immobilier évoque l'argument de la contractualisation entre la collectivité territoriale et Al Omrane Tamansourt pour expliquer sa non-implication dans la gestion de l'éclairage public afférant au Parc Al Yasmine.

### III. À venir, des essais de régulations critiquables

Deux essais de régulation de la gouvernance du projet d'aménagement, donc dont les effets ne sont pas encore lisibles sont en cours de gestation. Il est ainsi du cadrage législatif recherché à travers le projet de loi n°24-07 relatif aux villes nouvelles, déposé par le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville auprès du Secrétariat général du gouvernement au début de l'année 2012.

Ce texte, dont le contenu le rend très proche des mesures législatives prises par le gouvernement français lors de la conduite de sa politique de « ville nouvelle », apporte des solutions aux problèmes de gouvernance analysés précédemment. Cependant, des incertitudes subsistent. Ce qu'il faut retenir, c'est la création de deux nouveaux acteurs, donc une innovation institutionnelle : le Comité interministériel des villes nouvelles (CIVN) et « l'Organisme en charge de la ville nouvelle » (OCVN).

Le premier problème auquel semble répondre ce projet de loi a trait aux carences d'équipements de superstructures, notamment dans les secteurs de l'enseignement et de la santé, qui caractérisent les espaces urbains de ce type, d'ores et déjà produits . Selon des responsables du ministère de tutelle, cette situation est le fait de « l'absence totale d'un cadre conventionnel obligatoire ou d'une instance interministérielle compétente, qui fait que l'on ne peut, pour l'heure, maîtriser la réalisation des infrastructures dans les délais requis » . C'est en partie pour pallier à ce problème qu'est proposée l'instauration du CIVN. Placé sous l'autorité du Premier ministre et composé de représentants des administrations et des organismes publics concernés, il aurait, parmi ses attributions, de veiller à la réalisation des équipements publics en coordination et concertation avec les départements et organismes concernés. De même, cette structure serait chargée de mobiliser les fonds nécessaires à la réalisation des équipements. Ainsi, les départements ministériels, qui justifient leur défaut d'implication en arborant le fait qu'ils n'aient pas été informés de ces projets ou encore en évoquant leurs manques de moyens financiers, ne pourraient plus se

dérober. Néanmoins, ce projet de loi n'apporte aucune indication quant à l'origine des dits fonds. En outre, la décision de création d'une ville nouvelle serait prise par décret, après avis du CIVN. Ce décret, instituant la ville nouvelle et délimitant son périmètre, créerait l'OCVN . Soumis à la tutelle de l'Etat, l'OCVN aurait la forme, soit d'un établissement public, soit d'une société anonyme de droit privé au capital détenu en totalité ou en majorité par l'Etat ou des collectivités locales. Par les prérogatives envisagées, l'OCVN se substituerait intégralement à la collectivité locale au sein de laquelle est situé le périmètre du projet. Les attributions du Président du conseil communal, relatives à l'urbanisme réglementaire, instituées par les lois n°12-90 relative à l'urbanisme et n°25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements, seraient exercées par le directeur de l'OCVN à l'intérieur du périmètre de la ville nouvelle. Les compétences édictées par la Charte communale seraient assurées par l'OCVN . Il y exercerait aussi la plupart de celles dévolues à l'Agence urbaine . De facto, le périmètre de la ville nouvelle serait assimilé à une commune urbaine afin que puissent y être appliquées les taxes urbaines. Celles-ci seraient incluses dans le budget de l'OCVN . Ainsi, les moyens d'actions de l'OCVN sont nettement clarifiés. Toutefois, son rôle de gestionnaire reste flou. Dans les treize pages de ce projet de loi la terminologie d'« organisme en charge de la ville nouvelle » est utilisée 48 fois. À trois reprises l'OCVN est d'avantage qualifié, par deux fois, il est en charge de la « mise en œuvre » du projet. Et une fois, il est en charge de la « gestion et de la réalisation ». Mais le contenu de ladite gestion n'est pas informé. Quant à ce terme il est utilisé seulement trois fois. L'OCVN doit assurer la « gestion technique de la ville » mais rien ne permet de savoir ce que cela recouvre . Mais c'est au niveau de la gestion post réalisation que le texte est le plus opaque et laisse des questions en suspens : « Est remise à la commune concernée, la totalité de la ville nouvelle dont les composantes et les équipements nécessaires à sa viabilité sont réalisés ».

Ici, que signifie le terme viabilité ? Faut-il le comprendre au sens de la durabilité, de la praticabilité de l'espace urbain ? Quels sont les cri-

tères sur lesquels serait fondée la viabilité d'une ville nouvelle ? Certes, un échelon minimum est indiqué. La remise ne pourrait être effectuée qu'après la réalisation des travaux d'infrastructures et de construction d'au moins 30% des logements projetés et l'emménagement d'au moins 25% de la population attendue. Mais selon quels fondements ces seuils ont-ils été décidés ? Pourquoi ne pas avoir procédé de la sorte avec les équipements, pour lesquels ni un seuil, ni la nature sectorielle ne sont précisés ? La remise serait faite sur décret pris sur proposition des ministères en charge de l'Intérieur et de l'Urbanisme, ce après avis du CIVN. Ce décret, fixerait « les droits et obligation de l'OCVN, de la commune concernée et ceux des départements et services publics concernés ». Autrement dit, l'architecture institutionnelle en charge de la gestion de la ville nouvelle n'est pas spécifiée en amont. Par ailleurs, qu'en serait-il si la ville nouvelle était située sur plusieurs communes ? Se partageraient-elles le territoire à gouverner ? La remise à la commune signifie-t-elle, que la collectivité doit prendre en charge la réalisation des 70% de logements manquants ? Le retrait de l'OCVN entraîne-t-il celui du statut de territoire urbain du périmètre concerné ? Si tel est le cas comment la commune prendra-t-elle financièrement en charge la gestion urbaine ? Si tel n'est pas le cas, cela conduit à l'idée d'une refonte territoriale, au sens politico-administratif, définitive, qui n'est pas abordée dans le projet de loi. Cela serait aussi justifié par les changements socio-spatiaux survenus. Prenons l'exemple du projet de Tamansourt. Selon cette loi, un territoire comptant 75 000 habitants de plus serait ré inclus dans l'espace communal comptant donc d'autres habitants et le tout serait remis à une commune rurale.

Il faut revenir sur la proposition qui transparait dans ce projet de loi, c'est-à-dire le rôle accru de l'Etat dans le gouvernement des villes nouvelles. Il faut quand même préciser qu'il y a dans le système de gouvernement proposé, notamment à travers la substitution du modèle le plus abouti d'échelon décentralisé au Maroc d'un point de vue politique, la commune, un mouvement vers une recentralisation du pouvoir de gestion urbaine, territoriale et urbaine. Ici, l'idée de gouvernement semble

se substituer à celle de gouvernance. Pour finir, ce projet de loi va à l'encontre de principes démocratiques élémentaires d'autant plus dans un Etat qui se réclame en marche vers la décentralisation. D'une part, il est prévu que les dispositions édictées soient applicables aux villes nouvelles en cours de réalisation avant son entrée en vigueur. D'autre part, les conditions de l'application seraient fixées par décret, donc sans aucune concertation avec l'échelon politico-administratif local.

Dans un autre registre, le 9 mai 2014, le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville signe une convention de financement de l'ordre de 1,3 milliards de dirhams afin de financer un « programme de relance et de dynamisation » de la « ville nouvelle », ce avec le Holding Al Omrane, la wilaya de Marrakech Tensift AL Haouz, une dizaine de départements ministériels et la commune rurale d'Harbil.

Ce plan de relance, aussi appelé « plan de revalorisation du pôle urbain de Tamansourt », serait appelé à amener toutes les parties prenantes du projet « à prendre leurs responsabilités dans la réalisation des équipements publics ». Le programme fixerait pour objectif la réalisation d'équipements de superstructure à l'horizon 2018 : un campus universitaire, un hôpital de 45 lits, un parc urbain, dix terrains de sport, la requalification du parc d'activités, une salle couverte de sport un centre culturel, des salles polyvalentes, trois centres de santé, trois maison de jeunes et trois mosquées. Il serait aussi prévu un traitement paysager et minéral des axes et des places de la « ville nouvelle » et la mise en place de signalisation et de mobilier urbains. Ce plan de relance peut faire l'objet de plusieurs critiques, même si il ne faut pas oublier qu'il n'en est qu'à ses balbutiements. Une première critique a trait au fait que ce plan de relance se réduit uniquement à l'annonce d'objectifs à réaliser, il n'explique aucunement comment ses objectifs seront atteints, autrement dit, selon quelle stratégie. Une deuxième critique concerne le financement. Il ne semble pas qu'il faille être un spécialiste du montage financier pour affirmer que l'enveloppe mobilisée apparaît insuffisante au regard des actions programmées. S'agissant des services urbains, il faut

qu'ils soient pérennisés, cependant cela n'est pas mentionné. Troisièmement, la nécessité d'un « programme de relance » montre combien la société Al Omrane Tamansourt, annoncée par le Holding comme maître d'ouvrage de la « ville nouvelle » ayant en outre pour mission sa gestion urbaine, est une structure obsolète, qui ne dispose pas des moyens nécessaires. Enfin, ce plan est ponctuel. Quand bien même sa réalisation deviendrait effective, qu'advient-il de la gestion territoriale contenant la « ville nouvelle » ? Il apparaît que cette « recette » aurait plus de possibilité de fonctionner si elle était conjuguée à l'adoption du projet de loi décrit précédemment. En effet, le « plan de relance » de Tamansourt tel qu'il est officiellement énoncé se caractérise par l'absence d'information concernant les moyens de sa mise en œuvre, au sens de dispositifs institutionnels d'action. Pour clore la critique, la mise en place précoce de ce plan spécial témoigne de l'ampleur des difficultés de gouvernance, rencontrées par ce projet de « ville nouvelle ».

### Conclusion

Au regard de l'analyse de la gouvernance du projet de la « ville nouvelle » de Tamansourt, la question de la coordination multi-acteurs apparaît comme un « impensé » du projet. Contrairement à ce qu'il laisse supposer de par sa complexité, aucun dispositif organisationnel spécifique, visant à favoriser une synergie entre les acteurs impliqués, de même qu'à garantir un décloisonnement institutionnel/sectoriel, n'a été envisagé ni donc formalisé. C'est pourquoi cela est idéalisé et souhaité par certaines parties prenantes, par exemple sous la forme d'une agence interministérielle. Appréhendée dans sa globalité, la gouvernance du projet est faiblement explicitée. Très rares sont les sources discursives qui présentent un éclairage officiel sur cet aspect de la politique marocaine des « villes nouvelles ». Certains indicateurs montrent que cette question n'a pas été anticipée et reste marginalisée. Il en est ainsi de la création a posteriori et tardive d'une institution dédiée à la maîtrise d'ouvrage du projet, laquelle n'est pour autant pas dotée des moyens stratégiques et humains nécessaires pour remplir le rôle qui lui a été

assigné. Par ailleurs, cette structure offrant la confusion entre maîtrise d'ouvrage urbaine et maîtrise d'œuvre, certains acteurs la représentent comme illégitime. En outre, la gestion post-réalisation du projet a été particulièrement négligée. Le compromis établi, à nouveau a posteriori, entre l'opérateur public de l'habitat et la collectivité locale, sous la forme vantée pour des raisons d'image d'une « convention de partenariat pour la gestion de la ville nouvelle », a rapidement montré ses limites. Il en est de même des conventions de partenariat sommaires entre l'OPH et les promoteurs immobiliers privés, abusivement présentées comme des partenariats public-privé, finalement peu contraignantes. D'une manière générale, il ressort qu'au cours des différentes temporalités du projet d'aménagement, celui-ci a fait l'objet de conflits différenciés selon les acteurs impliqués, leurs objets et leurs temporalités. Jusqu'à présent, les solutions négociées ont été peu nombreuses et il est évident que les « errances » connues par le projet de Tamansourt sont en bonne partie le fait d'un défaut d'approches intersectorielle et interinstitutionnelle. Certes, deux essais de régulation à venir pourraient modifier la gouvernance du projet, mais les critiques dont ils peuvent faire l'objet les rendent insuffisants. D'autres modalités de gouvernance de la « ville nouvelle » et plus largement du projet urbain au Maroc restent à trouver.

## L'ACTE DE BÂTIR ET LA CRÉATION ARCHITECTURALE EN ALGÉRIE : CRISE IDENTITAIRE OU CRISE DE PENSÉE ? COMMENT PROMOUVOIR UNE ARCHITECTURE DE QUALITÉ ?



**BENABBAS KAGHOUCHE**

**SAMIA LAUTES**

Professeur Université Constantine 1 -  
Laboratoire LAUTES

### I. Introduction : La problématique de l'architecture

L'architecture est une problématique située entre deux phénomènes sociaux qui tendent à la nier. Le premier, nous le découvrons dans la société sans architecture; le discours mythologique fondé sur la structure de l'organisation clinique, remplace les règles architecturales; l'espace asservi par la communauté n'était que l'agencement pratique d'un modèle régnant. Le second est celui des sociétés industrielles où nous vivons et qui isolent l'architecture de la vie en réduisant son existence en tant qu'art. Entre l'utilité et gratuité, la dichotomie est consommée. Le secteur bâti avec une rationalité économique, où l'objet construit «surfonctionalisé» dégénère en bien de consommation obligé.

#### Qu'en est-il de l'architecture et ses différents aspects sur le plan international ?

En tant qu'architectes, sommes-nous en mesure de décrire notre travail, au lieu de le baptiser, comme il l'a préconisé Robert Venturi et l'a repris Philippe Boudon ? Une brève rétrospective sur les écoles d'architecture françaises, nous révèle l'état de fait suivant :

On avait compris que l'architecture n'était pas une parole unique, d'où l'utilité de sa confrontation avec les sciences humaines, qu'on a essayé d'intégrer dans la réalité de l'enseignement ; pour cela, il y a eu 3 moments : celui des sciences humaines, celui de l'histoire des formes urbaines et celui de l'autonomie relative.

Et là, il a fallu attendre que le problème de la destruction de la forme par une certaine production architecturale soit posé, pour que se dessine une nouvelle orientation, qui représente un second moment de la recherche architecturale. C'est de savoir comment réconcilier l'architecture et la ville ? Ce qui correspond également à la découverte des formes urbaines et de la mémoire des tissus existants, ainsi que des analyses associant typologie et morphologie. Cependant de tels travaux risquent de délaissier la problématique liée à une pratique de terrain.

Quant au troisième moment qu'a connu la recherche dans le domaine de l'architecture, il reconquiert l'ensemble des débats relatifs à l'autonomie de la discipline, entre les tenants de l'autonomie véritable et ceux de l'autonomie relative. Philippe Panerai faisant le point sur l'enseignement et la recherche sur l'architecture en France, trouve son enseignement dans un état de sous-développement chronique comparativement à l'Europe. En 1967, au moment de l'aménagement du quartier des Halles de Paris, il s'est interrogé « avec quels outils théoriques aller-t-il mener un travail de projet collectif, donc explicite et communicable ; et comment projeter la ville ou projeter dans la ville ». Ces types de questions, faut-il le rappeler, n'ont pas été posés auparavant dans les écoles d'architecture.

En 1969, quelques projets marginaux autour de Georges Candilis sont devenus réalité avec Jean Castex et quelques étudiants sur des réflexions qui se rapportaient à la logique du projet, et l'intérêt porté aux architectes et architectures du genre : Frank Lloyd Wright et Louis Khan, Robert Venturi, etc.

Cependant les travaux d'analyse sur le terrain, ont fait émerger des typologies issues d'observation concrète plutôt qu'à partir d'une analyse historique. Et là, on a compris que la réflexion sur l'architecture ne pouvait plus être un simple discours, mené de façon isolée, et qui traite de façon simpliste la forme, le style ou la technique, mais devait émaner d'un double ancrage, spatial et temporel ; En d'autres termes, c'est « l'architecture dans la ville, et la crise de l'architecture dans la crise de la ville ».

## 2. L'importance de la qualité architecturale

Le rythme accéléré du développement urbain a conduit à de très fortes mutations dans les formes urbaines ainsi que dans les modes de vie. Ces transformations spectaculaires de progrès et d'amélioration de cadre de vie se sont accompagnées parfois de phénomènes de crises insolubles dans le contexte actuel.

L'objectif de solidarité citoyenne se heurte aux multiples formes de l'exclusion, la recherche sécuritaire s'oppose à la montée de la délinquance urbaine, le souci d'un développement durable est en réaction au gaspillage de nos ressources non renouvelables et aux nuisances qu'engendrent principalement les grandes métropoles. L'histoire urbaine démontre cependant l'émergence des villes comme centres de préoccupations sociales et leur vocation à être des foyers de civilisations, des lieux de progrès économique et d'intégration multiculturelle.

Sur le plan international, le fait marquant de cette fin de siècle, ce sont les priorités accordées au développement culturel des villes auquel l'architecture et l'aménagement participent.

L'Algérie n'échappe pas à ce fléau pour ne pas dire, vie sous une double contrainte et tiraillé à la fois par des phénomènes urbains relatifs aux pays développés et aux pays sous développés. Son environnement souffre actuellement de pollutions les plus inéluctables, à savoir la pollution

visuelle, l'insécurité urbaine, la male vie et l'inconfort de façon générale dans la manière de vivre et de pratiquer tout espace, public ou privé. Un tel désarroi incombe-il aux architectes? Quel rôle jouent-ils dans les évolutions de notre cadre de vie ? La concurrence des différents acteurs de la ville, maitres d'ouvrages, ingénieurs, urbanistes, planificateurs, gestionnaires locaux, et d'autres métiers encore, modifie le travail de conception et de construction des bâtiments, fragilise la profession d'architecte et l'oblige à infléchir son identité. L'éclatement des domaines d'action a cependant nui à son efficacité, et les décisions dépendent de plus en plus des autres partenaires.

L'analyse socioéconomique aide à regarder vers d'autres perspectives, pour sortir de ces difficultés, par une revalorisation de l'architecture ordinaire, et par l'intégration de la demande sociale dans l'enseignement, dans les décisions publiques et dans la définition de la qualité architecturale.

En effet, l'importance de la qualité architecturale dans l'environnement urbain et rural n'est pas à démontrer. Pour cela, il serait utile d'encourager les pouvoirs publics chacun en ce qui le concerne pour sensibiliser et former à la culture architecturale et à promouvoir la qualité architecturale dans leurs politiques de constructions publiques.

Pour promouvoir la qualité architecturale, il faut faire connaître le rôle respectif du maître d'ouvrage et de l'architecte en tant que maître d'œuvre dans le processus de fabrication de l'architecture et de son insertion urbaine. La qualité architecturale est indissociable d'un dialogue et d'une action conjuguée de ces deux acteurs essentiels de l'acte de construire. Donc il est nécessaire de prendre en considération la qualité de l'architecture dans l'ensemble de nos politiques, actions et programmes, et à encourager des actions de promotion et de sensibilisation de l'architecture avec ses différentes composantes historiques ou contemporaines. Des activités communautaires en faveur de l'architecture peuvent se concentrer principalement dans des actions de coopération culturelle, de recherche et de développement local et régional, sont également à envisager.



Campus central Constantine 1

### 3. L'acte de bâtir et la création architecturale en Algérie : crise identitaire ou crise de pensée?

En face de l'universalisme de l'architecture moderne, l'architecture algérienne, bien qu'existante réellement, de par son passé très riche, et son patrimoine très révélateur, reste à se définir sur le plan identitaire. Les architectes algériens, aussi bien enseignants que praticiens, éprouvent la nécessité de chercher leur identité et leur culture dans leur production dans le domaine bâti.

Durant les dernières décennies, les architectes furent limités dans leur création dans des problèmes de production en série des éléments de construction surtout en ce qui concerne les logements, et l'organisation du cadre de cette production architecturale était trop administrative, où la routine prenait le pas sur l'effort de création, d'autant que l'œuvre créée était le produit d'une structure, un bureau d'études, que celle d'un créateur, maître de l'œuvre. Les interventions, tant en amont qu'en aval, des architectes dans les phases conceptuelles des composants, que celles de leur mise en œuvre, sont également limités

par les choix de types de procédés de fabrication industrielle de bâtiment et la nécessité de rentabiliser les équipements de production. Ce qui fait de l'acte de bâtir de ces décennies, un acte sans âme identitaire se référant, tout au plus, à des valeurs conceptuelles hybrides.

Ce fût le temps, où dans la charte nationale, le droit au logement, à la santé et à l'éducation avait valeur d'acquis sociaux, avec toutes les conséquences sur l'acte de bâtir, ainsi pressé à répondre à ces droits, la qualité n'étant pas convoquée à cet effet. Seule la production en masse permettait de résoudre en partie le problème de la construction. La parfaite maîtrise de ces procédés et systèmes était une nécessité, d'abord pour les utiliser, et ensuite pour les améliorer éventuellement. C'est du ressort des architectes designers, qui malheureusement ont fait défaut faute de formation et de pratique prouvée nécessaire à ces compétences.

Ce n'est que dans un passé récent, et dans le sillage de la libéralisation économique et sociale, que la profession d'architecte a connu une meilleure expression, ce qui a permis de mesurer l'écart entre une pratique de la profession et les connaissances acquises dans les établissements de formation d'architecture.

Mais d'une façon quasi générale, la production de l'espace sous contrôle étatique, est le reflet d'une faillite des modèles « Modernistes » d'architecture et d'urbanisme en inadéquation flagrante avec la réalité profonde de la demande sociale.

C'est d'ailleurs la preuve tangible de la déstructuration de la maîtrise d'œuvre traditionnelle, apparue au Maghreb, du fait des changements fondamentaux introduits dans le mode de production et de gestion de la cité et du cadre bâti. La production s'appuyait hier sur des connaissances précises des systèmes constructifs, des matériaux locaux disponibles sur place et leur processus de mise en œuvre, des conditions géographiques

et socio-économiques. Ces connaissances et ce savoir-faire, acquis de façon empirique, résultaient d'innombrables expériences, de tâtonnements successifs opérés sur de longues périodes dans des régions assez définies et limitées dont les caractéristiques essentielles étaient toujours connues et finissaient par être bien maîtrisées.

Ces examens assidus conditionnés par les matériaux, le milieu, la culture, la destination des constructions, ont abouti à de hauts niveaux de perfectionnement technique et de savoir-faire transmis de génération en génération. Avec la nouvelle redéfinition des tâches et la nouvelle redistribution des responsabilités, le rôle de l'architecte a été canonisé et conditionné. Les enseignements, généralement délivrés à ce nouvel intervenant sont en inadéquation fréquente avec les problématiques architecturales et urbaines, auxquelles sont quotidiennement confrontées les diverses institutions chargées de l'aménagement et de la production du cadre bâti, mais aussi en désaccord profond avec les besoins réels du pays et les aspirations des citoyens.

Donc si à l'accoutumé, la pratique des constructions découlait par le passé d'expériences accumulées par la communauté, dans un esprit collectif et collégial de toute une société, l'acte de l'architecte d'aujourd'hui résulte souvent d'un savoir étranger, importé, artificiel, fragmentaire et parcellisé, donc en parfaite inadéquation avec le cadre, le contexte et la demande sociale locale.

Si, dans cet esprit, des tentatives de récupération de principes et notions utiles contenus dans l'héritage architecturale et urbain local, sont tentées dans la formation à travers quelques projets, et constituent les préoccupations de quelques architectes et ingénieurs, elles demeurent encore trop souvent inachevées, dispersées et par conséquent inemployées car inaccessibles faute de moyens ou d'institutions assurant leur collecte, leur organisation systématique et leur mise en forme appropriée à un usage objectif.

Cela ne suppose pas forcément un retour au passé, conçu comme un âge d'or perdu qu'il convient de regagner, ni modélisation abstraite, mais il s'agit d'avantage d'une accoutumance des principes contenus dans les entités vivantes et porteuses d'avenir que sont les centres historiques et certaines formes traditionnelles.

Les médinas, quelques villages, l'habitat auto produit, et certaines appropriations dans des ensembles contemporains, peuvent constituer une source intarissable où puiser des leçons d'architecture, de socio anthropologie, de construction et d'économie.

Les habitants ont disposé de ces espaces, et continuent à les modeler en harmonie avec leurs modes de vie et leurs modèles culturels. La constance et la permanence d'un certain nombre de principes, conciliés par l'usage collectif avec une réalité socio- économique et technico-culturelle où s'expriment les mutations et reconversion du monde contemporain, est bien le propre de ces espaces qui constituent de véritables réserves de modèles, règles et principes pour la pratique du projet architectural et urbanistique de qualité.

Une lecture approfondie, par une approche systémique de ses éléments d'habitation, des espaces collectifs, des regroupements de construction et de la ville, permet de mettre en évidence la nouvelle dynamique de la pratique architecturale et urbaine dont il convient de dégager les éléments structuraux porteurs de nouvelles conceptions de la profession d'architecte en Algérie. Nous voyons bien que nos outils d'urbanisme sont inspirés d'une législation occidentale adaptable aux modes de vie étrangers à la société. On parle bien d'unité de base, d'unité d'habitation, d'unité de voisinage de quartier, de groupements de quartier et enfin de la ville où le sens donnée à l'ensemble de ces entités urbaines ne nous appartient pas. Pourtant la ville atteint son apogée avec la culture islamique. Elle obéit bien à des règles urbanistiques qui combinent entre le social, l'économique, le naturel, le culturel, le spirituel, et l'esthétique dans un cadre harmonieux.

Cependant, les outils d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que les schémas qui en résultent sont bien inspirés pour ne pas dire calqué sur des modèles occidentaux, sans contextualisation. Notre intention n'est pas une orientation vers une vision stérile et conservatrice, elle ouvre d'avantage une perspective vers une recherche de normalisation à travers des éléments de références locales qu'on aura à développer pour pouvoir se projeter dans l'avenir et reconcevoir ses propres instruments d'urbanisme.

Le parti architectural, est un patchwork composé de programmes publics types dupliqués dans toutes les villes d'Algérie, sous forme de logements. Quand il s'agit d'une production privée, ce sont des modèles importés, selon des fantasmes inaccoutumés, mais vu leur répétition, sont devenus la « règle ».

Quant aux équipements publics, à l'exception de quelques signatures d'architectes internationaux de renom, qui eux aussi ont produit des architectures spécifiques, qui paraissent différentes, choquantes, étranges, pour les uns, éblouissantes et séductrices pour les autres, que seul un public averti, spécialiste est en mesure de comprendre son sens et interpréter leurs résultats, les jeunes architectes privilégiés depuis l'ouverture de l'économie de marché, avaient contribué à produire de nouvelles formes tant dans l'habitat que dans les équipements, mais malgré leur appartenances et leurs cultures plurielles algériennes, leurs production est assez souvent sans âme et sans ancrage, tantôt ils combinent entre l'économie de bout de chandelle, l'importation de modèles stéréotypés, et l'air du temps tendanciel.

Et quand c'est l'informel qui prend le règne de la production de la maison individuelle, toute sa production obéit à des contraintes économiques, et des valeurs sociales ancrés dans le mental des uns et des autres.

#### 4. Comment promouvoir une architecture de qualité?

Comment favoriser l'amélioration de la qualité de l'architecture des différentes réalisations existantes? Comment conduire et instituer directement ou indirectement, des actions de formation de maîtres d'ouvrage publics, sachant que dans la pratique, il n'y a pas de programmes de recherche scientifique et technique susceptibles de concerner la qualité architecturale et urbanistique?

Comme il serait nécessaire que la recherche de cette qualité doit reprendre peu à peu sa place naturelle dans toute nouvelle législation, et ne doit plus échapper au législateur. Bien qu'un règlement n'engendre pas nécessairement la qualité au sens général du terme. La réglementation à outrance, tuerait toute créativité et générerait une architecture systématique. Donc comment engendrer une qualité d'intégration, sans imposer un type d'architecture qui serait décrété de qualité. La recherche de la qualité est du ressort de l'architecte. Toute réglementation doit passer par une réelle reconnaissance de l'identité et de la spécificité de notre architecture locale. Et pourtant, la diversité remarquable de cette architecture vernaculaire reste insuffisamment mise en exergue, puisque certains de ces espaces vivent, d'autres se déglissent, et d'autres tombent en désuète.

La réforme du Code de l'urbanisme, doit plaider en faveur de la prise en compte de la qualité architecturale et paysagère dans les nouveaux documents d'urbanisme. À une politique «du foncier», ou de rationnement des périmètres déjà convoités, nous devons substituer une politique du projet urbain, dans lequel la question sociale, la diversité des fonctions urbaines et la qualité paysagère et architecturale trouvent leur place.

Les orientations qui devraient guider la mise en place du SNAT et des différents SRAT pour plus de cohérence territoriale, et à travers les plans locaux d'urbanisme, doivent être des instruments intégrateurs, pour pouvoir donner de véritables projets urbains, qui donne la place qu'il faut

aux «traitements des entrées de villes», lieu d'expression de leur identité, de leur diversité et de leurs richesses, mais qui malheureusement souvent se font sacrifier par des aménagements anarchiques, et qui n'ont pas trouvé d'ancrage dans ces schémas. De la même façon, les plans locaux à travers les POS auxquels on reprochait l'absence de volet qualitatif, possèdent tous les atouts pour contenir un volet architectural et paysager, offrant ainsi aux architectes un nouveau champ d'investigation. Maintenant, peut-on lancer une réflexion utile pour toute la profession, pour intégrer le mode opératoire actuel dans les nouvelles exigences de l'universalité, qui privilégient la libre concurrence dans le domaine de l'ingénierie public? Nous assistons à des conditions où les services de l'État sont soumis aux mêmes règles que les cabinets privés, pour ne pas dire sont plus lésés, car de grands groupes interviennent de plus en plus sur le marché et dictent leurs conditions, et rien n'est gagné, ni l'architecture elle-même, ni l'environnement.

Cependant, il faut rester confiant dans l'évolution du métier d'architecte, et celui de l'urbaniste, en tant que concepteurs de la ville, où l'homme de l'art s'il existe, peut répondre, par la maîtrise de son projet, et à différentes échelles, aux attentes des habitants pour un meilleur cadre de vie.

Où l'architecte et l'urbaniste concepteurs, chacun en ce qui le concerne, deviennent les principaux acteurs et les garants uniques de cette exigence, la quête de la qualité dans l'acte de bâtir et dans l'art de confection de la ville, dans un monde qui évolue de façon rapide et permanente, ils sauront s'adapter aux nouvelles missions qui s'ouvrent à eux.

#### 5. Pour quelques critères de reconquête de la qualité urbaine

La qualité architecturale revêt plusieurs aspects, dont la qualité d'intégration fait partie. Une architecture de qualité ne se limite pas aux constructions à grand budget. Elle est aussi celle qui, plus modeste,

a réussi subtilement à se fondre dans son environnement, tout en proposant à l'habitant un espace intérieur de qualité. Elle est encore architecture simple, personnalisée par des matériaux ou des détails constructifs de qualité. Elle peut enfin être projet à petit budget, banal dans son architecture mais valorisé par son intégration à un environnement de qualité. Le but de la recherche d'une telle exigence «la qualité architecturale ou urbanistique» n'est pas de forcer au mimétisme, mais de promouvoir la créativité, tout en veillant à l'intégration urbanistique des constructions et projets contemporains, offrant un cadre de vie sain dans un environnement si possible de qualité.

À ce titre, on propose 3 critères pour cette reconquête de la qualité :

a- Le Projet Urbain serait la résultante de la combinaison cohérentes de différents composants, à savoir : la composition urbaine, l'intégration des éléments naturels dont la verdure et les espaces publics, avec la mobilité et les déplacements urbains.

Les opérations d'aménagement proposées permettent ainsi la reconquête des formes urbaines, avec la valorisation des atouts naturels de la Ville. Ce qui permettrait également de renforcer le partenariat entre acteurs de l'aménagement urbain afin de maîtriser les coûts et d'obtenir une qualité environnementale et architecturale optimale.

Le Projet Urbain réaffirme l'objectif d'une politique rigoureuse et effective de la ville. Il ne s'agit pas de figer son évolution, mais de permettre sa transformation, tout en contrôlant son expansion spatiale et la qualité de ses constructions réalisées. C'est une occasion également de maîtrise et de régulation de l'urbanisation qui doit se faire en articulation avec le respect et l'extension des espaces naturels en ville. Il doit porter sur les vides plutôt que sur les pleins, tout en se préoccupant d'avantage de la qualité de la structure paysagère de l'agglomération, des différents réseaux qui la composent, de la valorisation des contrastes entre villes et espaces naturels, tout en veillant à l'amélioration de la qualité des entrées de villes.

Une telle opportunité pourrait être également l'occasion pour faire travailler un nombre important de jeunes architectes et des jeunes urbanistes, avec des compétences liées aux métiers pluriels de la ville, dans un esprit d'équipe et d'engendrer un mouvement de création architecturale et urbaine, par la multiplicité d'intervenant dans un cadre cohérent lié par l'idée du projet urbain.

Comme nous pouvons envisager de contribuer à l'organisation du débat public préalable à l'élaboration des documents d'urbanisme. Le développement d'une culture architecturale largement partagée par tous - usagers, élus, professionnels, maîtres d'ouvrages publics et privés, est primordial pour l'amélioration de notre cadre bâti.

b- «Le carnet de ville» : le forum international de la jeune architecture «carnets de villes pour l'an 2000» constitue une invitation au voyage pour porter un regard sur la ville, lire la ville pour l'écrire, la dessiner, la photographier et témoigner d'un état des lieux. Cette invitation adressée à de jeunes architectes doit témoigner d'un état des lieux des villes en Europe afin de dresser un panorama des mutations urbaines à la fin de ce siècle.

Ainsi à l'aube d'un nouveau siècle, la plupart des villes en Europe a misé sur leur identité culturelle pour se doter d'une image attractive, motrice de leur développement économique. Pour ces villes, l'exigence de qualité architecturale et urbaine a évolué en même temps que se sont modifiés les concepts de centralité, de mobilité, de temporalité, d'urbanité ou de développement durable.

Donc après un constat négatif sur le mouvement moderne et une vision critique de la ville d'aujourd'hui, il y a une volonté de régénération urbaine, de recomposition des quartiers, pour un renoncement aux opérations spectaculaires, pour une échelle «modeste» des interventions, objets de projets urbains gérables dans le temps et significatifs pour les habitants, au quotidien. Le traitement exemplaire des espaces publics se conjugue avec le remaillage des lignes de métros, de tramway, d'infras-

structures piétonnes, avec la mise en valeur du patrimoine hérité, avec une volonté contextuelle d'insertion d'une architecture résolument contemporaine, de traitement plus digne de la question du logement.

En l'an 2000, la proposition de ces « carnets de villes » n'a-t-elle pas permis de renouer avec une tradition descriptive des « carnets de voyage » ou carnets de croquis, d'Arthur Young, et Prosper Mérimée?

c- La révision des outils d'urbanisme pour la recherche de la qualité. La révision des instruments d'urbanisme est une nécessité absolue, pour mieux les adapter aux besoins des collectivités locales et aux différentes entités territoriales. Comme la création de structures intercommunales permettrait de mieux résoudre les problèmes d'urbanisme, la création de certains POS, ou la révision de certains outils urbanistiques, peut être une occasion propice pour développer à la fois la ville, et purifier son environnement de certaines pollutions, tout en réduisant globalement les coûts. Dans ce domaine, le rôle des acteurs locaux n'est pas à démontrer. Donc il est nécessaire d'informer et de sensibiliser l'opinion publique locale sur les enjeux majeurs de tels types d'actions.

## Conclusion

### **Le Patrimoine architectural et urbain local, source d'inspiration et un savoir faire utile pour une création architecturale de qualité :**

Comment est-ce que « l'architecture objet » pourrait céder la place à une « architecture intégrée » dans une vision urbaine structurée, dans laquelle l'architecte quitte son individualisme pour jouer le jeu de la participation à une œuvre plus vaste?

Seulement, la pratique et les résultats des différents produits accomplis par nos consœurs et confrères nous révèlent que l'entraînement à une plus juste approche formelle des problèmes urbains, et assez loin pour préparer le futur architecte à s'insé-

rer avec bonheur dans le processus de revitalisation des villes.

Le phénomène inducteur du développement urbain de la ville, est continuellement soumis à des convoitises de tous ordres, et dépend dans une large mesure du résultat de durs conflits économiques, sociaux et culturels.

L'architecte et l'urbaniste, qu'ils le veuillent ou non, ne peuvent échapper à ces confrontations. Ils doivent jouer le rôle de conseiller, et prendre parti en apportant à ce combat leur vision particulière faite d'observations, de sensibilité, de conviction et d'expériences.

Il faut se mettre à l'évidence et admettre que l'enseignement d'architecture et d'urbanisme prodigués en Algérie ont des racines d'ailleurs, du monde occidental, où l'architecture et l'urbanisme connaissent de sérieux conflits de « détention de chapelles », de disciplines, et où la recherche dans le domaine est en construction.

La réflexion sur l'architecture ne pouvait plus être un simple discours, mené de façon isolée, et qui traite de façon simpliste la forme, le style ou la technique, mais devait émaner d'un double ancrage, spatial et temporel ; en d'autres termes, c'est « l'architecture dans la ville, et la crise de l'architecture dans la crise de la ville ». De nombreux acquis scientifiques et pédagogiques, la constitution d'un savoir spécifique, de méthodes d'approche et d'outils d'intervention originaux sont à mettre en pratique dans le cadre d'une nouvelle réorientation. Il est grand temps que l'enseignement d'architecture en Algérie se débarrasse des idées reçues et dominantes jusqu'ici en matière d'architecture et d'urbanisme. Il y a certes de nombreuses expérimentations, individuelles et ponctuelles mais qu'on n'a pas su les capitaliser à ce jour. Le fait de reconnaître explicitement notre situation de dépendances et de choix de politiques d'aménagement et d'habitat est une composante essentielle de toute authenticité recherchée à travers les politiques de développement constitue une avancée de taille.

En effet, il s'agit de rechercher maintenant des outils en vue d'établir une profonde concordance entre l'agencement de l'espace et de la société, en prenant comme référents les multiples et diverses richesses du patrimoine existant, de concourir à la formation d'une école de pensée architecturale et urbanistique ayant son identité propre en renouant avec la tradition, de prendre sérieusement en compte les caractéristiques de la population scolarisée à former et d'envisager l'enseignement en rapport constant avec le réel.

Ce qui nous conduit vers la révision globale des philosophies de l'enseignement, l'établissement de programmes de formation tenant compte de la particularité de la discipline d'architecture et d'urbanisme, de la culture maghrébine et les constantes nationales, tout en intégrant les spécificités des modes de vie telles qu'elles sont vécues et ressenties par l'ensemble des partenaires sociaux.

La complexité et la pluridisciplinarité de l'enseignement d'architecture ne lui ont pas permis jusqu'aujourd'hui de résoudre les problèmes liés à la cohabitation et l'articulation des diverses disciplines annexes, souvent par mauvaise programmation et surtout par manque de cohérence et d'articulation entre les domaines. Donc la mise sur pied d'ateliers d'architecture et d'urbanisme, où se définissent de nouvelles pratiques et de nouvelles conceptions et architectures pour la ville d'aujourd'hui et de demain, en conformité avec les besoins de la population et du pays permet de développer les nouvelles méthodologies et d'investir dans la conception des projets, les savoirs et informations accumulés. Il s'agit aussi de chercher comment approfondir les possibilités d'intégration et d'adaptation de principes et de valeurs du passé aux nouvelles contraintes et conditions contemporaines ; de penser la réinsertion des solutions envisageables au sein d'une politique globale de l'urbanisation, à travers la mise en place de nouveaux profils, de nouvelles pratiques, en partant des valeurs locales, afin que les futurs architectes, urbanistes et détenteurs des métiers connues de la

ville, ou à inventer, assument avec ingéniosité leur rôle à l'écoute du milieu social, et contribuent au développement. Pour se faire, il faut réussir d'abord à se libérer de l'héritage de certaines conceptions exogènes de la profession d'architecte et d'urbaniste, afin de participer à la définition de normes de fonctionnement et de qualité des espaces, conformes aux usages collectifs qui caractérisent notre propre société.

Jusqu'ici, nos outils d'urbanisme ont été confectionnés selon une normalisation exogène à la société, qui obéit à une logique autre que celle héritée. Nous parlons d'unité d'habitation, d'unité de voisinage, de quartiers de groupements de quartiers pour arriver à la ville, et pourtant nous avons nos propres normes.

Elles peuvent trouver leur équivalence dans la normalisation occidentale, mais on les a négligé et on n'a pas travaillé pour leur développement.

Ces apprentissages de réadaptation du patrimoine architectural et urbanistique n'a donc rien à voir avec une conception « esthétisante » et nostalgique de l'espace bâti d'une époque révolue, artificiellement maintenue en vie à l'aide d'une retransposition superficielle et formaliste d'éléments architecturaux et urbains complètement détachés de leurs modes et conditions de production et ayant par là même perdu toute signification.

Ce qui rend le fardeau assez lourd à porter par les concepteurs urbains ou architecturaux, qui doivent admettre notre échec dans tout ce qui s'est produit jusque là, justifié par plusieurs facteurs, mais un échec qui ne sera pas pour longtemps admis. Il est grand temps de réfléchir sérieusement à la question et lancer des recherches pour édifier des villes algériennes, Maghrébines, ou même méditerranéennes, afin de reconquérir et revaloriser les savoir faire traditionnels, contribuer à la promotion d'une pratique appropriée, et répondre à la demande de la population d'un cadre de vie en adéquation avec ses usages, sa personnalité culturelle et les exigences contemporaines.

Donc comment par le biais d'une «lecture et écriture» de l'architectural à travers l'urbain, dans une relation dialectale quasi permanente peut -on produire un cadre de vie longuement aspiré.

Il s'agit par ailleurs pour les architectes, et les urbanistes, d'accepter de reconquérir et revaloriser les savoir-faire traditionnels, contribuer à la promotion d'une technicité intégrée, répondre à la demande de la population d'un cadre de vie en adéquation avec ses usages et sa personnalité culturelle.

De la recherche, de l'enseignement, et de la confrontation pourra se dégager un corps de doctrine infiniment plus riche que ce que peuvent contenir des servitudes et règles directifs. L'impact de telles restructurations conceptuelles, dans la manière de percevoir l'espace algérien et la quête de l'intégration de la qualité et des valeurs socioculturelles ne peut se concrétiser que moyennant une planification rigoureuse à l'échelle macro économique où l'état est le principal initiateur.

Enfin, la planification en tant que processus tourné vers l'avenir, doit se baser sur la volonté d'atteindre des objectifs, qui peuvent se proposer de modifier les tendances décelées à travers l'évolution passée.

### Bibliographie :

F. Boudon, J.Castex et Ph. Panerai ; « L'ilot à la barre ». Collection aspects de l'urbanisme, Editions Dunod

F. Boudon, 1971. « Sur l'espace architectural » Collection aspects de l'urbanisme, Editions Dunod.

Robert Venturi, 1976. « De l'ambiguïté en Architecture », Collection aspects de l'urbanisme, Editions Dunod.

Otto Wagner, 1984. « Architecture moderne et autres écrits » ; Collection Architecture+recherches ; Editions Pierre Mardaga.

Benabbas Kaghouché Samia « La politique du logement social en Algérie : Pour tant d'efforts du tâtonnement à l'échec ». ; Revue du laboratoire d'aménagement du territoire de l'université Mentouri de Constantine, n°3 ;

Benabbas Kaghouché Samia ; « Le patrimoine architectural des médinas maghrébines : Source pour une production urbaine adaptée », Pp315-330, ISBN : 978-2-915699-52-4 ; In Annales de l'université des sciences sociales de Toulouse, Tome XLIX, Edition de presses de l'université ; Décembre 2007.

Benabbas Kaghouché Samia ; Pour quelle architecture et pour quels profils d'architecte ? Alger Avril 2001; Séminaire international sur l'enseignement et pratique de l'architecture

Benabbas Kaghouché Samia ; «Pour Quelle qualité architecturale et Urbaine?» ; Alger Novembre 2002. Bureau national de l'ordre des architectes; Forum international «Architecte 2002-Architecture source et ressource»

Benabbas Kaghouché Samia ; «Les Médinas Maghrébines: source d'inspiration et un savoir- faire utile pour la création architecturale contemporaine adaptée!» Ecole d'architecture de Paris val de seine; Colloque international et interdisciplinaire. Regards

croisés et perspectives de coopération France Maghreb Dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme et du Paysage. Paris du 4 au 6 décembre 2003;

Benabbas Kaghouché Samia ; « Enseignement et pratique de l'Architecture : Pour quelle architecture et pour quels profils d'Architecte? » L'EAMAU : L'Ecole Africaine des métiers d'architecture et d'urbanisme ; Lomé, 29 juin 2012.

Benabbas Kaghouché Samia ; « L'architecture et son enseignement, pour quels paradigmes? » ; Les 2<sup>èmes</sup> assises nationales de l'architecture ; L'ordre des Architectes ; Oran du 15 au 17 décembre 2012.

## LE SCOT DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTPELLIER (2006) ET SON BILAN D'ÉTAPE 2012



**JEAN-PAUL BORD**

Professeur et membre de l'UMR GRED (UPVM/IRD)

L'article a pour objectif d'analyser et par là même de comprendre et donner à comprendre un document de planification, en l'occurrence le SCOT Schéma de COhérence Territoriale de Montpellier. Le SCOT de Montpellier a été approuvé à l'unanimité par le Conseil de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) le 17 février 2006. « Conformément aux dispositions du Code de l'Urbanisme, le SCOT de l'agglomération de Montpellier dispose d'un délai maximal de dix ans à compter de son approbation pour faire l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en matière d'environnement, de déplacements et de maîtrise de la consommation d'espace <sup>1</sup> ». L'analyse des résultats devra donc être faite en 2016 maximum. Mais, « Avant ce terme, et dans l'esprit de la loi portant Engagement National pour l'Environnement dite « Grenelle 2 » (loi du 12 juillet 2010), la Communauté d'Agglomération de Montpellier a souhaité établir un bilan d'étape volontaire, après six années de mise en œuvre de son SCOT afin d'apprécier la pertinence et l'efficacité de ses dispositions ». C'est donc ce bilan d'étape, daté de juillet 2012, que j'analyserai plus précisément. Cette entreprise de déconstruction s'appuiera sur trois grands moments afin d'essayer d'en révéler les étapes avec, d'abord, une présentation du SCOT, ensuite expliquer de quoi résulte ce document de planification et notamment le bilan de 2012 et enfin montrer que le SCOT est un ensemble composé de multiples éléments, lesquels ?

## I. Premier moment : présentation du SCOT de Montpellier

### 1. Qu'est-ce qu'un SCOT ?

Institué par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 en remplacement de l'ancien Schéma Directeur, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) vise principalement à harmoniser les politiques d'urbanisme à l'échelle des agglomérations. Document de planification, le SCOT définit, pour 10 à 20 ans, les grandes orientations d'aménagement du territoire communautaire. Il fixe les limites entre, d'une part, les espaces urbains ou voués à l'urbanisation et, d'autre part, les espaces naturels et agricoles. Il organise, dans l'espace et dans le temps, les conditions du développement durable du territoire en favorisant, notamment, la protection et la mise en valeur des espaces naturels et agricoles, la localisation des développements urbains à proximité des transports publics, une gestion économe de l'espace par des formes urbaines compactes, le rapprochement de l'emploi et de l'habitat, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, une répartition équilibrée des équipements et services de proximité.

Enfin, il encadre et met en cohérence l'ensemble des documents de planification d'échelle communautaire :

- le plan de déplacements urbains (PDU) ;
- le programme local de l'habitat (PLH) ;
- le schéma directeur d'assainissement (SDA).

Il encadre et met en cohérence également les documents d'urbanisme d'échelle communale :

- les plans locaux d'urbanisme (PLU) ;
- les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Le SCOT est donc un document de cadrage (2006-2016) et le bilan, après 6 ans de mise en œuvre (2012), est une étape prévisionnelle afin, comme le souligne le Président de la CAM, « de tirer un premier bilan du SCOT, d'évaluer avec précision et objectivité les résultats atteints ».

## 2. Quelques informations sur le SCOT de Montpellier

La CAM, qui a mis en place le SCOT, est un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) qui comporte 31 communes et comptait une population totale de 417 647 habitants en 2010. Cette population est fortement contrastée puisque la commune de Montpellier, la plus importante, comportait 257 351 habitants, alors que celle de Montaud, la plus petite, n'en avait que 906. Malgré ce, un certain équilibre est instauré dans le conseil communautaire (qui réunit 90 membres élus) : chacune des 31 communes est représentée proportionnellement à son nombre d'habitants, aucune commune ne peut avoir plus de la moitié des sièges et toute commune doit avoir au moins un siège. Au sein de la CAM, c'est la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat (DUH) qui est responsable de l'élaboration des documents de planification stratégique en matière d'aménagement de l'espace à savoir le SCOT, mais aussi le PLH (Plan local de l'Habitat) et le PDU (Plan de Déplacement Urbain). En relation étroite avec les communes, cette direction concrétise les applications aux différentes échelles du territoire à travers, notamment, l'accompagnement des PLU.

### 3. Présentation de la Communauté d'Agglomération de Montpellier

La CAM présente une forme quelque peu bizarre (fig. 1) qui aurait presque, avec un peu d'imagination, la forme d'un animal préhistorique : un grand corps à l'ouest où se situe la commune de Montpellier, deux pattes au sud ancrées dans la mer et les lagunes surtout (communes de Pérols et Villeneuve-lès-Maguelonne), une espèce d'épine dorsale au nord avec la vallée du Lez (notamment avec la commune de Prades-le-Lez) et une tête à l'est après un resserrement comme un cou au niveau des communes du Crès et de Vendargues. Cette forme est le résultat d'une histoire quelque peu mouvementée depuis sa naissance le 1<sup>er</sup> août 2001 puisque 7 communes ont quitté « l'Agglo » en 2004 : au nord Teyran, Saint-Clément-de-Rivière et Saint-Gély-du-Fesc, au sud Saint-Aunès, La Grande-Motte

et Mauguio (la privant de l'aéroport Montpellier-Méditerranée) ainsi que Palavas-les-Flots, ce qui a limité son accès naturel à la mer. Plus géographiquement, cette communauté s'étire d'est en ouest tout au long de la plaine qui en est la partie centrale et sur laquelle passent les principales infrastructures de transport : A9, RN 113 et voie ferroviaire.

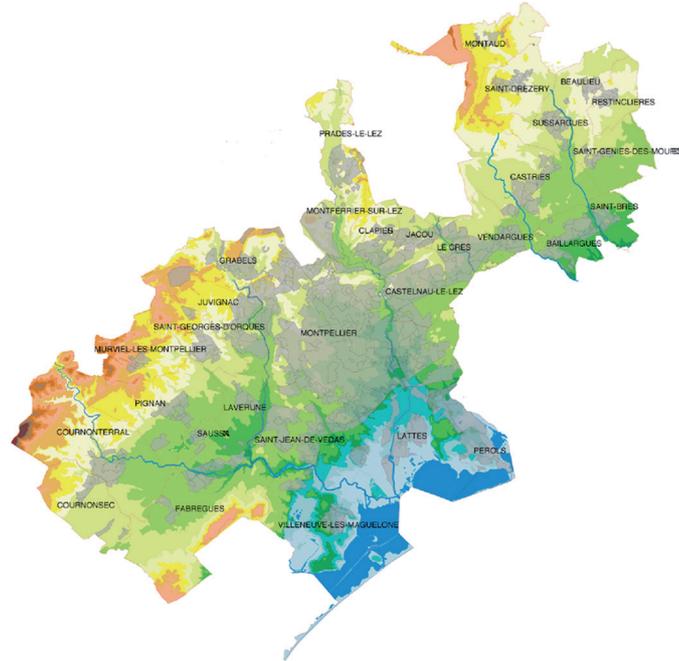


Figure 1 : La Communauté d'Agglomération de Montpellier  
Source : Communauté d'Agglomération de Montpellier

Au sud, la CAM rejoint le littoral méditerranéen et le milieu des lagunes sur les communes, d'est en ouest, de Pérols, Lattes et Villeneuve-lès-Maguelonne. Au nord, le contact se fait avec la garrigue, pays de collines et de plateaux calcaires peu élevés depuis les communes de Beaulieu et Montaud à l'est jusqu'à celles de Cournonsec et Cournonterral à l'ouest (fig. 2).

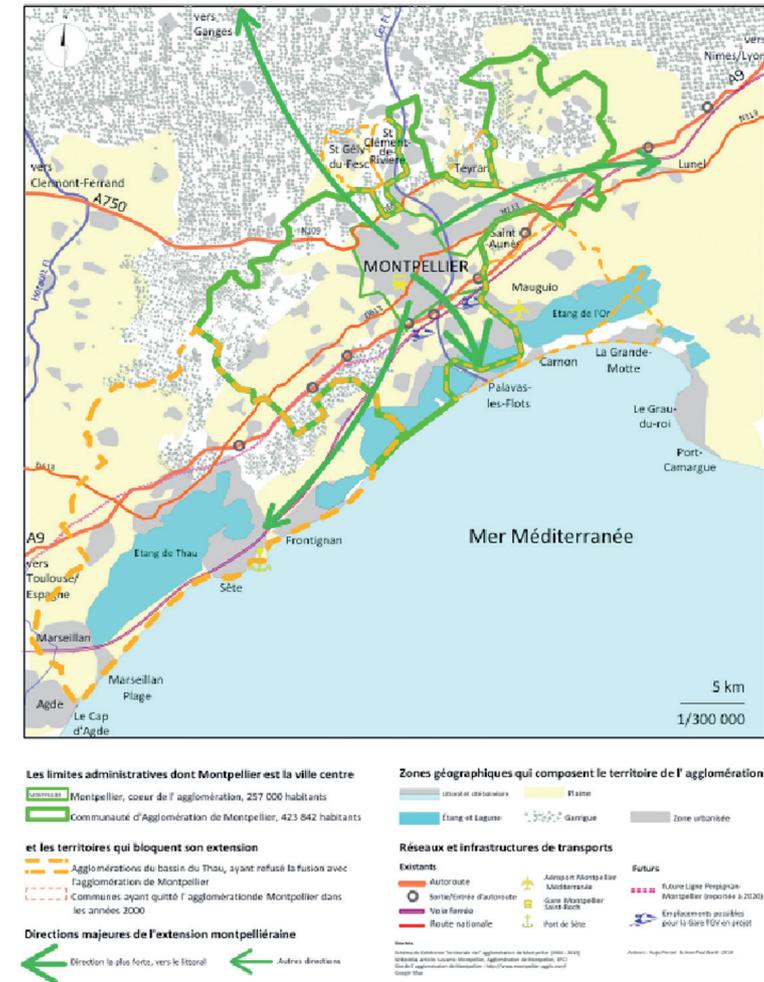


Figure 2 : Atouts et contraintes de la Communauté d'Agglomération de Montpellier en 2013  
Source : Communauté d'Agglomération de Montpellier

Mais, au-delà de cette présentation, de quoi résulte le bilan du SCOT ? Quels sont les éléments qui font sens pour en expliquer la construction ?

## II. Deuxième moment : le SCOT c'est une affaire de...

### 1. D'abord de données et d'informations

Le diagnostic initial du SCOT indique qu'en 40 ans, pendant que la population a été multipliée par 2, l'espace urbanisé a été multiplié par 10. La lutte contre l'étalement urbain y est donc aujourd'hui une priorité. Diminuer de moitié le rythme annuel de consommation d'espace par l'urbanisation (150 ha au lieu de 300 ha par an) tout en assumant un développement et une croissance démographique importants de 1,6 % par an, soit + 100 000 habitants en 2020, tels sont les grands objectifs fixés par le SCOT de Montpellier Agglomération. Pour étayer et appuyer son propos, le SCOT s'appuie sur une série d'indicateurs. Chaque indicateur possède ses sources spécifiques indiquées dans le document du SCOT. Ces données proviennent de 2 grands domaines :

- Des données images tout d'abord avec des cartes et/ou plans comme ceux issus des données cadastrales et des photos et/ou images comme celles de l'observatoire de l'occupation du sol qui prend appui sur un travail d'interprétation d'images satellitaires et de photographies aériennes correspondant aux années 1994, 2004 et 2010 (Cadastre, 2010) ;
- Des données statistiques issues de fournisseurs nationaux (INSEE, Chambre de notaires), régionaux (DREAL LR) ou locaux (TAM) .

Toutes ces données sont issues de sources, pour la plupart gratuites et donc téléchargeables par tous. Par exemple les données de l'occupation du sol sont diffusées librement par l'agglomération dans son OPENDATA.

### 2. Ensuite de territoires

Ces territoires se déclinent à plusieurs échelles : depuis les sites de projets jusqu'au Grand Montpellier, en passant par la Communauté d'Agglomération et les communes. Ces quelques découpages en cachent cependant bien d'autres qui font sens tout autant comme le découpage géographique déjà présenté (garrigue/plaine/lagunes/littoral) ou les découpages politico-administratifs depuis l'Union Européenne et le

mille-feuille administratif français avec l'État, la Région Languedoc-Roussillon, le département de l'Hérault, etc. pour ce qui est des maillons supérieurs. En dehors de ces découpages, il en est d'autres comme le bassin résidentiel de Montpellier (Audry et al., 2011) ou l'aire urbaine de Montpellier (Tailhades, 2011) : « Parmi l'ensemble des grandes aires de la région, celle de Montpellier, avec 536 600 habitants (population 2008 – périmètre 2010), est la plus importante et se situe au 15<sup>ème</sup> rang des grandes aires urbaines de Métropole. Au cours de la dernière décennie, sa population s'est accrue de 17,2 % et sa superficie de 18 %. L'accroissement de population est fortement lié à la densification de l'aire urbaine, qui représente 78 % de l'évolution de la population » (Tailhades, 2011). Au niveau intra communautaire, l'échelon des communes constitue le « territoire en commun » (site Montpellier Agglomération) avec les 31 communes qui le compose et dont les conseillers municipaux participent au conseil de communauté. Mais les grandes orientations du SCOT si elles s'appliquent, de manière générale, sur l'ensemble du territoire de la CAM, « se concrétisent également sur 11 sites dits stratégiques, dont les perspectives opérationnelles à moyen et long terme permettent d'ancrer l'armature du projet dans le territoire » (SCOT, Bilan d'étape, juillet 2012). Les territoires se dessinent donc de façon plurielle et se juxtaposent ou s'emboîtent pour donner sens à la dynamique communautaire induite par les acteurs qui la mènent.

### 3. Enfin d'acteurs

Fruit d'un travail intense, le projet du Schéma de cohérence territoriale de Montpellier Agglomération a mobilisé, pendant deux ans, l'ensemble des communes de l'Agglomération, la société civile représentée au Conseil de Développement, le monde professionnel au travers d'ateliers thématiques. Au total, avec environ 150 réunions de travail, ce sont près de 1 400 personnes qui ont pris part au débat. Sur l'ensemble du territoire, plusieurs centaines d'habitants ont participé aux 5 réunions de concertation organisées. Parallèlement, cette concertation s'est aussi déplacée sur le site Internet ([www.montpellier-agglo.com](http://www.montpellier-agglo.com)) et dans les Maisons de l'Agglomération où ont pu être consultés les documents d'étape, ainsi qu'une exposition sur le sujet.

Le travail avec les acteurs a été mené suivant deux champs principaux :

- des ateliers thématiques : agriculture, transports, urbanisme...
- et des territoires : Montpellier ville centre, plaine, littoral, piémont entre plaine et garrigue...

L'ensemble a donné lieu à des études combinées plus spécifiques :

- l'urbain sur Montpellier ville centre ;
- l'agriculture sur la plaine à l'ouest (Lavérune), etc.

Cette vaste concertation, qui a permis de riches échanges entre élus, experts, techniciens et population, a nourri ce dossier pour dessiner le futur territoire de l'Agglomération à l'horizon 2020. Ensuite, le projet a été transmis pour avis à plus de 100 institutions publiques (les communes membres de l'Agglomération, les communes limitrophes, les intercommunalités limitrophes, le Conseil Général de l'Hérault, la Région Languedoc-Roussillon, l'Etat, les chambres consulaires...). Il a ensuite été soumis à enquête publique et approuvé lors du Conseil d'Agglomération, le 17 février 2006.

Cet ensemble, constitué de données, de territoires et d'acteurs, est bien complexe à comprendre par le nombre d'éléments qu'il met en branle et dont on peut se demander sur quoi tout cela débouche concrètement. L'analyse du bilan d'étape va nous y aider.

### **III. Troisième moment : un ensemble où l'image et la carte notamment sont fortement présentes... mais pas seulement**

Dans le bilan d'étape 2012, si les images (photos et cartes) dominent largement, d'autres éléments (graphiques, écrits) viennent appuyer le message à faire passer. Ce beau document de 43 pages est particulièrement soigné dans sa présentation : grammage élevé du papier, images en couleurs, typographie et mise en page bien étudiées, formats papier et numérique, etc. afin d'avoir un bon impact communicationnel.

## **1. La carte d'abord et les images de façon plus large**

Plus de 40 photos ou images de formats différents et 21 cartes géographiques dont 8 sur la Communauté d'Agglomération entière, à de multiples échelles, parsèment le document. Par exemple, les cartes se déclinent de multiples façons :

- les ateliers du PADD Projet d'Aménagement et de Développement Durable pratiquent « l'émergence de la cartographie finale par itération successive » ;
- l'armature des espaces naturels et agricoles s'opère par « L'inversion du regard facilité par le SIG » ;

- le résultat final fait état « Des plans de secteurs recollés et géoréférencés ».

Cette mise en scène des cartes permet de donner à voir et comprendre les territoires étudiés. Comme le souligne Marc Aparicio dans le document (p. 31) « En comparant les mêmes lieux à des dates successives, l'analyse permet à l'aide d'un Système d'Information Géographique (SIG) de mettre en évidence les espaces ayant connu une évolution dans leur usage ; laquelle évolution peut être cartographiée et appréciée d'un point de vue statistique ». Cela se concrétise par quelques chiffres clés et chocs :

- 48 ha artificialisés/an au sein des armatures naturelles et agricoles ;
- pour le transport en tramway « 19% de voyage supplémentaire par habitant depuis 2004 » ;
- et pour l'articulation entre l'urbanisme et transport « 50% de constructions nouvelles situées à moins de 500 mètres du tramway ».

Chiffres et cartes se combinent avec d'autres images plus spécifiques : les graphiques.

## **2. Les diagrammes, les courbes et les chiffres aussi**

Ces graphiques, au nombre de 11 dans le document, prennent de multiples formes :

- 4 courbes ;
- et 7 diagrammes de constructions différentes : graphiques à colonnes cumulées et groupées, graphiques à bandes et à barres empilées.

Comme pour les images, les commentaires écrits qui accompagnent

les graphiques peuvent être très percutants. En fin de document, le graphique à barres empilées p. 40 montre bien combien les espaces disponibles en 2010 sont encore importants et l'écrit souligne que « Le bilan du SCOT met en évidence un résultat satisfaisant » puisque plus de 75% des espaces d'extension urbaine potentielle du SCOT demeurent disponibles, ce que démontre le graphique p. 41. La plupart des courbes et diagrammes sont d'ailleurs relativement simples comme la courbe p. 25 qui porte sur l'évolution de la production de logements et dont le commentaire laconique placé au-dessus souligne « 5040 logements construits chaque année depuis 2007 : objectif atteint ». À toutes ces images et commentaires, dont les commentaires relèvent bien souvent du satisfecit pur et simple : « résultat satisfaisant », « objectif atteint », etc., s'ajoutent les explications des élus et experts ayant participé plus ou moins directement au document.

### 3. Les commentaires des élus et autres personnes concernées enfin

11 personnes ont été particulièrement sollicitées dans le document : 7 élus et 4 autres personnes particulièrement impliquées, hors du champ politique. Chacune d'elles développe un point particulier suivant le poste de responsabilité occupé. En première page, le Président de la CAM met en avant les trois valeurs fondatrices du projet (en gras dans le texte) : préserver notre environnement, construire une ville pour tous et évaluer avec précision et objectivité les résultats atteints. Tous les élus, sur des actions générales ou plus ponctuelles, sont enclins à montrer leur efficacité et la bonne conduite de leur politique même si l'un des Vice-président mentionne qu'il « convient toutefois de nuancer ces premiers résultats ». Les autres personnes sollicitées sont fortement impliquées dans ce document puisqu'il s'agit d'experts, à savoir 2 architectes urbanistes dont le concepteur du SCOT lui-même, du chargé d'opérations de la SERM Société d'Équipement de la Région Montpellieraine et du responsable SIG-Observatoire à l'Agglomération de Montpellier. Bernard Reichen, architecte urbaniste concepteur du SCOT de l'Agglomération de Montpellier met en avant les 2 actes fondateurs du projet : « rapprocher la ville et la nature en réhabilitant la notion de limite « à conforter » ou

« à inventer » pour en finir avec la prolifération de l'urbanisation » et « régler toutes les autres problématiques générées par le souci hydraulique ». Ces commentaires incisifs sont autant d'éléments qui doivent participer, comme l'écrit le Président de la CAM, à faire une « publication que j'ai souhaitée claire, synthétique et accessible à tous ». Il est à souligner toutefois, dans le document, que ce sont uniquement des hommes (élus et experts) qui sont intervenus. À un moment (début du XXI<sup>e</sup> siècle) où la parité entre hommes et femmes est à l'ordre du jour<sup>2</sup>, cela peut surprendre quelque peu. Cela permet d'engager les remarques.

### Quelques remarques en guise de conclusion

Le document, qui est donné autant à voir autant qu'à lire d'ailleurs, est certes le bilan d'un document de planification stratégique et prévisionnel<sup>3</sup> mais les indicateurs sont définis en interne et donc par les maîtres du jeu que sont les experts impliqués dans le projet mais également, plus ou moins directement, par les élus qui ont en charge l'aménagement et la gestion de ce territoire. Certes, chiffres, graphiques, cartes voire commentaires écrits sont là pour attester de la précision et de l'objectivité du document, mais qui peut véritablement attester que les indicateurs choisis, par exemple, sont les plus pertinents ? Il peut paraître assez impartial de choisir ses indicateurs et de faire soi-même les commentaires qui vont sous-tendre sa véracité.

Cet outil néglige également pour beaucoup l'échelle humaine c'est-à-dire l'intervention du citoyen lambda et ce à deux niveaux. D'une part, dans le bilan du SCOT lui-même, les citoyens ne sont pas interrogés directement, nulle part leur avis n'est pris en compte directement et d'autre part, dans les indicateurs étudiés (urbanisation, artificialisation, eau, déchets, logement et logements sociaux, transport, occupation du sol, foncier, etc.), les humains ne sont pas visibles : où sont les « personnes en dessous du seuil de pauvreté » ? À Montpellier le taux de pauvreté était de 27% en 2009, soit 29 853 ménages sous le seuil de pauvreté (Cousseau et al., 2012); Où sont les étudiants qui constituent une population importante (démographiquement, économiquement, culturellement, etc.) ? Ils

172 2 Le mercredi 3 juillet 2013, Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes a présenté en conseil des ministres la loi-cadre pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Son article 1 fixera pour la première fois dans la loi les principes d'une approche intégrée de l'égalité, qui s'appliquera à toutes les collectivités publiques (Source : Ministère des Droits des Femmes).

3 Est-il opérationnel aussi ? Le SCOT n'est pas un document opérationnel mais de planification stratégique. Cependant celui de Montpellier qui est un cas particulier semble plus « opérationnel » que bien d'autres SCOT de par ces plans de secteurs au 1/25 000 et ses objectifs d'intensité urbaine.

étaient 21% de la population de la ville de Montpellier en 2011, soit 54 127 étudiants. Si aux étudiants, nous ajoutons les lycéens, enseignants, chercheurs, personnels (administratifs, techniques, etc.) des secteurs éducation et recherche, c'est encore bien plus. Mais où sont-ils ? Le bilan d'étape n'en parle pas. Ces 2 exemples parmi d'autres soulèvent au moins une question : n'y a-t-il pas un décalage prévisible entre l'outil qui est mis en place (le SCOT) et la gestion possible qui en sera faite ensuite ? Le bilan lui-même, vertueux par ailleurs puisque la CAM n'y était pas obligée, montre tous les paradoxes d'un système. Une communauté (la CAM) fait son propre bilan sans qu'il y ait d'organisme référent au niveau national, en s'appuyant sur les indicateurs qu'elle choisit elle-même et qu'elle donne à interpréter par ses propres collaborateurs.

Certes, les structures en charge du SCOT ont l'obligation, de par la Loi, de définir leurs propres indicateurs et leurs assemblées devront, selon les conclusions du bilan, délibérer sur le maintien du SCOT en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète. Cette analyse devra, ensuite, être communiquée au public et aux services de l'Etat comme autorité administrative compétente en matière d'environnement. Il n'est pas nié que toute une réglementation existe, mais ne montre-t-elle pas quelques limites ? Les absences notées ci-dessus en dessinent quelques unes. D'autre part, la CAM a réalisé le SCOT sur son territoire propre, contrairement à certaines EPCI qui se sont regroupées<sup>4</sup> ou à d'autres qui sollicitent une agence d'urbanisme (comme l'AUDRNA Agence d'Urbanisme et de Développement des Régions Nîmoise et Alésienne dans la Région LR).

Cependant, il est à noter que certains « décalages » ont néanmoins été soulevés mais ils sont bien souvent à la marge, comme une exception. J'en citerai quelques uns :  
- p.19, dans le chapitre sur la maîtrise de l'étalement urbain, s'il est mentionné que « 98% des urbanisations nouvelles ont pris place à l'intérieur des limites du SCOT », l'encart au-dessous souligne « Une exception : Le domaine du golf de Fabrègues. Cette urbanisation de fait s'est réalisée, sur une quinzaine d'hectares, au cœur de la plaine agricole de Fabrègues en dehors des limites fixées au SCOT ;

- p.21, l'artificialisation, phénomène de transformation des milieux naturels et des espaces cultivés par l'urbanisation ou d'autres usages liés à l'activité humaine (infrastructures, carrières...) et le mitage, avec notamment la « cabanisation » particulièrement forte à Villeneuve-lès-Maguelonne, sont pointés du doigt mais le commentaire du Vice-président en charge de ce secteur d'activités, souligne combien « Depuis le départ il y a une volonté politique pour que l'agriculture trouve sa place dans l'agglomération » ;  
- p.27, « La production de logements locatifs sociaux a atteint 21% au regard d'un objectif fixé à 25% ». Si un effort a bien été entrepris, le commentaire et la carte par commune montrent que « Des communes n'ont construit aucun logement social. Plusieurs n'ont pas atteint le seuil de 10% ». Mais, en s'appuyant sur l'un des sites projet ou site stratégique, celui de la Haute vallée du Lez<sup>5</sup>, « projet à la loupe » qui illustre « l'équilibre entre ville et nature », on peut se rendre compte, déjà en 2013, du décalage entre projet et réalité. Dans le texte initial, il est mentionné « Du domaine de Restinclières à Prades-le-Lez au domaine de Méric à Montpellier, la haute vallée du Lez est l'un des joyaux du paysage de l'agglomération.

Dans le prolongement des actions menées par la Ville de Montpellier (opération Lez Vert), le SCOT propose de faire de cette vallée un vaste parc à l'échelle de l'Agglomération. Des pistes cyclables et des chemins de randonnée permettront de profiter, aux portes de la ville, d'un grand poumon vert préservé». Si aujourd'hui, certaines actions ont bien été engagées comme le chemin piétonnier du domaine de Méric à celui de Lavalette, si le site Natura 2000 « Le Lez » a établi un diagnostic socio-économique préalable à l'élaboration du document d'objectifs Site d'Intérêt Communautaire « Le Lez » (document validé en Comité de pilotage le 10/05/2012)<sup>6</sup>, il n'en reste pas moins que le « projet d'agri-parc préservant et valorisant les espaces sensibles de la vallée du Lez » reste compromis sur certaines portions de la vallée. Par exemple, sur la commune de Montferrier-sur-Lez, la zone du Parc de Fescau, à vocation paramédicale, située pour partie en zone inondable du Lez selon le PPRI (Plan de Prévention des Risques d'Inondation), avait déjà vu la construction de 19 villas en 2010<sup>7</sup>. Dans ces conditions, il semble peu probable aujourd'hui que l'aménagement paysager qui atteint le domaine de Lavalette à la confluence

174 4 Par exemple, dans l'Hérault, le SCOT du Biterrois rassemble 10 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale  
5 Dossier de presse – Mercredi 15 février 2006 – SCOT Montpellier Agglomération  
<http://s1.e-monsite.com/2008/06/23/84743863scot-agglo-pdf.pdf>

6 Site Natura 2000 « Le Lez - FR9101392 » - Diagnostic socio-économique – CG 34 – Mars 2012  
7 Rapport de l'Assemblée Générale de S.O.S. LEZ ENVIRONNEMENT - 14 Janvier 2011. Ce rapport mentionnait : « Urbanisation de la zone du Fescau, création de 19 villas. Nous avons fait remarquer que, dans cette zone en principe à vocation paramédicale, une partie était située en zone inondable selon

du fleuve Lez et de son affluent la Lironde, puisse se poursuivre sur les communes en amont vers la source du Lez et de façon plus large que cette zone reste « agricole » et « naturelle », puisque déjà artificialisée.

Il faudrait attendre 2016 pour avoir une idée du décalage entre les objectifs assignés au SCOT et la réalité terrain. Mais dans cette fabrique, le jeu d'acteurs apparaît un peu comme une boîte noire et l'une des principales critiques qui pourrait être avancée est que c'est un « travail vu d'en haut » où l'on note le peu de place, dans le bilan notamment, fait à la rugosité du terrain, entre acteurs/experts et les citoyens, notamment les milieux associatif, entrepreneurial, ceux de la recherche voire de l'université, par exemple les grands acteurs de l'aménagement à Montpellier sont ici « introuvables » : GGL, Rambier, Hérault Aménagement, etc. Certes, il ne faut pas oublier le long travail de concertation amont (notamment sous forme d'ateliers ayant associé la société civile, en particulier les différents aménageurs), travail préalable à l'élaboration du SCOT, ainsi que le travail permanent, moins visible, de mise en œuvre des orientations du SCOT au travers des études urbaines, d'élaboration concertée des documents d'urbanisme communaux, de la constitution de réserves foncières... en somme toute la chaîne de l'aménagement pour laquelle l'ensemble des opérateurs publics ou privés intervient et pour laquelle la société civile est appelée à faire part de ses observations via les différentes enquêtes publiques et diverses concertations réglementaires qui ponctuent l'ensemble des décisions publiques (document d'urbanisme communaux, projets d'aménagement...). Mais si concertation il y a, elle manque de visibilité dans le document. Par exemple, d'autres acteurs auraient pu être sollicités pour donner un avis peut-être moins consensuel.

Une autre interrogation porte sur la couverture territoriale et les limites du SCOT. Ici, c'est plus le jeu politico-administratif (la CAM tout simplement et les communes qui la composent) qui fait la limite, or l'échelle de planification est beaucoup plus vaste ; nous l'avons approchée avec le bassin résidentiel et l'aire urbaine. La « soudure » qui se dessine entre Sète, Montpellier et Lunel « résulte de la réunion des marchés locaux dans un espace de plus en plus large<sup>8</sup> » et reste un autre périmètre d'exercice

176 le PPRI (Plan de Prévention des Risques d'Inondation). Afin de sensibiliser les résidents déjà installés, nous avons inclus dans un récent bulletin associatif la carte de zonage du PPRI. Nous avons également signalé que le ruisseau en limite de ce lieu, autrefois assez large, a été busé et que la végétation a conquis son lit ainsi que ses berges. Il est à craindre que lors de fortes pluies cette végétation constitue un obs-

possible. Mais tous ces zonages n'entrent pas dans le projet du SCOT aujourd'hui, et bien sûr aucunement dans son bilan. Le projet Montpellier métropole, projet de loi sur la décentralisation, voté à l'Assemblée Nationale le 23 juillet 2013, qui prévoit de rendre automatique la transformation en métropole des capitales régionales, pourra-t-il y changer quelque chose et faire bouger les limites ? Le projet de métropole abrogerait la mise en place des PLU « mosaïques » par communes au bénéfice d'un PLU intercommunal. Cependant, cela ne résoudrait pas le décalage qu'il y a entre la communauté d'agglomération de Montpellier (sa forme en atteste tout simplement) et les territoires alentours avec lesquels elle est en synergie... mais il faudrait dessiner les contours de ce nouveau territoire et cela demande une concertation intracommunautaire qui avait déjà été amorcée mais dont la fusion avait été refusée en son temps. Cependant, suivant le projet de loi ALUR, le périmètre des nouveaux SCOT (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014) sera élargie : le périmètre d'un SCOT doit inclure au moins deux EPCI afin que les territoires des SCOT et ceux des PLU intercommunaux, appelés à se développer, soient bien distincts et complémentaires. De plus les schémas de secteurs, qui donnaient la possibilité pour les SCOTs d'être complétés et détaillés en certaines de leur partie, seront supprimés. Les choses évoluent donc. Mais il faudra attendre encore un peu de temps pour savoir comment tout cela va se dessiner.

tacle important à l'écoulement des eaux »

8 François Daniel, janvier 2012, Mini-Atlas de la Communauté d'Agglomération de Montpellier, n°4, Repères – Document de travail – INSEE+

**Bibliographe :**

[http://www.montpellier-agglo.com/\\_\\_\\_download\\_\\_\\_/scot-bilan-d-etape](http://www.montpellier-agglo.com/___download___/scot-bilan-d-etape)

<http://www.montpellier-agglo.com/connaître-compétences/aménagement-de-l-espace-communautaire#title2>

[http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=1&ref\\_id=17935](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=1&ref_id=17935)

[http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/languedoc/themes/synthese/syn1101/syn1101.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/languedoc/themes/synthese/syn1101/syn1101.pdf)

Audric Sophie en collaboration avec Tasqué Olivier - INSEE - Repères Synthèses pour l'économie du Languedoc-Roussillon n°1 – mars 2011 -- Les migrations résidentielles de Montpellier Agglomération - Carte 1 Le bassin résidentiel de Montpellier

Cadastre Direction Générale des Finances Publiques DGFIP 2004 à 2010 - Occupation du sol SPOT Thema 2004 - CAM 2010

Cousseau François, Maurin Louis et Mazery Violaine, « Premières estimations du taux de pauvreté des plus grandes communes en France », Compas études, n°2, août 2012

Données de population INSEE Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques, Chambre de notaires/Perval entre 2000 et 2011, production de logements Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement en Languedoc-Roussillon DREAL LR / Sitadel, fréquentation des transports en commun TAM Transports de l'Agglomération de Montpellier.

Tailhades Bernard – INSEE – Repères Chiffres n°07 – octobre 2011 - Nouvelles aires urbaines : L'influence des villes-centre renforcée en Languedoc-Roussillon sous l'effet de la densification et de la recomposition des pôles urbains

**SIG ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : RESSOURCES ET EXEMPLES D'APPLICATION****MONIQUE GHERARDI**

Ingénieur d'études, UMR GRED  
(UPVM/IRD)

Je vais vous présenter différents travaux réalisés au sein de notre équipe de recherche GRED (Gouvernance, Risque, Environnement, Développement) impliquant des SIG (Système d'Information Géographique) comme outil d'aide à la décision dans l'aménagement du territoire.

Avant toute manipulation technique, une réflexion préalable doit être engagée entre l'ingénieur et l'enseignant-chercheur pour optimiser le travail et réduire les erreurs. Que veut-on cartographier ? À quelle échelle ? Pour quel(s) acteur(s) ? Quel rendu ? Etc. En effet, le SIG est une succession d'étapes qui, si elles ne sont pas respectées, risque d'induire des biais dans les résultats et exiger de reprendre certaines étapes en amont.

Une fois les objectifs définis ensemble, plusieurs étapes sont essentielles dans le montage d'un SIG. Tout d'abord, la récolte de données (= état de l'art). Si elles existent, il faut les rassembler (souvent issues de plusieurs organismes), les trier, les harmoniser (format, projection spatiale, etc.). Si elles n'existent pas, il faut les numériser à partir de documents, photos aériennes ou images satellitaires. Dans les deux cas, l'étape de validation est nécessaire, souvent par des relevés de terrain pour vérifier

et compléter l'interprétation. Puis, l'étape d'analyse et de traitement. Ce travail de requêtes spatiales (croisements de données, etc.) permet d'interroger les bases de données associées aux objets géographiques (ponctuel, linéaire ou surfacique). Enfin, les résultats obtenus vont être cartographiés. Cette dernière étape de cartographie est tout aussi importante car elle doit respecter une sémiologie : le type de représentation et une charte graphique. N'oublions pas que l'outil peut réaliser n'importe quelle carte ou n'importe quel traitement, c'est donc la réflexion et l'application des normes qui feront la différence dans la validité du document final. Par exemple, on représente des chiffres relatifs par des plages de couleurs (par exemple pour les cartes de densité) ou des chiffres entiers par symboles proportionnels (par exemple pour des cartes de population). C'est bien la réflexion géographique qui va rendre pertinent le SIG. Ainsi, ce dernier pourra être utilisé comme outil d'aide à la décision dans l'aménagement du territoire.

Voici quelques exemples d'applications réalisés dans nos recherches.

### **I. Exemple d'un outil pour la prévention des risques : Mayotte face au risque de submersion marine**

Dans le cadre d'un programme de recherche intitulé « PREPARE-TOI », nous avons mis en place un outil pour la prévention du risque de submersion marine à Mayotte. Ce travail a impliqué plusieurs personnes de l'axe 3 « Risques et vulnérabilité des territoires » mais également des chercheurs pluri-disciplinaires d'autres universités (Paris, Strasbourg, Clermont-Ferrand) et le Conseil Général de Mayotte. 101<sup>ème</sup> département français depuis 2011, Mayotte souhaite optimiser une gestion de crise face à l'aléa submersion marine. Le tsunami de 2004, qui a réveillé la conscience internationale, a également touché les côtes de Mayotte, tout comme celui de 2008. L'urbanisation de cette île est vulnérable. Le territoire étant très escarpé avec peu d'espace plat, les habitations plongent sur les façades littorales.



Photo du littoral maoré, 2011 (Monique Gherardi)

#### **1. Premier temps : récolte des données**

Notre recherche avait pour but de recenser les zones refuges, de détecter les routes impactées par la submersion afin de proposer des itinéraires d'évacuation, et de développer des moyens d'alerte (fig. 1). Pour cela, il fallait obtenir les différents types d'informations récoltées auprès de plusieurs organismes (IGN, CG Mayotte, Préfecture, SDIS, ...) :

- les moyens d'alerte pour avertir la population,
- les enjeux majeurs à protéger,
- les enjeux structurels et ERP qui peuvent accueillir du public,
- la ressource de gestion de crise,
- la ressource post crise, comme les points d'eau, les postes médicaux...

##### *1.1 - Exemple de recensement des moyens d'alerte*

Une réflexion a été menée sur les différents moyens d'alerte à mobiliser. Il y a tout d'abord les outils de communication comme le téléphone portable, la radio, la télévision, d'où l'importance de recenser les émetteurs et antennes. Pour la petite anecdote, le 11 mars 2011 à 9H38 heure locale, nous avons reçu un texto du système d'alerte international annonçant le tsunami au Japon (fig.2). Cet événement nous a facilité sur le terrain le travail d'enquête auprès de la population.

Ressources majeures	Nom de la ressource	Champs et éléments	Nombre d'objets	Sources	Commentaires	Ressources post-crise						
						Ressources en eau	Ressources énergétiques	Ressources administratives et scolaires	Relevés administratifs et médicaux	Relevés commerciaux	Relevés religieux	
Moyens d'alerte	Sirènes_point		17	Préfecture	Une par commune							
	Antenne	Altitude	22	ISN								
	Pal religieux mayotte	Culte islamique Culte catholique Autres	183 2	ISN		Non pris en compte pour la phase post-crise						
Enjeux majeurs	Dépôts carburants et centrale électrique		2	ISN		X						
	Aéroport		1	ISN							X	
	Port de Longoni		1	ISN							X	
	Pal_gestion_eau_mayotte	Usines de traitement des eaux	6	ISN		X						
	Débarquement_Secours_point	Quais et pontons	17	Préfecture						X		
Enjeux structurels et ESP	Réservoirs_point		83	GREED	CRM à partir des réservoirs polygones du SIG et Préfecture	X						
	Stations services		5	GREED	CRM à partir scan 25		X					
	Dispensaires		16						X			
Ressources gestion de crise	Sécurité nationale	Gendarmerie, gendarmerie							X			
	SDIS_Mayotte	Caserne pompier et centre de secours	7	GREED	A partir du doc SDIS 2009				X			
	Ressources post-crise	Hydrant	Norme incendie	586	Préfecture		X					
		Poste_EDM	Trancho électrique	337	Préfecture			X				
Branchement_exports pref SIG- sirènes_point		Branchement eau	5895	Préfecture		X						
Batiments_commercial_agricole ou industriel		95	GREED	Retrait des données Préfecture					X			
Usines_AEP_MAR_point	Données m3/s	6	Préfecture		X							
POINTS_AEP_point	Capacité et forage eau	100	Préfecture		X							

Figure 1 : tableau des indicateurs

Mayotte est un territoire français avec une population à 98% musulmane et il existe une forte population de réfugiés Comoriens vivant dans les mangroves sans moyen de communication. Ainsi, les mosquées nous ont semblé une opportunité pour jouer le rôle d'alerte auprès des populations en cas de danger (fig. 2). Un exercice sous le SIG ArcGIS a été réalisé pour simuler la distance optimale de la portée des micros dans les mosquées pour alerter l'ensemble de la population exposée en zone submersible.

1.2. Exemple de recensement des routes impactées

Le réseau routier de Mayotte date de 1970. Il est en grande partie en mauvais état et assez peu développé vers l'intérieur des terres. En cas de submersion, ce sont les routes littorales qui seront le plus impactées par les eaux. Il était donc essentiel de recenser tous les tronçons endommagés pour ensuite proposer des chemins d'évacuation.

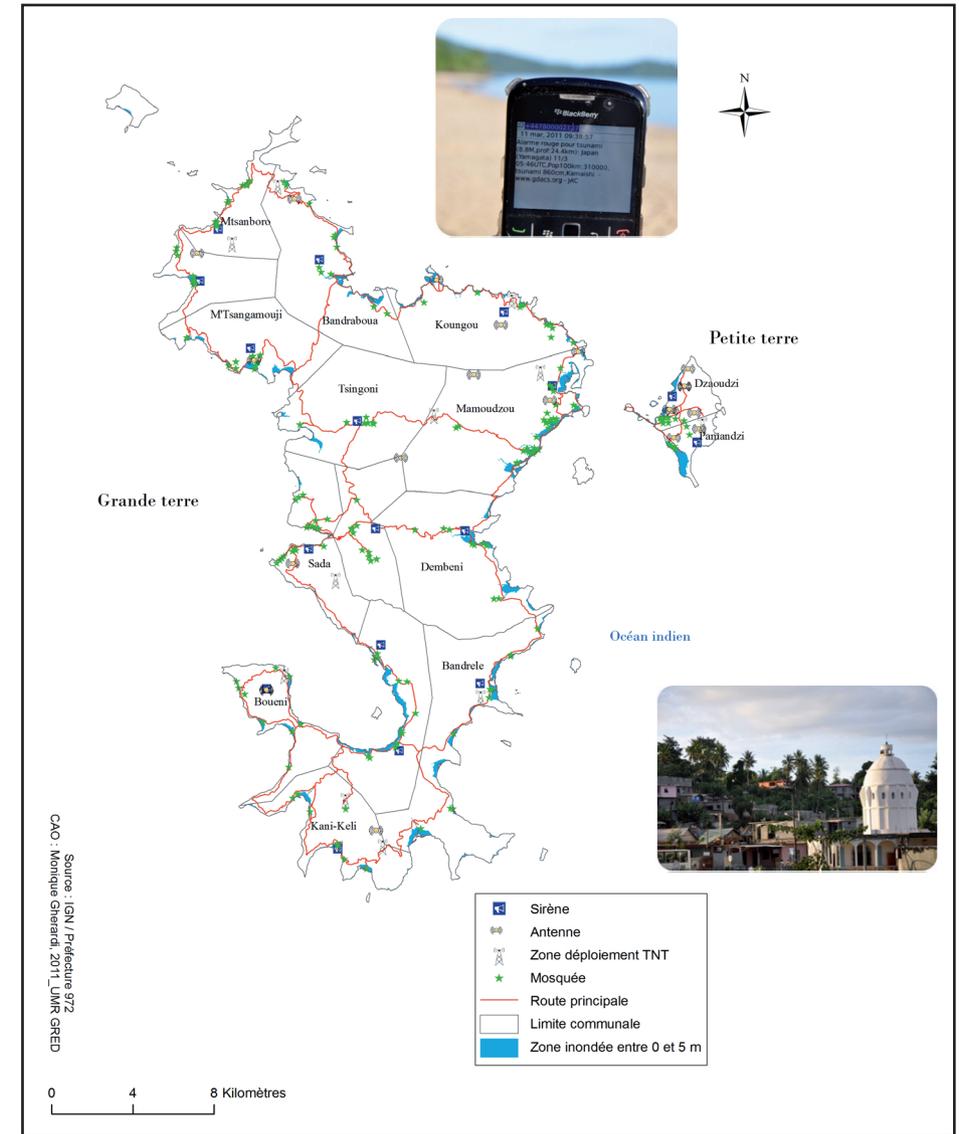


Figure 2 : carte des moyens d'alerte

## 2. Second temps : le traitement sous SIG

### 2.1. Exemple de calcul du nombre de personnes à évacuer

En cas d'alerte tsunami, les autorités doivent prévenir toutes les personnes habitants dans la zone de 0-5m d'altitude afin de les faire évacuer en cas de submersion marine. Pour cela il faut connaître la portée optimale des micros installés dans les mosquées qui permettront d'évacuer la population (fig. 3). Dans un premier temps, nous avons créé la zone inondable selon un scenario de submersion. Puis, nous avons extrait tous les bâtiments inclus dans cette zone. Nous avons agrégé les données IRIS de l'INSEE<sup>1</sup> pour quantifier le nombre de personnes à évacuer. Puis nous avons réalisé des zones tampons autour des mosquées pour obtenir la distance idéale pour que chaque habitant en zone inondable soit alerté.

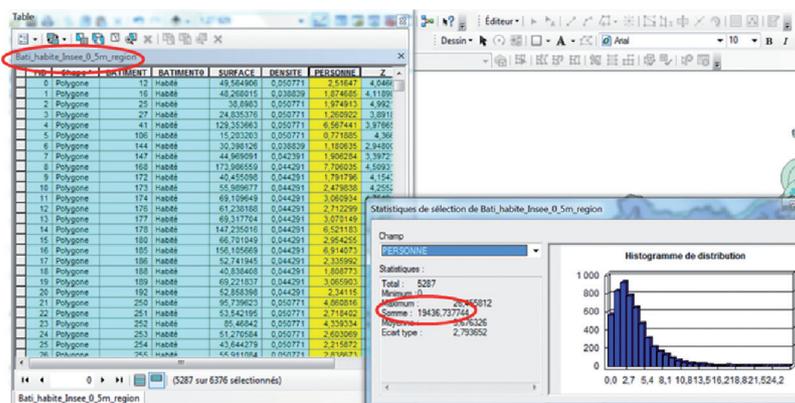


Figure 3 : exemple de résultat obtenu sous SIG

Nous avons répété l'exercice jusqu'à obtenir un résultat optimum, c'est-à-dire prévenir la totalité des personnes (soit 23403) résidentes en zone inondable. La portée optimale des micros est fixée à 1600 m.

1 Nombre moyen d'habitants par bâtiment

### 2.2. Exemple d'évacuation

Après le temps de l'alerte, le temps de l'évacuation. Les personnes vivant sur des territoires en altitude peuvent regagner les hauteurs à pied. Pour les habitants dans des zones plates et loin de points hauts, l'évacuation se fera par la route.

Pour calculer les déviations, soit par le plus court chemin, soit par le plus rapide chemin, nous avons utilisé le logiciel Route Finder (fig. 4). Au départ, il a fallu calibrer le logiciel avec des vitesses de déplacements en fonction du type de routes. Un travail de terrain nous a permis de calculer ces vitesses.

Cet exercice a permis de constater que dans beaucoup de cas à Mayotte, par l'absence de routes intérieures, les distances de déviations étaient très longues (fig. 5).

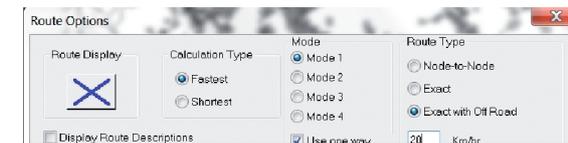


Figure 4 : exemple de paramétrage sous Route Finder



Figure 5 : exemple de parcours de déviation

## II. Exemple d'outil complémentaire : Google Earth

Dans le cadre de l'ANR MAREMOTI, nous avons réalisé le trait de côte de la façade atlantique pour réaliser un modèle de propagation d'un tsunami. L'outil « horloge » de Google Earth permet de visualiser des images satellitaires à plusieurs dates. Nous avons donc réalisé la numérisation du trait de côte en suivant soit la ligne de démarcation entre le sable mouillé et le sable sec, soit le pied des côtes rocheuses ou de l'urbanisation, selon différents critères issus des images.

Le choix de la date a été retenu en fonction :

- de la netteté des images, notamment pour éviter les zones nuageuses et zoomer le plus possible (fig. 6),

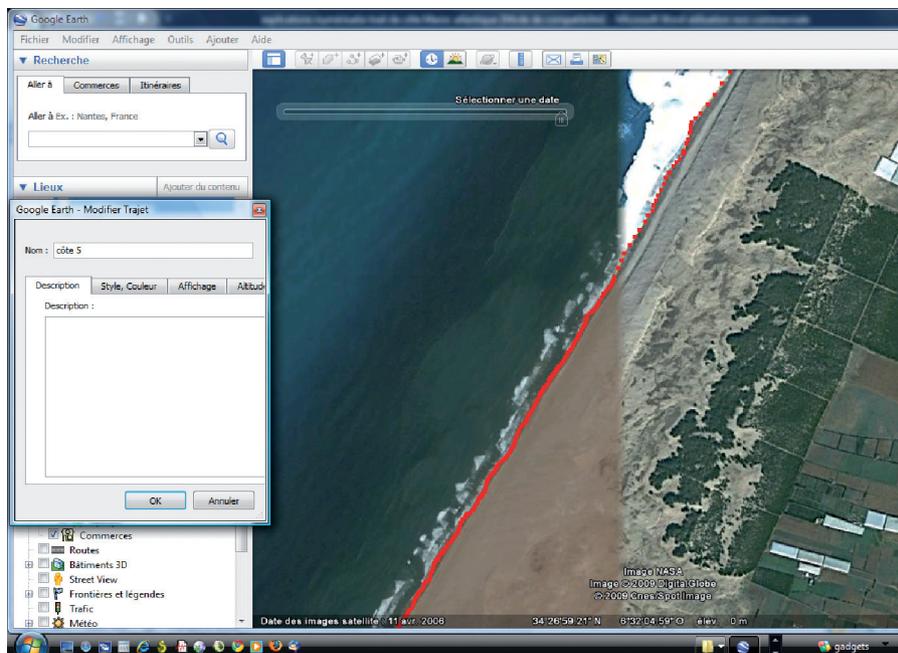


Figure 6 : exemple de 2 images satellites sous Google earth

- de la marée, pour obtenir un trait de côte le plus proche de la réalité (fig. 7),

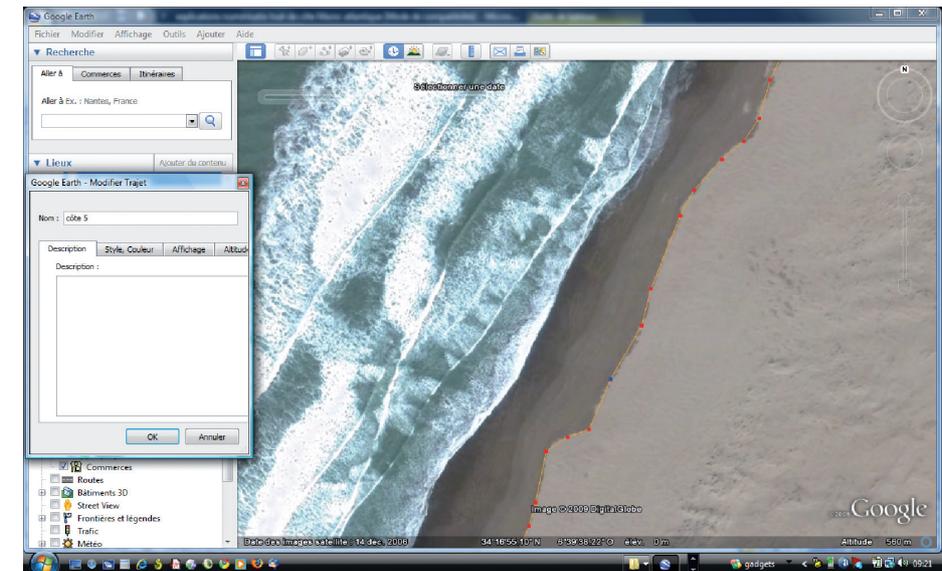


Figure 7 : exemple de numérisation du trait de côte

La numérisation sous google earth se réalise sous forme de trajets (en format Kml), découpés en plusieurs tronçons pour faciliter la conversion vers les logiciels de SIG. Ces tronçons géoréférencés, une fois convertis en format .tab pour MapInfo ou .shp pour ArcGis pourront être fusionnés pour former alors une seule et même ligne nommée trait de côte.

## III. Exemple appliqué à Constantine

Toujours grâce à Google Earth, il est possible de suivre par exemple l'évolution de travaux d'aménagement du territoire, comme ci-dessous l'exemple de la construction du nouveau pont de Constantine.

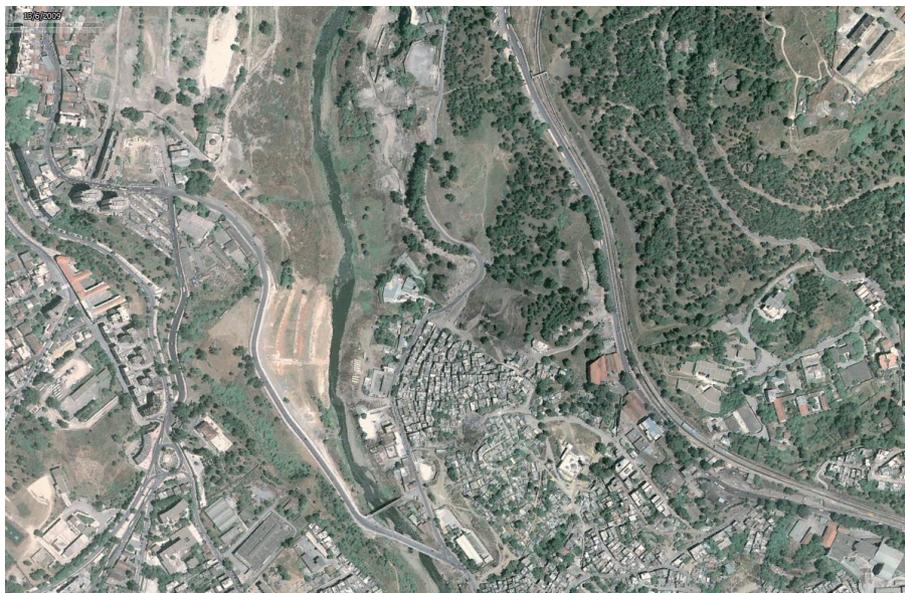


Image 1 : 13/06/2009 : zone avant travaux

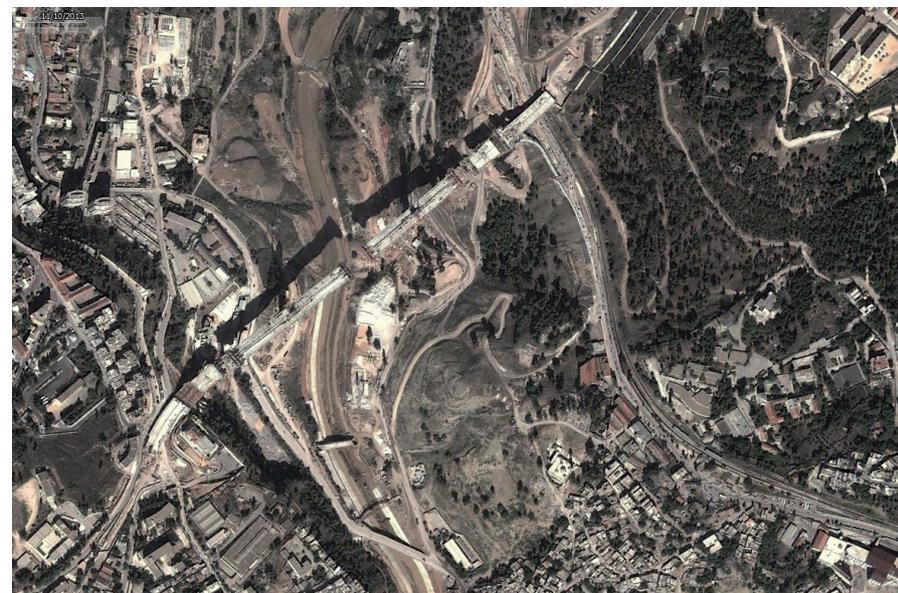


Image 3 : 11/10/2013 : construction des tabliers

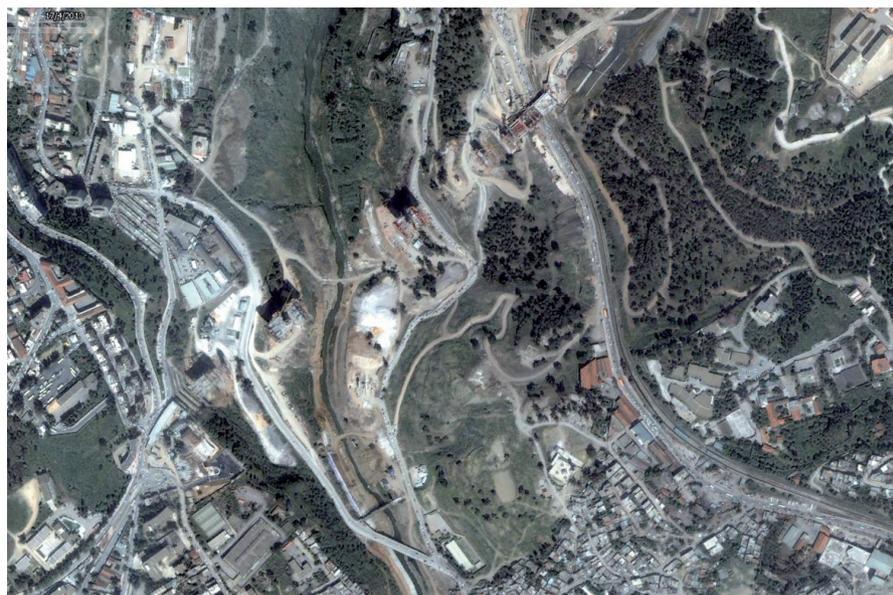


Image 2 : 17/04/2013 : constructions des piliers



Image 4 : 16/07/2014 : les 2 rives sont reliées

## CV DES INTERVENANTS EN RAPPORTS AVEC LES GRANDES VILLES

**Jean-Marie MIOSSEC, Professeur Université Montpellier 3-GRED**

### PUBLICATIONS

- 2000- La ville en projet : retour à la civilisation ? La Chronique, perspectives et conjoncture immobilière, n° 34, pp 2-3.
- 2000- Pratiques commerciales et aire culturelle arabo-islamique : du sùq au super-marché à Tunis : une évolution contrariée ? In Balland (ed.), Hommes et Terre d'Is-lam. Mélanges offerts à Xavier de Planhol, Institut Français de Recherche en Iran, tome II, pp 179-196.
- 2001-Hammamet, au delà du tourisme, in Gabsi (A.) et Miossec (J.-M.) (éditeurs), Tourisme et ville, «Espaces et territoires», Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, pp 143-191. Montpellier
- 2001- Le tourisme et le jeu des acteurs urbains à Mahdia, in Gabsi (A.) et Miossec (J.-M.) (éditeurs), Tourisme et ville, «Espaces et territoires», Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, pp 245-260.Montpellier
- 2001-Gestion de l'eau et gestion du ou des territoire(s) en Tunisie, tensions et arbi-trages, REM, 194-195, pp 237-250.
- 2002- L'ouvrage urbain, toujours sur le métier, in Nouvelle politique de la ville. Nou-veaux enjeux, nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine, Espaces et Territoires », BSLG, (en collab. avec Jean-Michel Evin), pp 5-8.
- 2002- De la géographie prioritaire à l'unité de la cité : gérer le changement urbain, in Nouvelle politique de la ville. Nouveaux enjeux, nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine, Espaces et Territoires », Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, (en collaboration avec Jean-Michel Evin), pp 235-258.
- 2002-Tunisie, métropolisation, mondialisation : efficience renforcée de l'axe littoral oriental, Cahiers de la Méditerranée, 64, pp. 199-234.
- 2003-La démarche de projet d'agglomération face au hiatus du polycentrisme maillé dans le sud de la France (en collaboration avec Jean-Michel Evin), in le polycentrisme, un projet pour l'Europe, Presses Universitaires de Rennes, pp. 99-144.
- 2004- La Californie, préambules, in Foucrier (Annick) et Coppolani (Antoine) (eds), La Californie périphérie ou laboratoire ? L'Harmattan, pp 19-21
- 2007-Les littoraux entre nature et société, Univ. Tunis et E.N.S., éditions Sahara, pp 310-359.

- 2009-Quelle gouvernance pour gérer quels territoires ? La gouvernance à l'articulation des pouvoirs et des territoires in « Terrain et échelon de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb » L'Harmattan
- 2010-Territoires, acteurs et développement, Université de Tunis-Ecole Normale Supérieure, Conférences de l'ENS, ENS, vol. X, 196 pages, (co-auteur).
- 2012- A propos de l'Afrique indéfinie : pour une traversée du désert, Territoires d'Afrique, N°4, pp 62-70.

#### OUVRAGES

- 1999- L'urbain dans le Monde arabe. Politiques, instruments et acteurs, CNRS-éditions, 373 pages (co-auteur)
- 2001- Tourisme et ville. Politique de la ville, tourisme et expansion urbaine, Espaces et territoires, Editeur. Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, 347 pages
- 2001- Le monde méditerranéen, thèmes et problèmes géographiques, DIEM, SEDES, 320 pages, (co-auteur)
- 2001- Le monde méditerranéen, thèmes et problèmes géographiques, DIEM, SEDES (en collaboration), 320 pages.
- 2001- La mer Méditerranée et ses côtes, les îles, in Le monde méditerranéen, thèmes et problèmes géographiques, DIEM, SEDES, pp 63-83
- 2001- Le tourisme, atout majeur des services, in Le monde méditerranéen, thèmes et problèmes géographiques, DIEM, SEDES, pp 137-162
- 2001-La rive sud. Une mise à niveau difficile, in Le monde méditerranéen, thèmes et problèmes géographiques, DIEM, SEDES, pp 239-263, (en collaboration avec R. Escallier).
- 2001- La rive sud. Chances et marges d'incertitude, in Le monde méditerranéen, thèmes et problèmes géographiques, DIEM, SEDES, pp 264-286, (en collaboration avec R. Escallier).
- 2001- Maghreb et Orient méditerranéen, in Le monde méditerranéen, thèmes et problèmes géographiques, DIEM, SEDES, pp 287-318, (en collaboration avec J.-F. Troin).
- 2002- Nouvelle politique de la ville. Nouveaux enjeux, nouvelle maîtrise d'ouvrage urbaine, Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie. Espaces et Territoires. 263 pages. Coéditeur avec Jean-Michel Evin

- 2008- Géohistoire de la régionalisation en France: l'horizon régional », PUF, 640 pages
- 2009- Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb, Editeur L'Harmattan, 411 pages.
- 2010-Les littoraux, dynamiques et enjeux, PUF, coll « L », 248 pages. (Coauteur avec M. Bourgou).
- 2011-Comparatisme en aménagement du territoire : mimétisme et spécificité. Afrique de l'Ouest, Maghreb, France, (Coéditeur avec Amadou Diop) Edition Université Montpellier 3. 354 pages.
- 2013- Rivages d'Europe. Personnalité et avenir d'un continent ouvert, L'Harmattan, 850 pages

#### DIRECTION DE DOCTORATS SOUTENUS

- 2002- Fès, de la politique urbaine à la gouvernance par Barrou Brahim
- 2003- Le centre d'Alger : une centralité éclatée par Zadi El-Hocine
- 2004- Espace urbain et habitat à Riyad, une nouvelle approche par AL Mohammad Yasser
- 2007-Urbanisme et opulence : urbanisation et développement urbain de Koweït City par Abokhair Jusam Eldien
- 2008-Gouvernance territoriale et développement local : le cas de la province de Settat par Moujahid Abdelfettah

#### AUTRES TRAVAUX SCIENTIFIQUES, EXPERTISES

- 2002-Espace et littoral. Le zonage comme outil de gestion du littoral méditerranéen. Développement d'un cadre conceptuel et application. Rapport de synthèse (IFREMER – Université Paul-Valéry – UNSA) en collaboration avec Monique Demarque et Jacques Trayssac, 44 pages
- 2003-Espace et littoral. Le zonage comme outil de gestion du littoral méditerranéen. Développement d'un cadre conceptuel et application. Rapport final (IFREMER – Université Paul-Valéry – UNSA) en collaboration avec Monique Demarque et Jacques Trayssac, 304 pages + annexes.
- 2005- SOFA (Schéma d'orientation de la façade atlantique), Royaume du Maroc, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement. Rapport préliminaire, multi pagination (collaboration)

-2005-Etude du schéma d'organisation fonctionnelle d'aménagement de l'aire métropolitaine centrale Casablanca-Rabat. Rapport de première phase, Royaume du Maroc, Ministère de l'Aménagement du territoire de l'eau et de l'environnement, direction de l'aménagement du territoire (en collaboration) – Dirasset, 487 pages.

-2005-Etude du schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement de l'aire métropolitaine centrale Casablanca-Rabat, Rapport intermédiaire, La zone métropolitaine centrale. Evolution, métropole et villes relais, Royaume du Maroc, Ministère de l'Aménagement du territoire de l'eau et de l'environnement, direction de l'aménagement du territoire, DIRASSET, 75 pages

-2011-SDER 2040. Schéma de développement régional. Vers un développement spatial intégré et durable du territoire de l'UEMOA. Cadre conceptuel et démarche méthodologique d'élaboration du schéma de développement de l'espace régional (SDER) de l'UEMOA, 50 pages.

-2011- SDER 2040. Schéma de développement régional. Vers un développement spatial intégré et durable du territoire de l'UEMOA. Termes de référence de l'élaboration du schéma de développement de l'espace régional (SDER) de l'UEMOA, 38 pages

### **Salah Eddine CHERRAD, Professeur Université Constantine 1 - LAT-GRED**

#### PUBLICATIONS DANS DES REVUES ETRANGERES

2006- Une ville nouvelle comme mode d'extension d'une métropole régionale. « Ville réelle, ville projetée. Fabrication urbaine au Maghreb ». In Maisonneuve et Larose. Paris. 2006. pp 323 – 330.

2007 - PME et territoires. Exemple de la Wilaya de Constantine. « PME, emploi et relations sociales : débats franco - maghrébin » In l'Harmattan. Paris. 2007. pp.153-161.

2009- Décentralisation et gouvernance à l'épreuve du terrain, exemple de la Ville Nouvelle Ali Mendjeli, Constantine. In L'Harmattan Paris. 2009. pp. 221-230.

2013- Constantine, une métropole régionale. In « Aspects et réalités de Constantine, une métropole régionale en devenir » Presses Universitaires Montpellier. 2013. pp 9-18

2013- La télécabine : un équipement de transport structurant. Premiers bilans. In « Aspects et réalités de Constantine, une métropole régionale en devenir » Presses Universitaires Montpellier. 2013. pp 171 -180

#### PUBLICATIONS DANS DES REVUES NATIONALES

1998- Constantine : de la ville sur le rocher à la ville sur le plateau. In Rummel. N° 6. Janvier 1998. Revue des Sciences de la terre et de l'Aménagement. Université de Constantine. pp 49-55

2004- Gouvernance urbaine et réalisation de ville nouvelle : cas de la ville Ali Mendjeli près de Constantine. Cahiers du CREAD N° 68-69. 2eme et 3eme trimestre 2004. Alger. pp 175 – 184.

2005- Plans communaux de développement et gouvernance des territoires urbains : cas de Constantine. Colloque international « Gestion et gouvernance des territoires urbains en pays méditerranéens : Regards croisés» In Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°04 - Université de Constantine. pp. 68-78

2005- Constantine : une métropole à la recherche de sa gouvernance Colloque international « Gouvernance locale et développement territorial : le cas des pays méditerranéens » Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°04- Université de Constantine. pp. 113 - 124.

2007- Gouvernance urbaine et ville nouvelle : Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°08- Université de Constantine. pp 7-48

2008- La ville nouvelle Ali Mendjeli près de Constantine : de la ville du logement social à la ville à vocation universitaire. Cahiers du CREAD N° 83-84. Alger. pp 107-118.

2008- Infrastructures universitaires et territoires urbains. Cahiers du CREAD N° 85-86. Alger. pp 165-172.

#### DIRECTION DE DOCTORATS SOUTENUS

2007- L'homme, l'environnement, l'urbanisme. Option Urbanisme. Par Chabi Nadia. Université de Constantine. 2007.

2009-La fonction territoriale du logement. Cas de la ville nouvelle Ali Mendjeli. Par Makhloufi Lilia. Université de Constantine. 2009.

2011- La ville fragmentée : acteurs et modalités d'une régulation socio-spatiale. Cas d'Annaba. Par Mebirouk Hayet. Université de Constantine. 2011.

#### AUTRES TRAVAUX SCIENTIFIQUES, EXPERTISES

2006-CREAD – Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (2006) : Membre d'une équipe d'experts ayant réalisé le « Schéma directeur d'aménagement des infrastructures universitaires (2005-2009) »

2006-CREAD – Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2006)- Membre d'une équipe d'experts ayant réalisé l'étude « Prospective : Algérie 2030 »-Membre d'une équipe d'experts ayant réalisé l'étude « Pôles de compétitivité et d'excellence en Algérie ».

2007-Wilaya de Constantine. Coauteur du rapport « Projet de Modernisation de la Métropole Constantinoise (P.M.M.C) ». 2007. 187 p

#### Hafid LAYEB, Professeur Université Constantine 1-LAT

##### PUBLICATIONS DANS DES REVUES ETRANGERES

1999 -Volontarisme spatial et promotion administrative en Algérie. In : littoralisation et disparités spatiales. Machrek-Maghreb, Revue géographique des pays méditerranéens, tome 1. 1999, pp 85-92.

2013- L'excroissance, vétuste et dépeuplement du centre historique de Constantine. In « Aspects et réalités de Constantine, une métropole régionale en devenir » pp 49-68. Presses Universitaires Montpellier. 2013

2013- Le marché de l'immobilier : prescriptions officielles et pratiques dans Constantine. In « Aspects et réalités de Constantine, une métropole régionale en devenir » pp 123-142. Presses Universitaires Montpellier. 2013

##### PUBLICATIONS DANS DES REVUES NATIONALES

2003 - Rôle de l'Etat dans le processus d'équilibre régional à travers quelques outils d'aménagement du territoire : les remaniements administratifs (1962-2000) et les schémas d'aménagement du territoire (SNAT, SRAT et PAW) Revue des Sciences Sociales, Université Mentouri Constantine 28 pages.

2005 -La part du logement social dans la croissance urbaine en Algérie. Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. Université de Constantine. N°3 pp 44-48

2005–Le patrimoine productif de la commune de Constantine : les handicaps de gestion et perspectives de gouvernance. Colloque international « Gestion et gouvernance des territoires urbains en pays méditerranéens : Regards croisés» In Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°04 - Université de Constantine. pp79-83

2006–Nouveaux acteurs et extensions spatiales en Algérie. In Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°6, Université de Constantine, pp 55-69

2009-Les infractions urbaines dans le domaine de la construction et de l'habitat dans la ville de Constantine. In Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°9, Université de Constantine pp 63-94

##### DIRECTION DE DOCTORATS SOUTENUS

2006- Typologie des villes moyennes dans le Nord Est Algérien. Par M. Kabouche abdellatif. Université de Constantine

2006- L'expression de deux architectures à travers deux parcours urbains : villes de Constantine et Annaba. Par Boulkroune Heddy. Université de Constantine.

**Rabah BOUSSOUF, Professeur Université Constantine 1- LAT**

## PUBLICATIONS DANS DES REVUES ETRANGERES

- 2007- Les dangers de l'industrie des hydrocarbures et son impact sur l'urbanisation en Afrique. Cas de Hassi Messaoud (Algérie). In revue de l'Institut de Recherche et des Etudes Africaines. Université du Caire (Egypte), pp. 136-150
- 2009- L'intercommunalité, une option pour une gouvernance efficace. Cas de la wilaya de Constantine. In «Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb». L'Harmattan. Paris.
- 2010- Constantine : d'une ville attractive à une ville répulsive. In « L'Étalement urbain. Un processus incontournable ? » Presses Universitaires de Rennes, pp.151-164.

## PUBLICATIONS DANS DES REVUES NATIONALES

- 2005-Les marchés publics, un jalon dans la bonne gouvernance, Cas de la wilaya de Constantine. Colloque international « Gestion et gouvernance des territoires urbains en pays méditerranéens : Regards croisés» In Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°04 - Université de Constantine.
- 2006- Production de logement et urbanisation dans la ville de Constantine (article collectif). In Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire, N°5, Université de Constantine.
- 2007- Développement urbain durable et bonne gouvernance dans les pays marginalisés. Entre discours idéaliste et application sur le terrain. L'Algérie cas pour cette problématique (co-auteur). In Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire, N°8, Université de Constantine.

## DIRECTION DE DOCTORAT SOUTENU

- 2010- Recherche pour un atlas de Constantine. Approche statistique et thématique par MAROUK Messaoud Université Mentouri Constantine.

**Jean-Marie BALLOUT, Docteur Université Montpellier 3 - GRED**

## PARTICIPATIONS

- 2007- séminaire international « Faire la ville en périphérie(s), territoires et territorialités dans les grandes villes du Maghreb », INAU, Rabat, La ville nouvelle de Tamansourt, entre contournement et adaptation de la procédure urbaine classique.
- 2009- colloque international, « Gouvernance et convivialité urbaine », Pôle universitaire européen, Montpellier, La "ville nouvelle" de Tamansourt : visions locale, nationale et internationale, un acte d'urbanisation conduit selon une dynamique de projet.
- 2010- Journées d'études « Vivre la ville en Algérie », IREMAM, Aix en Provence, Habiter une "ville nouvelle" algérienne : représentations et réactions de résidents à Ali Mendjeli.
- 2012-séminaire « Gouvernance des territoires urbains : enjeux, acteurs, échelles », LPED, Marseille, Les grands projets d'aménagement urbain au Maroc : une gouvernance entre négligence, contrat et conflit.

**Samia BENABBAS-KAGHOUCHE, Professeur Université Constantine1-LAUTES**

PUBLICATIONS DANS DES REVUES ETRANGERES

- 2001- Le mobilier urbain pour quelle stratégie et quels choix. In Revue française Luxe n° 214
- 2004 - La réhabilitation des médinas Maghrébines : Foncier, procédure et financement. Al Azhar Engineering Eighth International Conférence. Le Caire
- 2005-Les espaces périurbains dans les politiques d'aménagement en Algérie. In revue Espaces Maghrébins de l'Union Géographique Marocaine, N°5-6. Rabat. Maroc.
- 2007 - Le plâtre et l'artisanat dans la ville arabo-musulmane du Maghreb : un savoir ancestral à perpétuer. In ouvrage collectif « A Presençq do estuque e, Portugal », Actes du premier séminaire international à Cascais; pp 35-87. Portugal.
- 2007- Le patrimoine architectural des médinas maghrébines : source pour une production urbaine adaptée. In Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Tome XLIX, pp315-330 Edition des Presses de l'université
- 2008-La problématique du renouvellement urbain et du développement durable pour le cas de Constantine. Actes publiés dans l'Université Technique de Berlin par l'Institut des Etudes Régionales et de Planification. Berlin. Pp 95-104.
- 2010-Les Médinas maghrébines pour une exploitation touristique Factice In Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, pp : 47-64. Edition de Presses de l'Université.
- 2011- La réhabilitation des Médinas Maghrébines : Foncier, Procédures et financements. The book édition. 692 p. Editions Universitaires Européennes.
- 2012- Patrimoine et renouvellement urbain au Maghreb : Pour quel développement durable et quelles perspectives ? In « Ville et environnement durable en Afrique et au Moyen Orient », pp53-70. In Publications de l'Université Mohamed V- Agdal. Série colloques et séminaires n°171, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. Rabat. Maroc.

PUBLICATIONS DANS DES REVUES NATIONALES

- 2002- Analyse critique des stratégies de réhabilitation des médinas maghrébines. Bulletin des Sciences Géographiques. INCT, N°10, pp 69-75. Alger
- 2004- Politique de l'accèsion à la propriété et de loyer en Algérie : avantages, in-

convénients et enseignements à tirer. Revue Al Bahit Al-Ijtimai N°6. Université de Constantine

- 2004- Présentation de l'avis du Conseil National Economique et Social (CNES) sur le dossier des villes nouvelles en Algérie in Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°2. Université de Constantine.
- 2005- La politique du logement social en Algérie : Pour tant d'efforts du tâtonnement à l'échec. Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire. N°3. Université de Constantine

OUVRAGE

- 2009- La Médina de Constantine entre usure du temps et imprécision des politiques de réhabilitation : Etat des lieux et évaluation critique des procédures d'intervention. Editions Dar El Houda. Ain M'Lila. Algérie

DIRECTION DE DOCTORAT SOUTENU

- 2004 - L'environnement urbain et les malaises dans les quartiers d'habitat spontanés. Cas de Batna par Naceur Farida. Université de Constantine

AUTRES TRAVAUX SCIENTIFIQUES, EXPERTISES

- Production collective dans le cadre des travaux du Conseil National Economique et Social (CNES) :
- 1995- Avis sur le dossier « Villes Nouvelles »
  - 1998- Contribution au projet « Stratégie nationale sur l'habitat ». Rapport N° 2
  - 1998- Rapport sur la ville algérienne ou le devenir du pays.
  - 2003- Rapport relatif au phénomène d'urbanisation « Les risques naturels et industriels en Algérie : des raisons d'inquiétude.
  - 2009- Schéma Régional du Grand Sud (Tamanrasset- Illizi). Consultante au Bureau d'études URBACO- Constantine.
  - 2010- Chef de projet de la restauration du théâtre romain de Skikda depuis Juin 2010, avec un BET
  - 2011- Chef de projet de restauration de la citadelle d'Annaba avec le bureau d'études CETO Annaba
  - 2012- Chef de projet pour l'élaboration de l'étude du PPSMVS du site archéologique de Tiddis avec le bureau d'étude URBACO depuis Janvier 2012.

**Jean-Paul BORD, Professeur Université Montpellier 3-GRED**

## PUBLICATIONS

-1986- "Analyse trichromatique d'après les cartes d'utilisation du sol dans l'Est Algérien" - Revue Mappemonde 86/2 - Reclus, Montpellier, pp. 8 à 13 [en ligne]

-1995- "Modélisation du Monde Arabe", Revue Mappemonde n° 2, 1995, pp. 1 à 7 (11 figures) [en ligne]

-1996- "La carte et le périurbain - essai de délimitation à travers l'espace tourangeau", in Revue de la Maison des sciences de la ville, Université de Tours, pp. 47 à 56, 12 figures.

-2002- "Cartes et discours dans les manuels égyptiens aujourd'hui", in Géopoint 2002: "L'idéal et le matériel", Groupe Dupont, Université d'Avignon, Actes de Géopoint 2002, pp. 89-94.

-2005- « Les figurations spatiales dans la gestion et la gouvernance des territoires urbains, l'exemple de la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée » Revue du Laboratoire d'Aménagement du Territoire (LAT) – Université Mentouri de Constantine – n°4 – pp. 45 à 57.

-2011- « Representations of the Israeli-palestinian conflict in France by cognitive mapping » (C. Yvroux – J-P Bord), The Cartographic Journal, Vol. 48, n° 2, pp. 92-99, International Cartographic Conference, Paris 2011-Special Issue May 2011.

-2012- "La "crise" dans l'Union européenne vue par les cartes", revue Mappemonde, n° 106, 8 figures [en ligne]. 2012

-2012- Zeroili Driss, Bord Jean-Paul et Ait Moussa Ahmed, "L'apport des systèmes d'information Géographique dans la gestion urbaine. Cas des agences urbaines au Maroc", Revue du Comité Français de Cartographie Cartes et Géomatique, n° 214, pp. 25-32, 3 figures. 2012

## PRINCIPAUX OUVRAGES

-1995- Initiation Géo-graphique ou comment visualiser son information (en collaboration avec Éric Blin), Éd. SEDES, Paris, 284 p. (2e édition remaniée et augmentée)

-2000- Le Monde arabe : des espaces géographiques aux représentations cartographiques, Publication de la thèse de doctorat – Éd. Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2 tomes, Tome I, 421 p., Tome II, 303 p.

-2004- Les cartes de la connaissance, sous la dir. de Jean-Paul Bord et Pierre Robert Baduel, Éd. Karthala/URBAMA, Paris/Tours, 689p.

-2012- L'Univers des cartes. La carte et le cartographe. Paris. Belin, coll. « Mappemonde », 208p.

## DIRECTION DE DOCTORAT SOUTENU

- Ammar Foufou – « La gestion paysanne des ressources naturelles dans le Bas-Sahara algérien. Cas de Ouargla et Biskra ». Thèse de doctorat soutenue à l'Université Paul-Valéry – Montpellier III. Juin 2009.

## DIRECTIONS DE THESE DE DOCTORAT EN COURS

- en cours - Cherrad Mohamed Mounir – « Campus universitaire et territoire urbain : pour quelles formes de développement et d'intégration ? Application à trois universités de l'Est algérien » - Thèse en cotutelle Université Mentouri de Constantine (Pr S. Benabbas-Kaghooche) et Université Montpellier 3 (Pr J-P Bord)

- en cours - Zeroili Driss - « Contribution de la cartographie et des systèmes d'information géographique à la gestion urbaine: Cas de la ville de Mohammedia au Maroc », thèse en cotutelle Université Hassan II-Mohammedia-Casablanca (Pr A. Ait Moussa) et Université Montpellier 3 (Pr J-P Bord).

**Monique GHERARDI, Ingénieur d'études, GRED (Montpellier 3-IRD)**

## PUBLICATIONS

- 2001-Le zonage comme outil de gestion du littoral Méditerranéen : développement d'un cadre conceptuel et application. IFREMER Toulon, Université Montpellier Paul Valéry, Université Nice Sophia Antipolis (co-auteur) 309 p.
- 2004- L'outil comptaible, support d'un système d'information sur les paysages et leur gestion - Communication au colloque « L'évaluation du paysage : une utopie nécessaire ? » - pp191-204, co-auteur avec PUECH Daniel, Montpellier, 15 et 16 janvier - CNRS - Mutations des Territoires en Europe.
- 2005 - L'apport des SIG à des fins de valorisation de la filière viticole - communication du séminaire «SIG et enjeux» du 28/01/05.
- 2007- Urbanisation et risques en Languedoc-Roussillon, in MAIF/GESTER, Développement urbain et risque d'inondation dans le Midi méditerranéen co-auteur MIOSSEC Jean-Marie. (2ème rencontres géographes et assureurs face aux risques naturels), pp 16-25.
- 2007- De l'incertitude au manque de fiabilité des informations : des défis majeurs pour une gestion efficace de l'environnement. Le cas des paysages. In «Incertitude & Environnement. La fin des certitudes scientifiques» co-auteur avec PUECH Daniel, RIVIÈRE HONEGGER Anne, AUDURIER CROS Alix, - sous la direction de Allard P., Fox D., Picon B. Editions Edisud, 460 p
- 2011- Comparatisme en aménagement du territoire : mimétisme et spécificité. Afrique de l'ouest, Maghreb, France. En collaboration avec DIOP A. ET MIOSSEC J.-M. (éditeurs) Edition Université Paul-Valéry, Montpellier.
- 2012- Le risque tsunamique au Maroc : modélisation et évaluation au moyen d'un premier jeu d'indicateurs d'exposition du littoral atlantique co-auteur avec Samira MELLAS, Frederic LEONE, Rachid OMIRA, Maria-Ana BAPTISTA, Benda-hou ZOURARAH, Mathieu PEROCHE et Émilie LAGAHE. In revue Physio-Géo. pp.119-139.





