

LE RÉAMÉNAGEMENT DE LA BAIE D'ALGER : AMORCE D'UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE DES GRANDS PROJETS URBAINS EN ALGÉRIE ?

URBAN DEVELOPMENT OF THE BAY OF ALGIERS: THE BEGINNING OF PARTICIPATORY GOVERNANCE IN ALGERIA ?

Mohamed SRIR, Maha MESSAOUDENE

Résumé

La bonne gouvernance est l'une des ambitions majeures affichées par le Plan stratégique de développement d'Alger (PSDA) à l'horizon 2035. Ainsi, une démarche participative est proposée pour accompagner la conduite des grands projets urbains. Or, cette démarche ne repose pas réellement sur un dispositif de concertation impliquant toutes les parties prenantes. Les acteurs locaux sont souvent confrontés à un processus décisionnel non partagé (*top down*) en contradiction avec les discours véhiculés. Il s'agit dans cet article de montrer, à travers la lecture du projet de réaménagement de la baie, les décalages entre la vision du plan et les pratiques en termes de démarche participative. L'étude met en lumière les principales limites dans le processus de communication et de coordination à deux niveaux d'analyse : (i) le rapport entre l'État et les services déconcentrés et représentants locaux, (ii) et le rapport entre les acteurs institutionnels et la société civile. L'étude s'appuie sur deux méthodes : l'analyse des documents d'urbanisme et les entretiens avec les acteurs concernés par le PSDA. L'analyse souligne, d'une part, l'évolution de la vision urbanistique et des dispositifs de pilotage ; et d'autre part, l'absence des conditions nécessaires pour une réelle mise en œuvre de la gouvernance participative locale. Cette dernière se heurte au manque de cohérence et de compétences conjugué à une confusion dans les prérogatives des différents intervenants publics. Face aux difficultés identifiées, des enjeux de gouvernance urbaine sont mis en avant afin de favoriser la réflexion sur les leviers d'action.

Mots-clés

gouvernance participative, plan stratégique de développement d'Alger, grand projet urbain, baie d'Alger, acteurs institutionnels et non institutionnels

Abstract

Good governance is one of the major ambitions of the Algiers Strategic Development Plan (PSDA) for 2035. Thus, a participatory approach is proposed for the conduct of major urban projects. However, this approach is not really based on a consultation mechanism involving all the stakeholders. Local actors are often confronted with a decision-making process that is not shared (top down) and that contradicts the discourse conveyed. This article aims to show, through the reading of the bay redevelopment project, the discrepancies between the vision of the plan and the practices in terms of participatory approach. The study highlights the main limitations in the communication and coordination process at two levels of analysis: (i) the relationship between the State and the deconcentrated services and local representatives, (ii) and the relationship between the institutional actors and civil society (inhabitants and associations). The study is based on two methods: the analysis of urban planning documents and interviews with the actors concerned by the PSDA. The analysis highlights, on the one hand, the evolution of the urban planning vision and the steering mechanisms; and on the other hand, the absence of the necessary conditions for the real implementation of local participatory governance. This approach is also hampered by a lack of coherence and competencies combined with a confusion in the prerogatives of the various public stakeholders. In addition to the difficulties identified, urban governance issues are highlighted in order to encourage reflection on the action levers.

Keywords

participative governance, strategic plan of development of Algiers, large (major) urban project, bay of Algiers, institutional and non-institutional stakeholders

INTRODUCTION

Dans le domaine spécifique des politiques urbaines et sous l'impulsion du concept de durabilité, les réformes à l'échelle planétaire se traduisent, de plus en plus, par un remodelage des outils et des actions sur la ville. Cette démarche appelle une dynamique interactive pour une gouvernance partagée qui implique l'entrée en contact de plusieurs acteurs en vue de l'exercice démocratique.

Largement définie par la littérature scientifique (Le Galès, 1995, 2014 ; Cavallier, 1998 ; Lefèvre, 1998 ; Gaudin, 1999 ; Leresche, 2001 ; Jouve, 2003 ; Leloup *et al.*, 2005 ; Pasquier *et al.*, 2007), « la gouvernance » est un concept de nature polysémique, englobant un certain nombre de principes tels que la décentralisation des décisions publiques, la participation active des citoyens, le développement des partenariats public-privés, la mise en place des mécanismes de coordination, de concertation, et de transparence. L'idée consiste à partager la décision publique avec des acteurs autonomes, issus des sphères non institutionnelles. Il s'agit, comme le souligne Le Galès (2014), d'un processus qui concerne « *les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement* ».

Dans le domaine des politiques urbaines, on parle de gouvernance urbaine pour désigner le processus de mobilisation et de coordination entre les institutions de l'État et les groupes sociaux (Le Galès, 1995 ; Cavallier, 1998 ; Jouve, 2003 ; 2007 ; Pasquier *et al.*, 2007 ; Icheboudène, 2009 ; Farinós Dasí, 2009 ; Torre, 2011), afin de réfléchir sur des actions de planification et de gestion urbaine dans divers domaines de la ville (logement, transport, équipement, aménagement urbain). L'enjeu consiste à rendre efficace et performante l'action publique.

En Algérie, les principales études qui ont abordé la question de la gouvernance concernent l'évolution des politiques publiques, de l'algérois notamment, et leurs retombées sur la mutation du territoire urbain de la ville postcoloniale (Sgroui-Dufresne, 1986 ; Deluz, 1988, 2001, 2010 ; Safar Zitoun, 1998, 2004, 2009, 2010a ; Dris, 2001 ; Sidi Boumedine, 2006a, 2006b, 2013, 2018 ; Icheboudene, 2009 ; Hafiane, 2011). D'autres travaux se foca-

lisent davantage sur la recomposition des institutions ainsi que des instruments mis en place dans un processus de métropolisation de la capitale à partir des années 2000 notamment (Anouche, 2002, 2003, Benyoucef, 2003 ; Berezowska-Azzag, 2003, 2006, 2011, 2012, 2015 ; Atkinson *et al.*, 2008 ; Safar Zitoun, 2010b, 2011a, 2011b ; Medjad *et al.*, 2015 ; Srir, 2014, 2016, 2017).

Sur l'approche participative à Alger en particulier, les publications scientifiques ne sont pas très abondantes, surtout durant les 10 dernières années correspondant à la période de mise en exécution des premiers projets structurants du Plan stratégique de développement d'Alger (PSDA) à l'horizon 2035. Néanmoins, on peut distinguer les travaux de Safar Zitoun qui traitent principalement de la position de l'urbanisme officiel sur la reconfiguration de la ville d'un point de vue de la sociologie urbaine. Plus proche du regard de l'architecte-urbaniste, les publications de Berezowska-Azzag livrent aussi des analyses de la gouvernance urbaine sous l'angle du développement durable et de son approche éco-systémique. C'est à la croisée de ces deux approches sociologique et systémique que se positionne notre étude. Pour la première, elle fait appel à l'enquête sociologique, et à la transversalité et la complexité de l'action urbaine pour la seconde.

Ce texte vient donc analyser, du point de vue de la durabilité urbaine, la gouvernance participative sur la base de l'expérience du PSDA et à travers le projet phare de la baie d'Alger. Il montre les implications des incohérences et des décalages observés entre les termes de référence du Plan et les aménagements du Projet urbain. Du même que l'impact du déficit en matière de démarches concertées sur la qualité de la production urbaine et donc sur le cadre de vie local.

Le projet métropolitain de réaménagement de la baie d'Alger est un exemple marquant de la nouvelle dynamique insufflée par le PSDA. Il intègre *a priori* une approche participative qui laisse présager un changement dans les modes de gouvernance à l'œuvre. Si l'on observe une certaine satisfaction chez les habitants et les usagers des nouveaux aménagements (Srir et Berezowska-Azzag, 2014 ; Srir, 2015, 2017), le projet soulève toutefois des questionnements quant à l'évolution des pratiques d'urbanisme et à l'implication de l'ensemble des acteurs. Une implication qui intervient souvent tardi-

vement dans des sphères très limitées. Comment la gouvernance participative du projet est-elle opérée ? Quelle en est la portée et quelles sont ses limites ? Quels sont les enjeux qu'évoque cette démarche aux niveaux décisionnels et opérationnels ? Ces questionnements nous guideront dans l'examen des processus urbains en cours de ce territoire complexe de la métropole.

L'article a donc pour objet de repérer les pratiques émergentes sous l'angle de la bonne gouvernance dans le PSDA 2035. Il s'agit d'examiner l'ambivalence qui existe entre les valeurs véhiculées par le PSDA et la réalité empirique, en s'appuyant sur la lecture du projet de réaménagement de la Baie d'Alger depuis sa phase de lancement jusqu'aux premières réalisations (2006-2016). L'étude se base sur l'analyse des documents d'urbanisme ainsi que sur une enquête de terrain (entretiens et questionnaires) réalisée entre 2014 et 2016 puis complétée en 2019. Des entretiens semi-dirigés ont été organisés principalement avec les acteurs institutionnels proches des pouvoirs de décision, les élus et quelques habitants concernés par le projet de la baie. L'originalité de l'étude réside donc dans son caractère d'investigation auprès des acteurs directement impliqués dans le PSDA et les opérations d'urbanisme qui en découlent.

Ce texte se propose de revenir en premier lieu sur l'expérience démocratique algérienne en termes de gouvernance urbaine et institutionnelle pour situer l'émergence de ces questions dans le contexte local. Il portera ensuite sur la démarche du PSDA en se focalisant plus particulièrement sur les nouveaux aménagements réalisés au cœur de la Baie (Promenade des Sablettes), pour décrypter les logiques publiques en matière de conduite des opérations urbaines et leurs rapports aux différentes parties prenantes (Etat et ses services déconcentrés, wilaya¹, commune, société civile).

I. MÉTHODOLOGIE

Cette étude utilise en partie les résultats de la recherche doctorale «*La durabilité urbaine à Alger, des enjeux locaux au référentiel d'aménagement urbain*» (Srir, 2020). Elle se base sur deux méthodes : (a) l'analyse des différents documents du PSDA (Tableau 1), notamment : le cahier des charges de la révision du Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme d'Alger (PDAU) lancée en 2006 ; le

rapport d'orientation du PDAU approuvé en 2016 ; le numéro spécial (hors-série N°3) de la revue *Vies de villes* : « Cinquantenaire : les projets qui transforment Alger » ayant publié les projets structurants du PSDA, parue en 2012, (b) l'utilisation en partie des résultats de l'enquête sur les enjeux de durabilité à Alger (Srir, 2020). Cette dernière s'est appuyée sur deux techniques : (i) une enquête par questionnaire (échantillon global de 233 individus) autour du PSDA auprès de plusieurs acteurs non-institutionnels (habitants et usagers, professionnels praticiens, enseignants-chercheurs), (ii) une série d'entretiens semi-directifs (2014-2016) réalisés avec des responsables et des services porteurs des politiques urbaines algéroises. L'expert en management des projets territoriaux et urbains complexes en charge du plan stratégique d'Alger de 2006 à 2013 a été interviewé à plusieurs reprises durant l'avancement de la recherche. Pour les besoins de cet article, des entretiens complémentaires ciblés ont été réalisés au niveau notamment des communes concernées par le projet de la baie où le Président de l'Assemblée populaire communale (P/APC), le secrétaire général, les élus et quelques habitants ont été interviewés sur leur implication dans le projet de la baie qui concerne leur territoire. Au total, 37 personnes ont été consultées dans le cadre de ces entretiens. Cette démarche qualitative (Figure 1) a permis de décrypter la situation locale sur le plan de la gouvernance participative dans le cadre du PSDA et de questionner la conduite de la concertation et ses impacts sur l'action urbaine.

En effet, les entretiens ont servi à reconstruire les logiques des opérations et à comprendre leurs conditions d'émergence. Ils s'intéressaient principalement à la vision politique, aux outils et modalités de pilotage, de financement et aux difficultés de réalisation opérationnelle des projets d'une part, ainsi qu'aux modalités de communication, de consultation et de participation citoyenne, à l'accès à l'information, à la prise en charge des préoccupations locales et des principes de durabilité, d'autre part. Ils ont été réalisés à l'aide d'un guide d'entretien et retranscrits en prise de notes (Srir, 2020). Au-delà des données qualitatives recueillies lors des entrevues, nous avons essayé d'extraire autant que possible le sens et les significations qui se cachaient derrière les réponses subjectives en croisant les informations partagées avec les documents et nos propres observations sur terrain. La démarche a consisté à interroger les acteurs en

| | |
|---------------------------------------|---|
| Instruments d'urbanisme | <ul style="list-style-type: none"> - Documents synthétiques du Master plan (appelé Plan stratégique PSDA) - Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme PDAU d'Alger dans ses différentes versions (2009, 2011, 2012, 2015 et 2016) - Schéma National d'Aménagement du Territoire SNAT - Schéma National d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine SDAAM (document de travail, non approuvé) - Le cahier des charges de révision du PDAU d'Alger : « Un plan stratégique, de développement, d'extension, d'embellissement et des mobilités de la ville d'Alger-2020 » |
| Principaux textes juridiques | <ul style="list-style-type: none"> - Loi n°90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière - Loi n°90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme - Loi n°01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire - Loi n°02-02 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral - Loi n°02-08 du 8 mai 2002 relative aux conditions de création des villes nouvelles et de leur aménagement - Loi n°03-10 du 19 juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable - Loi n°04-05 du 14 août 2004 modifiant et complétant la loi n°90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme - Loi n°04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable - Loi n°06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville - Loi n°07-06 du 13 mai 2007 relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts - Décret exécutif n°91-175 du 28 mai 1991 définissant les règles générales d'aménagement, d'urbanisme et de la construction - Ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995 modifiant et complétant la loi n°90-25 portant orientation foncière - Loi n°11.10 du 22 juin 2011 relative à la commune - Loi n°12.07 du 21 février 2012 relative à la wilaya |
| Publication du contenu du PSDA | <p>La revue spécialisée Vies de villes : éditée par ALUR Editions, elle est la première et pendant longtemps l'unique publication de vulgarisation dans son domaine. Elle a consacré un numéro spécial de 426 pages sur les projets du plan stratégique sous l'intitulé : « Les projets qui transforment Alger ».</p> <p>La revue de presse : principalement les quotidiens francophones : El Watan et Liberté d'Algérie, ce média a été d'une grande utilité dans la restitution des événements et agendas liés aux projets urbanistiques. D'autres informations sont tirées des journaux relatant des faits de gestion urbaine de façon générale.</p> <p>Les ressources en ligne sur les sites officiels sont quasiment absentes. Par contre, la presse électronique nous a servi comme source de lecture des temporalités et un matériau supplémentaire de récolte de données.</p> |

| | |
|-----------------------------|--|
| Organismes consultés | <ul style="list-style-type: none"> - Wilaya d'Alger et ses services : DUAC - DPAT - DBCP - URBA-NIS - Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville : MHUV et ses directions générales - DRE - CTH - APCs des communes : Hussein Dey, Mohammadia, Alger-centre, Hamma-Anasser (Belouizdad) |
|-----------------------------|--|

Tableau 1. Documents analysés et organismes consultés dans le cadre de cette étude. Source : Srir, 2020

leurs noms propres et à partir de leurs fonctions et profils, et non en tant que représentants de leurs structures d'attachement. Les différents acteurs ont ainsi été invités à exprimer leurs points de vue en tant qu'individus et en fonction de leurs vécus, pratiques et expériences.

Nous avons souvent eu recours à la triangulation pour s'assurer de la validation des données. L'objectif était de vérifier la concordance des informations entre les différents acteurs et entre les documents d'urbanisme et les discours officiels. Les observations directes ont été complétées par les résultats des enquêtes par questionnaire et des entretiens ouverts avec les usagers.

II. APERÇU DE LA GOUVERNANCE URBAINE DANS LE CONTEXTE ALGÉRIEN

À l'instar des pays du Sud, l'Algérie a adhéré aux différents protocoles liés au développement durable et a tenté de répondre aux orientations de la bonne gouvernance émanant des institutions internationales (FMI, BM, ONU, GTZ, PNUD, etc.). Cet engagement s'est traduit par la mise en place graduelle d'une série de réformes juridico-institutionnelles visant à asseoir de nouvelles formes de gouvernance (constitution, lois sur le développement durable, loi sur les associations, code des collectivités territoriales : commune et wilaya) et devant permettre la mobilisation de nouveaux acteurs pour mieux les impliquer dans la gestion des affaires publiques de l'Etat.

Les réformes successives n'ont pas toujours pu réaliser les objectifs attendus en raison de plusieurs facteurs. Les plus apparents se rapportent à la faiblesse du portage politique très centralisé et donc dilué dans les impératifs de la gouvernance des affaires générales ainsi qu'à la marginalisation du rôle de la société civile qui empêche l'implication

effective des citoyens dans la gestion quotidienne des affaires urbaines. L'absence d'accompagnement par des dispositifs de concertation contribue à cette situation, affectant ainsi la qualité des projets et leur appropriation (Safar Zitoun, 2011a, 2011b ; Berezowska-Azzag, 2006, 2011 ; Srir, 2017, 2020). Les difficultés au niveau local sont accentuées aussi par la confusion dans les attributions et les prérogatives des communes, ce qui favorise davantage l'effacement du pouvoir municipal au profit de la wilaya (Icheboudene, 2009). Enfin, le manque de cohérence à la fois entre les institutions de l'État et les services déconcentrés et entre ces derniers et les collectivités locales produit des décalages entre les objectifs tracés et les moyens/outils mis en œuvre.

A. Les configurations de la gouvernance en Algérie postcoloniale

La question de la gouvernance en Algérie a connu trois configurations qui ont affecté sensiblement la société et le territoire correspondant à trois périodes 1962-1988 / 1989-1999 / 2000-2020 (Tableau 2). La première débute dès l'indépendance du pays en 1962. Durant cette période, le contexte national était dominé par l'idéologue socialiste et l'État-providence avec un régime à parti unique. Le pluralisme politique était banni et la société civile représentée timidement à travers des regroupements retréints et configurés au moule du pouvoir, à l'image de l'UNJA, l'UGTA et l'UNFA. De la même manière, l'urbanisme était essentiellement produit par le pouvoir public central et décliné à l'échelle locale pour être appliqué par les édiles locaux. De grands organismes publics comme l'ETAU et la CADAT se sont succédés dans l'élaboration des Plans d'urbanisme directeurs PUD (Deluz, 1988 ; Sgroï-Dufresne, 1986 ; Safar Zitoun, 1998 ; Almi, 2002). À cette époque, la gouvernance urbaine obéissait aux injonctions de l'administration centrale au mépris des particularismes locaux. La seconde configuration correspond à la fin des

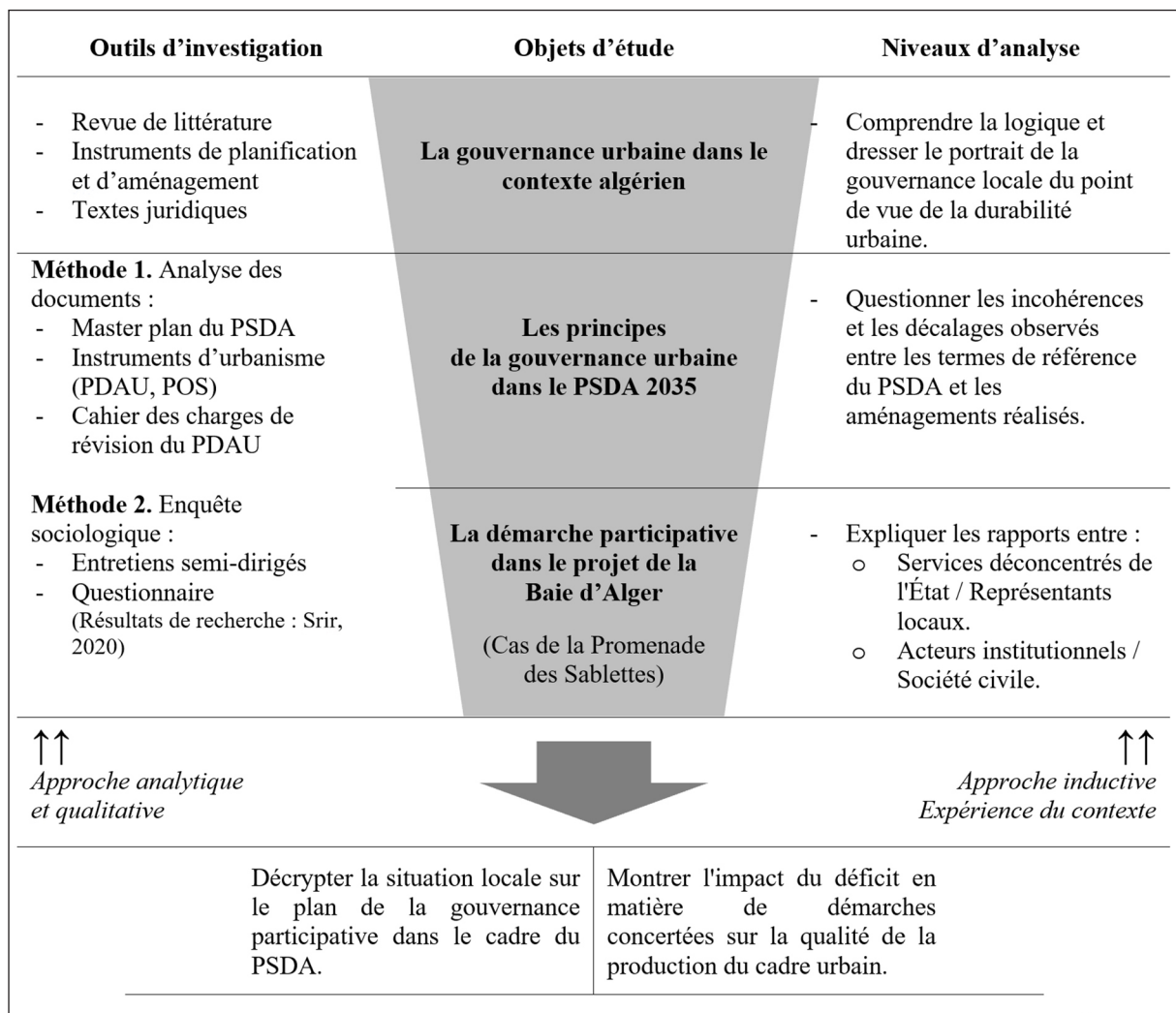


Figure 1. Démarche méthodologique adoptée dans la présente étude. Source : Srir et Messaoudene

années 1980 où des réformes constitutionnelles et institutionnelles surviennent suite au soulèvement populaire du 05 octobre 1988 sur fond de double crise politique et socio-économique. Le pays se dote alors d'une nouvelle constitution (1989) mettant fin au monopole de l'État et entraînant dans son sillage une série de textes adoptant une posture libérale. Les réformes les plus marquantes se résument dans l'ouverture du champ au pluralisme politique, l'émergence des acteurs associatifs et la décentralisation instaurée par la loi n°90-08 du 07 avril 1990 qui définit la commune et la wilaya comme des collectivités territoriales de base (Sidi Boumedine, 2013 ; Icheboudene, 2009).

Dans le domaine de l'urbain, la promulgation de la loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière et permettant la reconnaissance de la propriété privée a permis la libéralisation du foncier urbain après le monopole du domaine public sous

forme de réserves foncières communales. Cette situation a permis de créer de nouvelles logiques de recomposition urbaine adossées à une batterie de dispositifs et de textes d'inspiration plus libérale : fin du monopole des municipalités sur le foncier, libération des prix, création d'agences de gestion et de régularisation foncières chargées de la gestion des portefeuilles foncières des communes. Par ailleurs, de nouveaux instruments d'urbanisme (PDAU et POS) ont été introduits par la loi 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme (Berezowska-Azzag, 2006 ; Safar Zitoun, 2010a). Cette dernière instaure de nouveaux principes en matière de gestion urbaine : opposabilité aux tiers, concertation avec les différents acteurs de l'aménagement des villes et prise en compte des spécificités locales. Théoriquement, ces réformes ont donné le coup d'envoi à l'instauration des principes de la gouvernance urbaine du moment où elles impliquent une redéfinition du

| Période | 1962-1988 | 1989-1999 | 2000-2020 |
|--|--|---|--|
| Contexte sociopolitique | <ul style="list-style-type: none"> - Idéologie socialiste - Etat-providence - Régime à parti unique | <ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle constitution 1989 - Pluralisme politique - Libéralisation du foncier - Décentralisation (loi 90-08 de 1990 qui définit la commune et la wilaya comme des collectivités territoriales de base) - Crise sécuritaire et socio-économique | <ul style="list-style-type: none"> - Embellie financière - Amélioration de la situation sécuritaire - Relance des grands projets urbains - Émergence des préoccupations environnementales |
| Outils de planification et de gestion | <ul style="list-style-type: none"> - PUD - POG | <ul style="list-style-type: none"> - PDAU - POS - GPU (GGAlger) | <ul style="list-style-type: none"> - SNAT - PDAU - POS - PSDAlger |
| Institutions en charge de la gestion urbaine | Organismes en charge de l'urbanisme (ETAU, CADAT, ECOTEC, COMEDOR, CNERU) | <ul style="list-style-type: none"> - Collectivités locales (wilaya, commune) - Services déconcentrés (CNERU, DUCH, URBANIS, ..) | <ul style="list-style-type: none"> - Collectivités locales (wilaya, commune) - Services déconcentrés (CNERU, DUAC, URBANIS, ..) - Ministères en charge de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la ville (MATE, MHUV) et directions attachées |
| Prémices d'intégration de la gouvernance locale participative | Regroupements proches du pouvoir central (UNJA, UGTA, UNFA) | <ul style="list-style-type: none"> - Reconnaissance de la propriété privée - Émergence de nouveaux acteurs publics et privés (acteurs économiques, propriétaires fonciers, associations) - Associations locales d'usagers, chambres de commerce et d'agriculture, organisations professionnelles - Opposabilité aux tiers des instruments d'urbanisme | <ul style="list-style-type: none"> - Ateliers de participation citoyenne Co-ville - Dispositions de gouvernance et d'approche participative dans les textes juridiques et les outils de planification (loi 01-20, loi 06-06, SNAT 2030, PSDA 2035, code communal, code de wilaya) - Coopération internationale (BM, GTZ, ONU, PNUD, ..) |

Tableau 2. Principaux faits marquants de l'évolution de la gouvernance urbaine en Algérie. Source : Synthèse par M. Srir

pouvoir central par une gestion multi-partisane des communes, et permettent l'émergence de nouveaux acteurs publics et privés (acteurs économiques, propriétaires fonciers, associations). C'est le cas aussi des textes juridiques afférents au PDAU et au POS qui consacrent la participation des acteurs locaux dans l'élaboration des plans d'urbanisme. De son côté, le code des collectivités territoriales, notamment la loi 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune, confère aux maires des compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme, de développement des infrastructures et d'équipement. Quant à la société civile, la loi lui reconnaît le droit de participation à travers les associations locales d'usagers, les chambres de commerce et d'agriculture et les organisations professionnelles.

Toutefois, force est de constater que malgré ces dispositions réglementaires de gouvernance, la situation urbaine des villes algériennes laisse apparaître plusieurs champs d'inefficacité de ces instruments, notamment au niveau local. Bien qu'elle soit nantie des prérogatives que lui confèrent les textes de lois, la commune ne joue pourtant qu'un rôle mineur dans l'élaboration des politiques urbaines. Selon Hafiane (2011) « *le rôle des communes est limité par le fait que les plans d'urbanisme restent dans la très grande majorité des cas financés par le ministère de tutelle (ministère de l'urbanisme et de l'habitat), de l'avis duquel elles dépendent* ». Le fait que la wilaya et ses services déconcentrés soient les réels lieux du pouvoir constitue un frein à l'émergence d'une gouvernance locale. Cela se traduit par un manque de partage des prérogatives qui rend souvent la décentralisation défailante en raison de l'omniprésence de l'administration centrale au niveau des collectivités territoriales. En raison de l'incompétence de certains élus locaux et agents techniques, la faiblesse de la commune à faire valoir ses droits sur son territoire joue aussi un rôle dans ce décalage entre ce que prévoit la réglementation et ce qui est appliqué (Mouaziz, 2008).

Enfin, les années 2000 marquent le début de la troisième configuration et sont caractérisées par une embellie financière due à l'augmentation des revenus pétroliers. Cette situation confortable a permis à l'État de relancer les opérations urbaines dormantes (Sidi Boumedine, 2006a) qui ont été impactés par la situation sécuritaire difficile des années 1990. C'est aussi à partir de 2001 que nous assistons à l'émergence des préoccupations envi-

ronnementales et la promulgation de plusieurs lois intégrant le concept de développement durable. Des projets d'infrastructure, d'habitat et d'équipement de grande envergure sont alors lancés, l'objectif étant de moderniser les grandes villes algériennes à travers la réduction des disparités et l'inscription des villes aux normes internationales. C'est ainsi qu'au niveau de la capitale, des projets structurants sont mis en œuvre : le réaménagement de la baie d'Alger, la requalification urbaine des quartiers péri-centraux, la réalisation de plusieurs grands équipements publics (Grande Mosquée, nouveau stade olympique, campus universitaires, espaces publics, stations multimodales : métro – tramway – bus – téléphérique, etc.).

Cette période faste observe également un renouvellement dans la politique de faire la ville, du moins dans les textes juridiques. Les opérations engagées sont réfléchies de manière à élargir le champ des intervenants parmi les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, les techniciens et les experts nationaux et internationaux. Confortée par la promulgation de la loi 06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville qui met en avant l'importance des politiques menées à l'échelle locale, cette dynamique aurait pu contribuer au renforcement des acteurs locaux forts : les walis qui avaient la possibilité réglementaire de mener des politiques de modernisation de leurs villes. Cependant, les ruptures répétitives des politiques engagées et le changement des responsables au niveau central ont eu raison de ces intentions. Les dispositions de cette loi n'ont pas été suivies de textes d'application et plusieurs ont fini par être abandonnées, laissant le domaine de l'urbanisme prisonnier d'une réglementation obsolète : la loi 90-29 de 1990, en révision depuis 2014.

B. La gouvernance urbaine dans le cadre du développement durable

Si, en Algérie, le concept de «bonne gouvernance» a été introduit par les programmes d'ajustement structurel préconisés par les institutions financières internationales (Icheboudene, 2009), celui de la gouvernance territoriale ou urbaine est souvent évoqué dans le cadre du développement durable.

Dans le sillage de l'adoption par l'Algérie des conventions et des programmes internationaux ayant trait au développement durable (comme les

Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2000, l'Agenda 2030 et les Objectifs de Développement Durable (ODD) en 2015, l'Accord sur le Climat de la COP21 en 2015, etc.), plusieurs actions ont été entreprises, notamment dans le domaine environnemental. Toutefois, sur le plan de la gouvernance, ces actions n'ont pas été suivies d'effets marquants.

La prise en charge nationale de cette question est apparue dans les années 2000 avec notamment la création du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE), appuyé par d'autres structures s'occupant de l'élaboration de plans et de stratégies environnementales. Seulement, la promulgation de textes juridiques y afférents, exécutifs notamment, et l'élaboration des outils de gestion adéquats n'ont pas suivi, induisant de multiples difficultés d'opérationnalité (Berezowska-Azzag, 2011). A l'absence de référentiels d'une vision durable du territoire s'ajoute la primauté des approches sectorielles et techniques dans les modes de gestion urbaine, qui n'ont pas favorisé les améliorations escomptées des différentes politiques.

C'est la loi n° 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire qui intègre pour la première fois le développement durable dans la législation algérienne. Les dispositions de cette loi avancent « *les orientations et les instruments d'aménagement du territoire de nature à garantir un développement harmonieux et durable de l'espace national...* », (Art. 1). Elle met en place les bases d'une politique nationale d'aménagement et de développement durable et préconise la bonne gouvernance comme moyen pour réaliser les objectifs. La loi instaure plusieurs instruments et outils de gouvernance territoriale. Il s'agit notamment du Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) à l'horizon 2030 qui définit la gouvernance territoriale et urbaine comme enjeu majeur, du Schéma directeur d'aménagement de l'aire métropolitaine (SDAAM) (CNERU – IAU-IDF, 2010), du Plan d'aménagement du territoire de wilaya (PATW), du Schéma directeur d'aménagement du littoral (SDAL) et du Schéma directeur de protection des terres et de lutte contre la désertification (SDPTLCD).

Durant cette même année, la création du MATE, avait pour mission d'élaborer des stratégies natio-

nales de protection de l'environnement et de développement durable. Cette politique tente de concrétiser les engagements de l'Algérie au Sommet de Rio 1992 et d'Istanbul II 1996. Ainsi, le MATE lance une initiative à l'adresse des élus locaux qui étaient invités à élaborer, dans le cadre du programme triennal de relance économique et sociale (2001-2004), une Charte communale pour l'environnement et le développement durable. La charte devait définir un plan d'actions pour « *conserver un environnement de qualité et conduire une politique dynamique pour un développement durable de la commune afin d'accompagner la relance économique initiée par le gouvernement pour la période 2001-2004* » (MATE, 2001, p. 3). En dépit du travail de sensibilisation sur l'urgence environnementale, le bilan de cette initiative reste toutefois négatif. Les communes, dépourvues de moyens matériels et humains, ne sont pas parvenues à avancer sur cette question.

Après l'échec de cette tentative d'élaboration d'un plan local d'action et suite à la confirmation des engagements de l'Algérie au Sommet de Johannesburg en 2002, on assiste en 2004 à la création d'un ministère délégué chargé de la ville mais qui ne dure que trois ans, le temps de promulguer en 2006 la loi n° 06-06 d'orientation de la ville qui propose quelques éléments innovants. Elle préconise notamment de doter Alger d'un statut particulier, de concrétiser la décentralisation des services sectoriels, et met en place un observatoire national de la ville. La loi envisageait de créer des outils de gestion, de partenariat, de participation et des instruments de planification stratégique comme le Schéma de cohérence urbaine (SCU). Ces importantes avancées en termes de gouvernance urbaine sont restées lettre morte puisque les textes d'applications et les outils nécessaires n'ont pas été préparés. La loi 06-06 a quelque peu été mise dans les oubliettes dès la dissolution du ministère délégué chargé de la ville en 2007. Ce n'est qu'en 2012 que la ville revient comme département au sein du ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la ville (MATEV) avant d'être rattachée, depuis 2013, au ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de la ville (MHUV).

Par ailleurs, le SNAT à l'horizon 2030, outil de prospective publié en 2010², place le développement durable au cœur des 06 défis majeurs de développement en Algérie : (i) décrochage du mode économique, (ii) besoin d'ouverture sur

l'international, (iii) crise urbaine et rurale, (iv) épuisement des ressources naturelles, (v) exposition croissante aux risques majeurs, (vi) faiblesse de la gouvernance territoriale. Face à ces défis, le SNAT fixe quatre lignes directrices de programmation politique et d'orientation stratégique du territoire. Ces dernières visent le long terme et sont traduites par 20 programmes d'action territoriale thématique.

La période qui s'étale de 2000 à 2012 tente également à mettre en place les outils réglementaires liés aux codes communal, de wilaya et des marchés publics. La loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune apporte deux nouveautés majeures qui visent à conforter les attributions de l'Assemblée Populaire Communale (APC) et le statut de son président sur la base des objectifs de consolidation de la démocratie locale et clarifier davantage les compétences de l'APC dans le domaine de l'aménagement urbain, de l'urbanisme et de l'équipement. Cette loi est venue également renforcer le rôle économique des collectivités locales, y compris dans la promotion de l'investissement.

Le décret présidentiel n° 10-236 du 7 octobre 2010 portant réglementation des marchés publics, modifié et complété par les décrets présidentiels n° 11-98 du 26 1er mars 2011, n° 11-222 du 16 juin 2011, n° 12-23 du 18 janvier 2012, expliquent les modalités de passation de marché de gré à gré des opérateurs économiques nationaux et internationaux. Une procédure qui permet l'octroi des marchés selon certaines conditions lorsqu'il s'agit d'un projet prioritaire et d'importance nationale, ou dans le cadre de la promotion de l'outil national public de production. C'est dans ce cadre que les autorités ont attribué certains projets du Plan stratégique d'Alger. Le projet d'aménagement de la promenade de la baie d'Alger en fait partie.

Il est certain que l'ensemble de ces outils juridiques ont apporté des avancées en matière d'encadrement et de proposition d'outils de gestion. Néanmoins, force est de constater que la production urbaine enregistre encore plusieurs défaillances et que le cadre de vie souffre d'un nombre important de problèmes (pollution, manque d'accessibilité, raréfaction des ressources hydriques, risques majeurs, étalement urbain, dégradation de l'espace public, non-conformité des constructions, crise de l'habitat, etc.). Une grande partie de ces défaillances est imputable à l'absence d'outils appropriés (de diagnostic, de

conception, de concertation et d'exécution), ce qui engendre des décalages entre le projet et le plan, entre la vision administrative et la réalité du terrain.

C. La participation citoyenne dans la politique urbaine

Les approches de participation sont introduites en Algérie à la fin des années 1990 mais ponctuellement à travers les programmes internationaux qui prenaient en charge des opérations ciblées d'aménagement urbain tout en promouvant les nouvelles manières de piloter les projets (Safar Zitoun, 2011b). Ce sont les programmes de résorption de l'habitat précaire (RHP) lancés en 1998 et financés par la Banque mondiale et de requalification participative des ensembles d'habitat collectif pilotés de 1998 à 2004 par l'Agence de coopération allemande (GTZ). Un autre exemple d'initiative locale concerne la requalification participative de la cité « Diar el Kef » à Alger qui a été menée par les collectivités locales (Wilaya déléguée de Bab El Oued) en collaboration avec un Bureau d'études privé FAUR (Foyer d'architecture et d'urbanisme). Les trois opérations ont procédé différemment dans leurs méthodologies participatives suivant les orientations de leurs commanditaires, mais ces expériences, confrontées à la rigidité du système administratif local, ont montré des limites et non pas pu être reproduites (Safar Zitoun, 2011a). Elles n'ont pas eu l'effet escompté en raison notamment de leur caractère limité dans le temps et dans l'espace mais aussi de l'instabilité de la prise de décision.

À partir des années 2000, le cadre législatif a, comme nous l'avons vu plus haut, introduit de façon officielle le concept de développement durable du territoire et l'implication des citoyens dans ce processus. Dans ce sillage, à Alger, des comités de quartier sont organisés à partir de 2004, appelés « Covilles » (Icheboudene, 2009) en s'inspirant des premiers ateliers communaux lancés en 1988 (Ministère de l'intérieur, 1988). Ces instances de proximité instaurées par la wilaya d'Alger ont été créées par circulaire du wali sous l'appellation de « comité de coordination chargé de l'hygiène, de la salubrité publique et de la protection de l'environnement ». Elles se veulent une expérience de démocratie locale qui associe la société civile dans la gestion urbaine. Pour les quelques communes l'ayant adopté, les Covilles, ont fonctionné en tant que moyen de discussion et de concertation entre les

élus et les habitants. Toutefois, le peu de fois où les collectivités locales ont eu recours à ce dispositif ne permet pas de faire un bilan, surtout en l'absence de procès-verbaux de réunion.

Par ailleurs, dans la production de l'espace urbain de façon générale, les habitants ne sont presque jamais associés au processus de réflexion, de conception et de gestion. Et cela en raison de deux principaux facteurs. D'abord, l'absence de procédures claires d'implication du citoyen, qui constitue le premier frein à toute approche participative. Il s'agit ensuite d'un manque de volonté manifeste conjugué aux cadres administratif et professionnel non enclins à changer les pratiques traditionnelles.

Malgré des discours favorables, les approches participatives tardent à se mettre en place, faute de volonté politique et d'absence d'encadrement. C'est aussi le cas des opérations lancées dans le cadre du Plan stratégique de développement d'Alger PSDA 2035.

III. ALGER ET LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE URBAINE DÉDIÉES

Il est important de souligner qu'Alger a concentré la majorité des projets urbains d'envergure nationale. Ces projets dits stratégiques ont été confiés à des structures dédiées avec l'intervention directe de l'État central. Dans les années 1980, on avait confié à l'OREF la mission de gérer la réalisation du premier complexe commercial et culturel de l'Algérie au niveau de la commune d'El Madania sur les hauteurs d'Alger, placé sous le commandement de la présidence de la République. De la même manière, le bureau d'études public OFARES a été chargé de gérer l'opération de restructuration de la zone du Hama-Hussein Dey, limitrophe à l'hypercentre d'Alger. En 1997, la création du Gouvernorat du grand Alger GGA s'est accompagnée par la proposition d'un grand projet urbain GPU. Ce document conçu spécifiquement pour la capitale s'appuyait sur les orientations du PDAU, approuvé en une année, tout en révisant à la hausse les ambitions de métropolisation de la ville (Berezowska-Azzag, 2006, 2012 ; Safar Zitoun, 2004, 2011a). Cependant, le GGA fut rapidement abandonnée au bout de trois années, car jugée inconstitutionnelle (Icheboudène, 2009). Plus tard, le gigantesque projet de la Grande Mosquée d'Alger (troisième plus grande du monde), réalisé entre 2012 et 2019,

a connu la même procédure. La création en 2005 de l'ANAGERMA, placée sous l'autorité du ministère des affaires religieuses puis sous la tutelle du ministère de l'habitat depuis 2014, avait pour mission la réalisation et la gestion du projet.

Ces exemples, s'ils ne renseignent pas en détail sur la nature des opérations, nous donnent néanmoins une idée sur les enjeux de fabrication de la ville et sur le jeu des acteurs impliqués dans l'élaboration des grands projets urbains. En effet, le statut d'utilité publique de ces projets et leur rattachement au plus haut niveau décisionnel témoignent de la corrélation très étroite entre l'urbanisme et le pouvoir politique en Algérie, et, a fortiori au niveau de la capitale. Safar-Zitoun M. (2011a) qualifie cette architecture institutionnelle de « *recentralisation* » de la décision urbaine. Selon lui, cette configuration s'inscrit dans une logique de *présidentialisation* de l'action urbanistique par le renforcement des moyens en vue de peser sur les décisions stratégiques en matière d'urbanisme. C'est aussi une manière de contrôler la ville et d'assurer la continuité des pouvoirs décisionnels.

Dans ce contexte, Alger qui concentre tous les pouvoirs du fait de son statut de capitale nationale représente un exemple assez particulier mais bien indiqué pour l'analyse des enjeux actuels de la ville algérienne sous le prisme de la durabilité urbaine dans sa dimension de gouvernance locale.

IV. LE PLAN STRATÉGIQUE DE DÉVELOPPEMENT D'ALGER PSDA 2015-2035

A. Les intentions du Plan

Le Plan stratégique de développement d'Alger a été adopté en 2011 par un conseil interministériel suite à l'accord du Président de la République. Cette validation a été consignée dans deux correspondances du premier ministre portant sur le programme d'embellissement et de développement de la wilaya d'Alger, et adressée aux ministères concernés par son application³. Il est adossé au nouveau PDAU et promu par deux walis⁴ successifs jusqu'à son approbation en 2016. La wilaya dans son rôle de maître d'ouvrage a fait appel à un consultant international en aménagement Amine Benaïssa qui a assuré de 2006 à 2013, la coordination de la révision du PDAU confiée au bureau d'études portugais *Parquexpo* et le projet de la baie par l'agence

française Arte Charpentier. La première version du document a été produite en 2007 pour l'horizon 2020⁵ selon les termes du cahier des charges, mais les échéances n'ont pas cessé d'être repoussées à plusieurs reprises : 2009-2029, 2010-2030, 2012-2031, puis 2015-2035.

Le nouveau PDAU, conçu dans une vision stratégique et opérationnelle et non plus uniquement réglementaire, s'appuie sur une « *approche systémique du territoire à forte composante opérationnelle. Il rompt avec la planification fonctionnaliste. Son modèle de programmation et d'exécution s'appuie sur un ensemble de projets structurants qui vont créer une nouvelle manière de percevoir et d'organiser le territoire de la wilaya d'Alger* » (Parque Expo, 2016, p. 7). Il couvre ainsi toutes les communes dans les limites administratives de la wilaya en privilégiant le niveau global d'intercommunalité tel que stipulé par la loi relative à l'urbanisme. L'échelon communal s'est fait *de facto* écarté de cette élaboration pour des raisons de manque de compétences et du fait d'une démarche centralisée du projet. Quant au réaménagement de la baie, on a souhaité lui donner l'allure d'un « collier de perles », avec des équipements emblématiques projetés le long d'une promenade longeant le linéaire côtier. Ce ne sont plus les pôles urbains du GPU, pensés avec une continuité programmatique mais des objets iconiques ponctuant la *skyline* de la baie. Ce projet est intégré par la suite dans le « super » PDAU qui prend l'allure d'un Master plan stratégique pour mieux refléter l'envergure de ses projets. Cependant, cette terminologie a créé une confusion parmi les intervenants dans la mesure où le plan stratégique n'a pas d'existence légale en tant qu'instrument⁶ comme le PDAU. D'ailleurs le document d'orientation du PDAU, est qualifié tantôt d'« *instrument d'urbanisme opérationnel* », tantôt d'« *instrument stratégique d'aménagement et de développement territorial* » ou encore d'« *instrument principal de planification et de gestion du territoire* » (Parque Expo, 2016, p. 148). Il semble que les pouvoirs publics et leurs équipes techniques se sont accommodés de ce nouveau vocabulaire sans maîtrise réelle des questions d'urbanisme (Sidi Boumedine, 2018).

Les documents du Plan présentent la stratégie adoptée comme une possibilité d'envisager de grands desseins aptes à repositionner la capitale dans son contexte méditerranéen et international

en définissant sept ambitions majeures pour faire d'Alger « *une ville emblématique* », « *un moteur du développement tertiaire de l'Algérie* », « *une ville belle qui maîtrise son étalement* », « *une éco-métropole de la méditerranée et ville jardin* », « *une ville des mobilités et des proximités* », « *une ville sûre* », « *une ville empreinte de bonne gouvernance* » (Parque Expo, 2016, p. 18).

La concrétisation de cet ensemble de défis est appuyée sur six piliers du Master Plan qui se matérialisent par un total de 82 projets structurants. Les piliers concernent le développement économique (compétitivité, emploi), l'ouverture de la ville au monde (internationalisation), la cohésion territoriale (cohésion sociale, habitat), l'environnement (protection, valorisation), le modèle territorial et la gouvernance. Chaque pilier se décline en projets structurants et actions qui se démarquent par leur « *capacité de fonctionner comme levier du développement harmonieux et durable (...), de stimuler un processus effectif de régénération des centres urbains et de dynamisation et de diversification du tissu économique et social d'Alger.* » Ces projets devraient refléter une logique de revitalisation de leurs territoires en induisant d'autres « *actions et/ou projets qui émergent de la réplique de leurs effets, selon un processus de contamination positive* » (Parque Expo, 2016, p. 28). Ils poursuivent un développement en quatre phases échelonnées sur les 20 ans réglementaires du PDAU, à savoir :

- 2015-2020 : L'étape de l'embellissement, qui devrait coïncider avec la célébration du cinquantenaire de l'indépendance (prévue initialement en 2012), développe des actions de reconquête du front de mer, de renouvellement du centre historique, d'établissement de la structure verte, de restauration des équilibres écologiques, de réaménagement et de développement de quelques quartiers, de structuration du macro-maillage.
- 2020-2025 : Cette phase correspond à l'aménagement de la baie d'Alger comme grand événement international et à d'autres interventions : nouveau port en eaux profondes, reconversion de certaines friches près de la côte, boulevard urbain de la rocade, lancement des agriparcs et poursuite de la restructuration de la périphérie.
- 2025-2030 : le programme de cette étape consacre l'éco-métropole de la Méditerranée et la requalification de la périphérie. Il s'agit

de poursuivre l'aménagement de la baie, des avenues transversales, de réaliser le tram-train de la rocade et de consolider l'axe logistique de l'autoroute Est-Ouest.

- 2030-2035 : Pour cette phase finale, Alger, ville monde, terminera son extension vers l'Est selon un plan d'urbanisme spécifique porteur de qualité urbaine et de dynamique économique. Elle conclura le projet de la baie et l'axe logistique.

Avec l'appui du wali d'Alger, « Vies de Villes », revue spécialisée éditée à Alger par « Les Alternatives urbaines », a publié en 2012 un numéro spécial (hors-série n°3) entièrement dédié au Plan stratégique sous l'intitulé « Cinquantenaire : Les projets qui transforment Alger ». Ce numéro présente de nombreux documents, schémas et illustrations du travail élaboré par Parque Expo et Arte Charpentier. La publication reprend en condensé le contenu de l'ensemble des livrables du PDAU. Toutefois, on en découvre un autre niveau de réflexion du Master Plan qui préconisait à la base un modèle de cohérence, établi en trois axes d'éco-aménagements, d'éco-développements et d'éco-systèmes, articulés autour de plusieurs plans thématiques pour accompagner la grande mue d'Alger éco-métropole. Les plans vert, bleu, blanc, mobilité, économie et cohésion sociale semblent ne plus être d'actualité, pourtant cette configuration correspondait mieux à la vision systémique de la ville. Ceci se confirme dans la version finale du PDAU, qui abandonne ce modèle éco-systémique et ses différents plans. Les six piliers déclinés en projets structurants sont par contre maintenus, mais reflètent une approche plutôt sectorielle et non plus transversale comme imaginée par les plans thématiques.

B. Le mode de gouvernance du Plan

Un modèle d'organisation opérationnel devrait encadrer la mise en œuvre du PDAU et la gestion du territoire. Il propose de mettre en place, en plus de la DUAC, trois nouvelles structures : un observatoire du PDAU, une structure consultative permanente d'appui au PDAU et une structure sociétariaire autonome qui organisera les ressources humaines, financières et logistiques (Figure 2). Trois outils sont également prévus pour optimiser l'opérationnalisation, il s'agit du Bureau virtuel (plate-forme d'information et d'échange en ligne), du Système d'information géographique (plate-forme cartographique et alphanumérique) et de

la Charte des espaces publics. Seul le contenu de la charte est intégré dans le règlement du PDAU. En outre, la revue Vies de Villes (2012) évoque la création d'une société économique de type SPA⁷ « Alger Métropole Aménagement » qui assurera le management intégré et séquentiel des projets (Figure 3), à l'instar des Sociétés d'économie mixte (SEM) et des structures dédiées d'aménagement en charge de la plupart des grands projets maghrébins⁸ (Signoles, 2006 ; Barthel, 2008). L'objectif est de créer des recettes récurrentes et de faire en sorte que l'aménagement d'Alger soit source d'investissement et de réinvestissement⁹. La société devait être dotée en quasi-fonds propres (prêts du fonds national d'investissement) et de moyens significatifs qui lui permettent seule ou en partenariat de développer toutes sortes d'opérations immobilières susceptibles demain de générer des recettes à la collectivité. Donc l'enjeu était de construire un dispositif qui mobilise des ressources financières à réinvestir dans des projets rentables. Cependant, force est de constater que la mise en place de cette structure butte sur des blocages liés à la volonté de rendre claire et transparente une telle gestion, au partage des droits et au statut qui n'est pas encore défini. Dans l'état actuel des choses, les projets du PSDA avancent sans structure de pilotage. Cette difficulté est un défi majeur dans la traduction concrète des orientations du PDAU et la coordination entre les services et les parties prenantes.

Il est important aussi de souligner l'absence de la commune dans ce modèle de management proposé (Figure 3). Pourtant, l'échelon municipal est bien indiqué dans la médiation avec les citoyens. Sinon, comment se ferait l'articulation avec la population tel que prévu par la wilaya ? Selon qu'elle démarche et par le biais de quels outils ?

En dépit des discours sur la décentralisation, la structure institutionnelle du territoire donne peu de poids au rôle des APC face à l'administration centrale. Pour l'architecte Larbi Merhoum¹⁰, les avancées constatées au début du lancement du plan stratégique avaient laissé présager une certaine « démocratisation de la décision » ; mais celle-ci a vite disparu en l'absence d'un « arbitrage démocratique » et d'adhésion de la part de la population et des élus locaux. L'architecte pense que la faiblesse de ce projet réside dans le fait « qu'il a été porté par l'ancien wali d'Alger », et que le départ de ce dernier risque de « dévier le projet

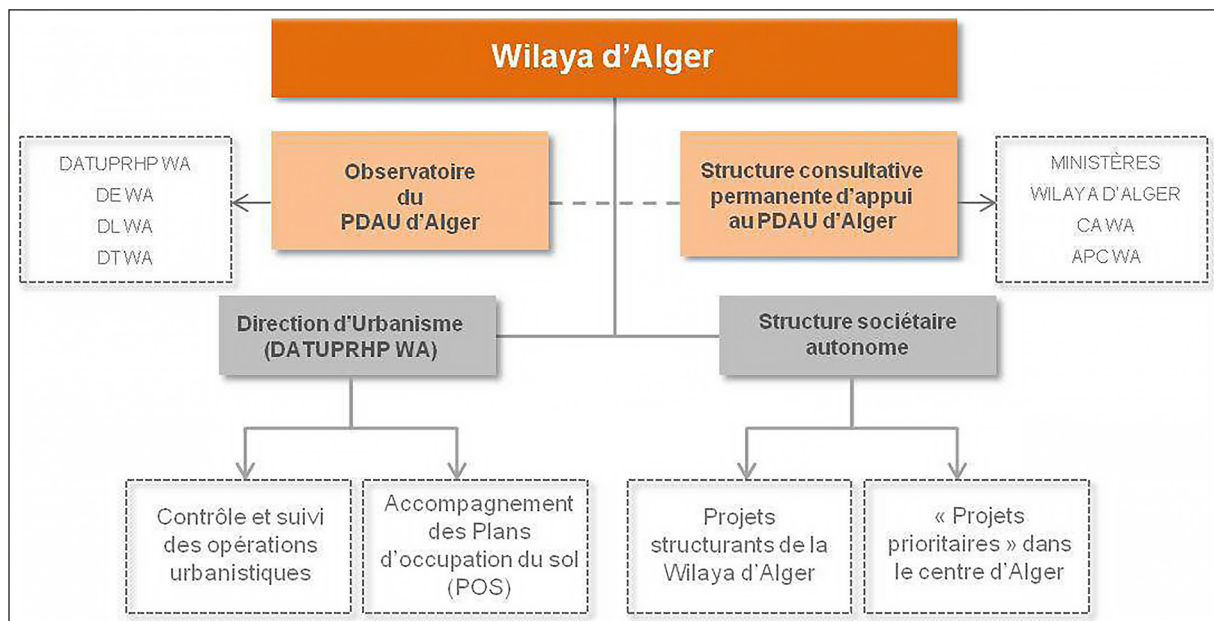


Figure 2. Proposition du modèle d'organisation opérationnel pour la mise en place du PDAU. Source : Parque Expo, 2016

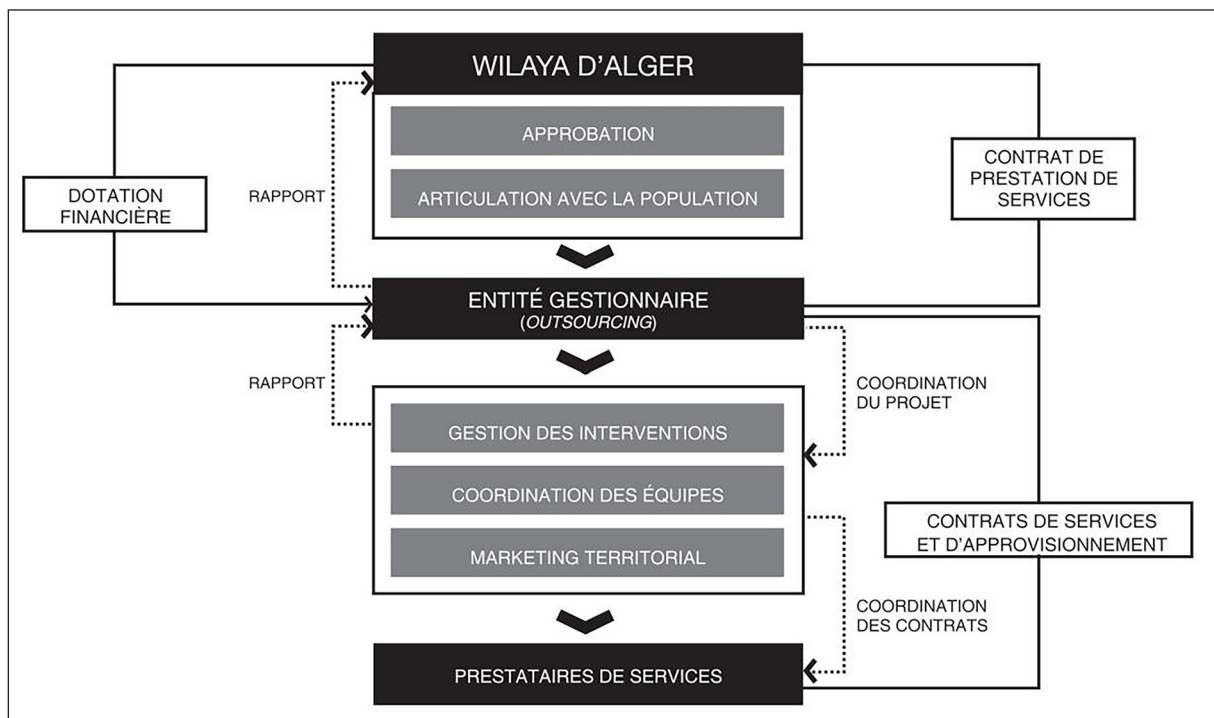


Figure 3. Proposition d'un modèle de consultation et de management. Source : Parque Expo, 2009

d'un certain nombre de décisions stratégiques qui ont été annoncées ». Ceci témoigne du manque de continuité dans la planification publique et de l'absence d'outils intégrés permettant de consolider les décisions.

Depuis l'approbation du PDAU, aucune des structures annoncées n'a pu voir le jour. Avec cette défection qui semble définitive, c'est à la seule

DUAC qui incombent le suivi des opérations et l'accompagnement dans l'élaboration des POS. Or, cette structure souffre déjà depuis des années du manque des moyens matériels et humains (Anouche, 2002). En tant que service déconcentré du MHUV, la DUAC assure, en théorie, la mission de mise en œuvre à l'échelle wilayale des instruments d'urbanisme, de contrôle et de suivi des règles d'aménagement et de construction. Dans les

faits, ses tâches sont réduites au contrôle technique et surtout administratif. Elle est donc dépourvue de prérogatives, des compétences managérielles et commerciales requises en termes d'ingénierie territoriale. Une telle situation est pratiquement insoutenable pour la gouvernance de la métropole qui nécessite des compétences interdisciplinaires que seule une structure dédiée aux prérogatives renforcées et à la démarche transversale peut garantir.

Ainsi, l'absence d'une structure dédiée a pour effet de renforcer la position de la wilaya (et du wali en sa qualité de délégué de l'État) et ses services en tant que seuls acteurs de la sphère décisionnelle. Les directions sectorielles de la wilaya d'Alger agissent comme maîtres d'ouvrage délégués, sans pour autant qu'une coordination intersectorielle¹¹ soit assurée, d'où les conflits de prérogatives observés entre les services de la wilaya et ceux des ministères concernés. L'implication réelle dans la réflexion et l'accompagnement par exemple de la direction de l'urbanisme, de l'environnement ou celle de la politique de la ville relevant de la tutelle ministérielle n'a pas eu lieu. La mise en œuvre de la politique de la ville est elle-même victime de ces conflits¹². Les décisions stratégiques appartiennent pourtant largement au domaine du pouvoir central qui reste l'acteur principal dans la production de la ville mais ne réussit pas pour autant à en assurer la cohérence (Sidi Boumedine, 2006a).

V. LE PROJET DE RÉAMÉNAGEMENT DE LA BAIE D'ALGER

A. Genèse du projet

L'idée d'intervenir sur la baie d'Alger à grande échelle a été imaginée à l'origine par le GPU en 1997 dans le cadre du processus de métropolisation de la capitale (GGA, 1997). La vision du ministre-gouverneur d'Alger¹³, était d'injecter des fonctions d'internationalisation autour de plusieurs pôles de centralité. Mais suite à la désinstitutionnalisation du Gouvernorat du Grand Alger par le Président de la République Abdelaziz Bouteflika et le retour au statut de wilaya, le projet fut abandonné en 2000 (Safar-Zitoun, 2010b). Quelques années plus tard, l'idée de la « ville baie » resurgit au moment de la révision du Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme PDAU en 2006. Ainsi, l'agence française Arte Charpentier ayant remporté en 2007 le concours lancé par

la wilaya d'Alger esquissa les contours de cette opération d'envergure. La réflexion menée suggère de reconquérir le port et les friches industrielles, de structurer le tissu urbain et de réorganiser les réseaux de transport. Des concepts modernes sont alors mobilisés. On parle désormais de développement durable, de protection de l'environnement et de participation citoyenne.

Sur le plan urbanistique, le projet de la baie est conçu comme une succession de moments d'urbanité parsemés d'équipements publics à vocations culturelle et sportive (Figure 4) où une promenade longeant le linéaire côtier vient incarner le rôle de chaîne fédératrice dans ce « collier de perles » (Vies de Villes, 2012).

La promenade des Sablettes, au cœur de la baie (Figure 5), est le premier tronçon du projet à avoir été ouvert au public en 2014. Faisant partie d'un secteur prioritaire, ce site a été pris en charge par la wilaya qui décide d'agir avec trois idées principales : réapproprier le lien avec la mer, redorer l'image de la ville et protéger le trait de côte. Le tout, avec le souci d'offrir aux habitants un espace de détente et de loisirs. Les aménagements réalisés (Tableau 3) sur 4.5 km englobent des espaces de détente et de pique-nique, des aires de jeu et des pistes cyclables, une plage artificielle et une piscine en plein air. Le programme prévoit aussi la réalisation d'équipements de restauration et de culture avec notamment : l'aquarium d'Alger, la grande bibliothèque et le Musée de l'Afrique. Toutefois, en raison de la crise financière, ces projets demeurent gelés et l'information sur leur probable abandon n'est pas encore confirmée.

B. L'ambition affichée

Le projet de réaménagement de la baie d'Alger a été lancé en 2006 conjointement avec la révision du PDAU. La Wilaya d'Alger en tant que maître d'ouvrage a affiché clairement son intention de bâtir une démarche participative. Cette volonté s'est manifestée dans le cahier des charges (Wilaya d'Alger, 2006) sous les intitulés « gouvernance », « association et concertation ». Son expression est assimilée à un exercice qui dépasse la simple information :

« ... le commanditaire accorde une grande importance à toutes les formes de concertation, de

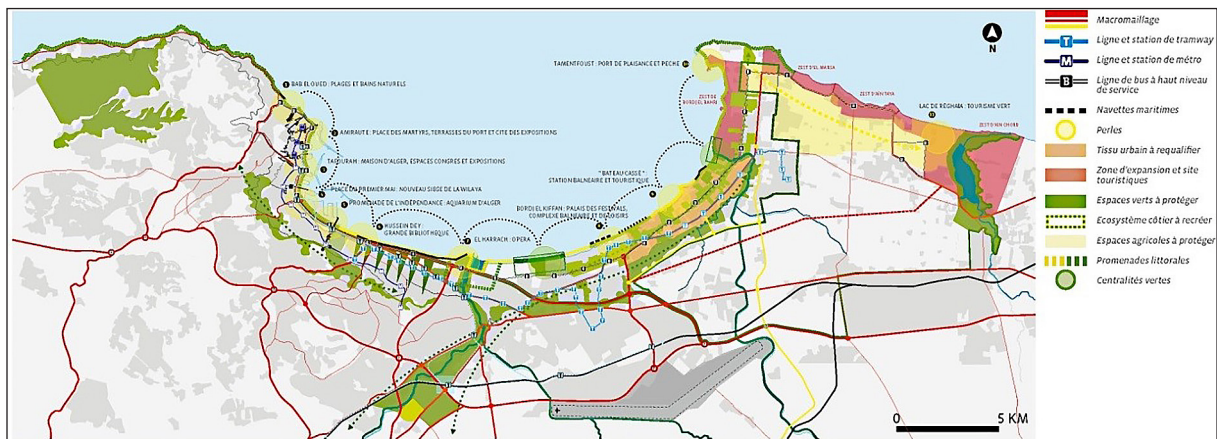


Figure 4. Schéma de cohérence du projet d'aménagement de la baie d'Alger. Source : Groupement Arte Charpentier, 2009

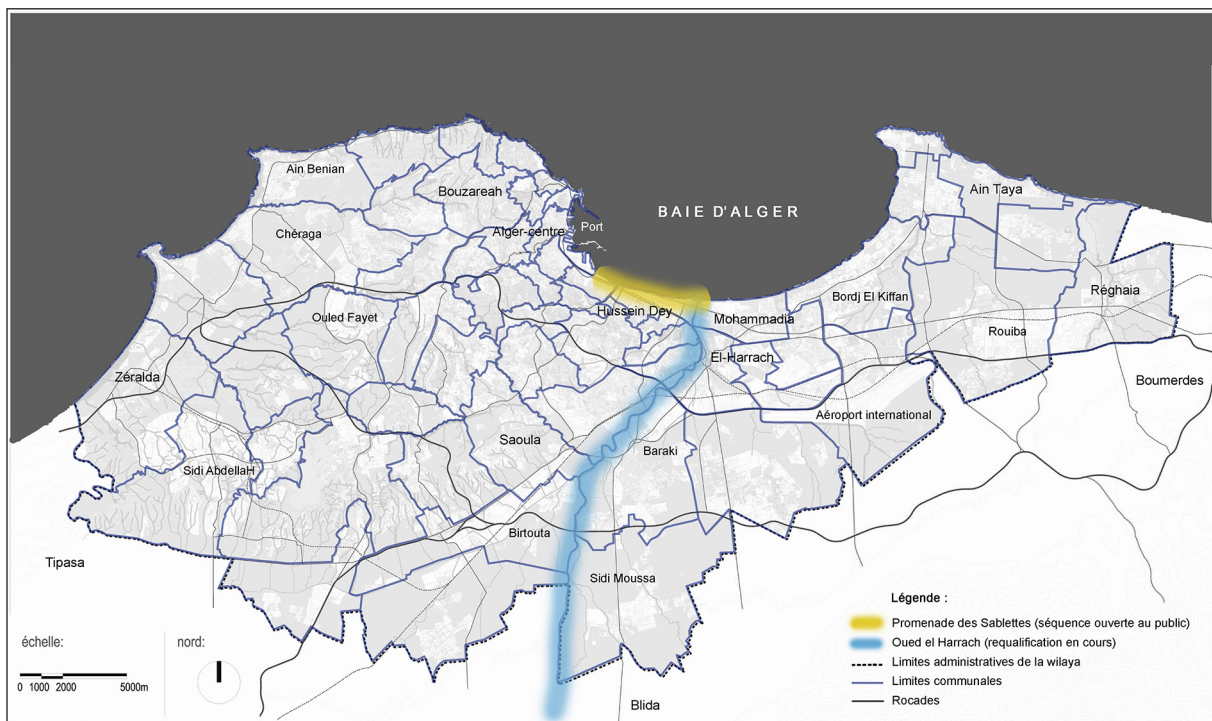


Figure 5. Localisation de la promenade des Sablettes sur la baie d'Alger. Source : réalisée par M. Srir

participation et de coordination » (Wilaya d'Alger, 2006, p.49) ;

« Il nous semble important ici de souligner que concerter ne se limite pas à informer. C'est aussi une attitude, une méthode de travail en commun, une organisation et un partage des tâches. La phase d'étude est déterminante dans le processus de réalisation et de mise en œuvre du projet. Elle se doit d'être partagée par tous les acteurs afin d'éviter des blocages éventuels, lourds de conséquence. En effet, chaque acteur a ses propres préoccupations. Des divergences peuvent apparaître. L'enjeu est alors de faire en sorte que ces divergences ne débouchent pas sur des situations conflictuelles mais qu'elles

participent plutôt de l'émergence d'un ensemble de constructions fécondes » (Wilaya d'Alger, 2006, p.75) ;

En effet, la concertation a été évoquée dès le début de la réflexion sur le nouveau PDAU. Elle était envisagée à trois moments clés correspondant à l'enchaînement des différentes phases du projet : au lancement, à l'issue du diagnostic et avant approbation finale.

« Ce projet privilégiera un exercice entre administrations concernées et techniciens, la démarche avec les acteurs algérois concernés (élu, acteurs économiques, société civile) devra se faire dans le

| | |
|-----------------------------------|--|
| Surface | 67 ha, dont 27 ha gagnés sur la mer 4,5 km de linéaire côtier sur une largeur moyenne de 60 m |
| Encadrement | POS 054 (232 ha) |
| Projet structurant (PDAU) | PS - 03 : Front de mer HusseinDey/Mohammadia (Requalification et Reconversion) |
| Communes | Hussein Dey, Mohammadia, Belouizdad |
| Lancement des travaux | Juin 2012 |
| Délais | 51 mois (première tranche) - Finalisation prévue en 2019 |
| État d'avancement réel | Ouverture partielle en 2014 (Travaux d'extension en cours) |
| Maître d'ouvrage | Direction des travaux publics de la Wilaya d'Alger |
| Maître d'oeuvre | Initialement : Groupement Arte-Charpentier (Lauréat du concours d'étude) Travaux : Entreprise publique économique méditerranéenne des travaux maritimes (Meditram) |
| Marché | Etude : concours international (Arte Charpentier) Réalisation : gré à gré (Meditram) |
| Enveloppe budgétaire | 19,2 milliards DZD |
| Investissement total (PS) | 2200 milliards DZD (22 milliards d'euro) |
| Financement | Wilaya d'Alger (70 %) - Secteur privé (30 %) |
| Gestionnaire | Office des parcs, des sports et des loisirs d'Alger (OPLA) |
| Programme | Promenades - Plage artificielle - Quais d'accostage -Restaurants / Fast-food - Théâtre en plein air (1500 places) - Aires de détente et espaces pique-nique - Aires de jeux - Pistes cyclables - Terrains de sports - Petits commerces et artisanat - Roue panoramique - 2400 places stationnement |
| Objectifs environnementaux | <ul style="list-style-type: none"> - Protection et restauration de la ligne de côte (ouvrages de protection : épis et brise-lames) - Végétalisation : carrés verts (gazon) et implantation de palmiers et d'arbustes - Tri sélectif des déchets - Sensibilisation environnementale |

Tableau 3. Fiche technique du projet de réaménagement de la promenade des Sablettes sur la baie d'Alger.
Source : Srir, 2020

cadre des dispositions légales en la matière. On pourra privilégier pour ce faire des séminaires qui pourraient réunir l'ensemble des acteurs à quatre moments clés :

- Une conférence de lancement avec une mise en débat des enjeux.
- Une conférence pour présenter les grandes orientations d'aménagement.
- Une exposition publique pour présenter les aspects réglementaires, au stade de l'approbation et de la communication du projet.
- Un comité interministériel pour valider le contenu du contrat d'agglomération d'Alger » (Wilaya d'Alger, 2006, p.75).

En outre, dans sa première version provisoire de 2011, le rapport d'orientation du PDAU confirme l'ambition des décideurs d'asseoir une démarche de bonne gouvernance. Ce document avance le slogan « Alger, ville, empreinte de bonne gouvernance » et insiste sur l'importance des acteurs : « *L'élaboration du PDAU implique la participation de plusieurs acteurs institutionnels – nationaux, régionaux et locaux –, décisifs pour la définition, la planification et l'opérationnalité des projets et des actions pensées jusqu'en 2029 [échéance initiale du PSDA]. Ces acteurs devront œuvrer dans un cadre permanent de travail de groupe, de contact et d'interaction au moment de la discussion, de la résolution et de la définition des solutions* ». (Parque Expo, 2011).

Parmi les outils et structures envisagés par le document du PDAU pour mettre en application le concept de « bonne gouvernance » figurent le « Bureau virtuel » et la « Société de développement d'Alger (SDA) ». Cependant, tous deux furent voués à l'échec. Si le « Bureau virtuel » imaginé comme interface de communication et d'échanges avec tous les acteurs y compris les habitants n'a pu voir le jour pour absence de volonté, les tentatives d'installation de la SDA ont finalement buté sur divers blocages d'ordres structurels et juridiques.

Nous pouvons évoquer trois raisons majeures qui semblent engendrer ces difficultés : la crainte de rendre public les contenus des projets pour éviter toute critique, le manque de compétences dans le domaine de la communication empêchant la mise en place d'une démarche réelle de concertation, et les conflits d'intérêt et la dispute des prérogatives entre les administrations et les services déconcentrés qui semblent créer ces situations de blocage en matière de gestion.

C. Les difficultés de mise en œuvre de l'approche participative

Amine Benaïssa, expert international en aménagement, mandaté par la wilaya pour le PSDA entre 2006 et 2013, soulève les difficultés énormes de mise en place d'une démarche participative. L'étape première de sa mission était de mener un travail de rapprochement des points de vue au niveau central entre les différents acteurs institutionnels. C'est ainsi qu'un dispositif de pilotage constitué des directeurs sectoriels a été mis en place par la wilaya pour l'élaboration du cahier des charges du nouveau PDAU. Le comité de pilotage a pu intégrer par la suite, outre les représentants sectoriels, des élus locaux mais pas forcément de représentants de la société civile.

Certes, dans son document écrit, le PDAU apporte des nouveautés en termes de gouvernance et de management des projets. Son élaboration s'est appuyée *a priori* sur un cadre de cohérence des politiques sectorielles en impliquant plusieurs acteurs. D'après Amine Benaïssa¹⁴, la Wilaya a chapeauté des réunions intersectorielles entre les directions ministérielles et ses services déconcentrés pour rapprocher les points de vue et construire ensemble une vision commune. Elle a organisé durant la période de 2009 à 2012, « 20 comités techniques (PDAU et baie), plus d'une centaine de rencontres

avec les élus et plus de 100 ateliers thématiques » (Vies de Villes, 2012, p. 47). Pour cette étape, ce sont les élus membres de l'Assemblée Populaire de Wilaya APW d'Alger qui ont été conviés aux réunions. Cependant, ce cercle supérieur de participation reste restreint et non représentatif des acteurs dits locaux. Les présidents et les élus des APC et la société civile n'ont été impliqués que plus tard dans des étapes avancées de la réflexion. En effet, les présidents des communes ne sont invités aux réunions que pour avaliser les décisions déjà prises. Par exemple, le projet d'aménagement de la promenade des Sablettes et celle de Bab El Oued ont été élaborés sans concertation avec les responsables élus des localités concernées. Si toutefois, on a voulu informer certains acteurs, ils n'ont été impliqués qu'au gré des décideurs et sous l'effet médiatique à l'occasion des lancements de chantiers ou de réception des aménagements.

Bien que cette démarche ait mobilisé des acteurs locaux, elle n'a guère été un gage de concertation. D'abord, parce que l'approche est volontariste ne s'appuyant sur aucun dispositif réglementaire, ensuite aucune trace de ces débats, ni synthèses n'ont été valorisés par quelque moyen que ce soit (sur le site web de la wilaya par exemple) et donc on ne sait pas comment les avis ont été pris en charge. L'autre problème concerne la représentativité, les procès-verbaux de réunion n'étant pas disponibles, nous ne pouvons pas constituer une idée sur la fréquence et la représentativité au sein des rencontres. Le manque d'encadrement et de continuité n'a pas rendu visible ces efforts d'amorcer la participation. L'implication des maires a été très différenciée en fonction des réunions auxquelles ils étaient conviés, mais aussi de leur volonté d'engagement (profil, culture, ouverture d'esprit). Peu nombreux sont ceux qui ont montré un intérêt aux projets et très peu ont suivi les termes et orientations discutées en amont sur leur territoire¹⁵.

Les défaillances peuvent donc se situer à deux niveaux. D'une part le rapport de l'État décideur avec ses services déconcentrés et représentants locaux et d'autre part, la relation qu'entretiennent les institutions de pouvoir avec les citoyens et le corps associatif.

1. Au niveau du rapport : État/Services déconcentrés et représentants locaux

Pour la première situation, le pouvoir central, très à l'aise dans son rôle traditionnel de seul intervenant

légitime semble résister à tout changement dans les modes de faire le projet. Ce gap qu'on peut observer entre l'État et les élus municipaux n'est autre que le reflet d'une monopolisation accrue au niveau central et un appauvrissement des prérogatives relevant du domaine décisionnel au niveau local (Sidi Boumedine, 2006a). Le maire n'exerce pratiquement aucun pouvoir sur le développement urbain local, si ce n'est la gestion de quelques projets de proximité. Pourtant, la loi sur la commune lui confère des prérogatives en matière d'aménagement et d'urbanisme.

En dépit de la réglementation en vigueur et de leur statut d'élus, les présidents des APC concernées par le projet de la baie ont été très peu consultés sur les actions relevant de leurs territoires et encore moins associés à la prise de décision. Leur participation s'est limitée à leur présence formelle aux réunions d'information organisées par la wilaya d'Alger lors du lancement de l'exposition sur le PSDA en 2012. Le secrétaire général d'une commune concernée par le projet de la baie affirme à ce propos que : « *même pour le tramway, les APC n'ont pas été impliquées, la majorité était contre le passage du projet (tracé) mais on n'a pas tenu compte de leurs avis* ».

Toutefois, certains maires contactés par téléphone ont affirmé leur implication en tant que membres du comité de pilotage depuis 2012. Soit six années après le lancement du projet. En juin 2015 (le 02 juin), les maires sont conviés à une journée d'études organisée à l'initiative de l'Assemblée populaire de la wilaya APW d'Alger et consacrée à la présentation de la nouvelle mouture du PDAU après les corrections apportées par la Direction de l'Urbanisme, de l'Architecture et de la Construction (DUAC) suite à l'enquête publique. Ces trois moments de la procédure reflètent le démarrage tardif de la concertation malgré l'affirmation claire quant à la volonté d'impliquer la collectivité locale dès les premières phases des projets tel que mentionné dans le cahier des charges de la révision du PDAU. En outre, les avis de certains gestionnaires de la commune illustrent une divergence d'opinions relatives à l'implication de leur administration dans les projets urbains. C'est ainsi que le Président d'une APC nous explique que « *très souvent les avis exprimés par le maire sont pris en considération par la wilaya* », or que le secrétaire général et les services techniques de la même commune confirment que les collectivités

locales n'ont jamais été concertées : « *les projets nous viennent ficelés, ils nous demandent juste de les approuver* ». Ces propos contradictoires traduisent souvent des décalages de visions et des conflits internes entre les élus et l'administration au sein de la même mairie. De plus, interrogé sur le rôle du premier responsable de la commune dans la gestion participative, le secrétaire général déplore le manque d'initiative et de compétences du maire et son engagement faible pour le développement de sa commune, il déclare que « *la plupart des maires n'ont pas de diplôme universitaire !* ».

Ces propos contradictoires nous laissent perplexes quant à la vision que présentent différemment les élus des administrateurs. En théorie, un élu est plus sensible aux questions relatives à la participation et aux préoccupations de ses citoyens qu'un administrateur de la fonction publique, dont le statut relève d'une nomination par décret. Nous sommes devant une situation qui confirme une réalité locale connue de tous dans la mesure où les propos du président de l'APC, censé défendre les intérêts de ceux qu'il représente, reprennent les discours des autorités wilayales et se suffit de l'application des directives de l'administration centrale. Comment dans ce cas précis, un maire peut-il se soucier de l'implication de son administration dans la gestion municipale ? Comment peut-il s'assurer de la prise en charge des attentes des habitants ? Une telle position n'est-elle pas une expression d'une confusion dans le statut même du maire et dans ses rapports avec l'autorité administrative habituée à une relation *top-down*.

2. Au niveau du rapport : Institutions de pouvoir/ Citoyens et corps associatif

D'autre part, la concertation avec les citoyens ne semble pas constituer une priorité pour les décideurs dès lors qu'il s'agirait d'actions d'utilité publique (Safar-Zitoun, 2011a, 2011b ; Sidi Boumedine, 2006a, 2006b). Cette position s'explique en partie par le fait que le pouvoir central s'auto-érige en tuteur légal qui détient les outils et l'expertise à même de satisfaire les besoins des citoyens sans juger utile de leur implication directe.

Le cas des nouveaux espaces aménagés pour le grand public au niveau de la baie d'Alger interrogent les pratiques de participation des acteurs non institutionnels. Bien qu'ils expriment une certaine

satisfaction, les acteurs locaux ont-ils été impliqués dès les débuts des opérations ? Les habitants ont-ils été consultés ? Y a-t-il eu des forums d'échanges ou des séances de concertations ? Peu d'informations sont disponibles sur l'intégration de l'approche participative. Cependant, sur le plan de la communication autour du projet, deux actions initiées par la wilaya d'Alger ont été observées : l'affichage par panneau publicitaire géant implanté au-devant des chantiers mais visible uniquement par les automobilistes et trois expositions dont deux ouvertes au public. La première organisée en 2010 au siège de la wilaya d'Alger a duré deux semaines ; et la seconde a été présentée en marge des premières Assises nationales de l'urbanisme tenues au Palais des Nations les 19 et 20 juin 2011. La troisième exposition à caractère permanent a occupé un nouveau bâtiment dédié à cet effet : « la maison d'Alger », rue Larbi Ben M'Hidi, en plein centre-ville. Cette dernière a porté sur l'ensemble des projets du plan stratégique en présentant les grandes lignes des opérations envisagées et avait été accompagnée par des débats publics, des projections-vidéos et des conférences thématiques sur chacun des plans. Les présentations étaient organisées également à l'occasion de la venue de délégations étrangères¹⁶. Non seulement, les walis délégués étaient invités à s'exprimer sur les projets qui concernaient leurs territoires de compétence mais tous les visiteurs avaient la possibilité de laisser des avis sur un livre d'or¹⁷ mis à disposition. Cette exposition a duré deux ans d'octobre 2012, année de lancement des grands chantiers, à décembre 2014. Elle a été démontée peu de temps après le changement du wali, ce qui a laissé supposer un changement de politique ou du moins une divergence sur certains aspects du plan.

On peut finalement distinguer deux temps dans la gouvernance du plan stratégique en matière notamment d'approche participative. Des prémisses d'un travail de concertation interinstitutionnelle et citoyenne durant les premières années d'études et de lancement des chantiers et le retour à l'injonction *top-down* après 2013. Ceci nous montre l'importance du portage politique et de la volonté des décideurs à mener des actions et à prendre des initiatives.

Sur le registre de la communication via les moyens médiatiques interactifs, hormis la revue *Vies de villes* qui a consacré un numéro spécial (hors-série n°03) sur le plan stratégique paru en juillet 2012 et

quelques émissions télé et radio, l'accès permanent à l'information officielle (sites web, dépliants, affichage public, forum, etc.), reste en-deçà des attentes de la société civile et des professionnels.

À travers cette analyse, il semble que l'approche participative a rarement impliqué le citoyen dans un processus de codécision, elle s'est matérialisée dans la plupart du temps par quelques exercices d'information et de communication occasionnelle, ce qui correspond aux niveaux basiques de la participation (manipulation, thérapie, information, consultation) selon l'échelle de Sherry Arnstein (1969) où les habitants ne peuvent avoir aucune influence sur la réalisation des projets.

Par ailleurs, le manque de connaissances des démarches participatives ne contribue-t-il pas à alimenter une crainte de remise en cause des pratiques traditionnelles ? Une crainte qui se manifeste parfois par un comportement de répulsion à l'égard de toute pratique innovatrice qui porte des changements dans les modes de gestion du projet. Il en résulte une sorte de fuite en avant de toute question liée à la pratique participative réduite au seul exercice d'information *ex post*.

C'est le cas de l'enquête publique, censée porter l'information à tous les citoyens et récolter leurs doléances et propositions selon la procédure légale d'élaboration du PDAU, qui n'a été organisée que très tardivement durant la période allant du 15 février au 30 mars 2015 (Hattou, 2015), dix ans après le lancement des études. La lenteur de l'élaboration et de la révision du PDAU a fait que cet instrument d'urbanisme soit mis en application avant même son adoption par l'APW en mai 2016 et son approbation finale par la signature du décret exécutif lui afférent en décembre 2016. Cette situation a provoqué l'ire des citoyens qui ont formulé, à l'issue de l'enquête publique organisée au niveau des APC, 1700 doléances (Hattou, 2016). Ces dernières ont été portées à l'APW qui, dans sa session ordinaire du 11 mai 2016, s'est engagée à faire corriger toutes les défaillances évoquées par la population. Cet engagement politique a été soldé par une résolution demandant à la DUAC de prendre en considération l'ensemble des réserves émises par les citoyens et lever les incohérences lors de l'élaboration des POS communaux (Hattou, 2016).

Sur le plan de la gestion des actions du PDAU, il

est prévu, à la demande de l'APW, dans le décret exécutif n° 16-319 du 05 décembre 2016 portant approbation du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme d'Alger, la mise en place d'une « *autorité chargée du suivi et de la gestion du PDAU* ». Cette évolution récente s'annonce difficile car dans l'attente des textes d'application précisant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions de cette instance, il serait tentant, au vu de l'échec de la première tentative d'installer une SDA, de prédire son inflexion institutionnelle et la limitation de son champ de manœuvre. Cette structure pourrait néanmoins être suivie d'effets si toutefois sa mise en place se concrétisait dans le court terme.

Le travail de concertation annoncé, malgré l'engouement affiché au départ et transcrit dans le cahier des charges et les différentes moutures du PDAU, s'est limité au final à quelques actions de communication (panneaux d'affichage, expositions, présentations publiques, etc.), qui constituent certes une nouveauté dans les pratiques urbanistiques locales mais qui semblent s'inscrire davantage dans une logique de faire dans l'air du temps sans être réellement convaincu de l'utilité de la concertation.

CONCLUSION

En somme, quel jugement objectif peut-on porter sur cette opération qui s'inscrit dans le temps long ? Comment qualifier la nature de cette procédure qui proclame un renouvellement dans les modes opérationnels du projet ? L'analyse du processus du déroulement de l'opération de la baie d'Alger met en exergue un certain nombre de constats relatifs aux actions entreprises et aux rapports entre les acteurs et leur conception du démocratique.

Le premier concerne l'ambition des autorités publiques d'asseoir une démarche de participation à plusieurs niveaux et étapes du projet. Si le cahier des charges et les moutures du PDAU s'expriment de manière claire sur l'intériorisation des méthodes participatives, l'analyse montre des limites quant à la mise en œuvre de cette procédure : mise en place tardive de la concertation, abandon de l'idée de création des structures de suivi et d'accompagnement (SDA, bureau virtuel), sans parler du peu de moyens mis en place pour assurer le bon fonctionnement de la procédure.

Par ailleurs, la mise en place de la concertation est tributaire de certaines compétences qui n'ont pas été convoquées. Le niveau de blocage administratif est à rechercher également du côté de la formation qui fait défaut, par manque de volonté, voire de conviction.

Le deuxième constat conforte notre interrogation dans la mesure où les obstacles rencontrés se rapportent à la formation préalable des acteurs publics en charge de la concertation. Les difficultés de communication et de coordinations horizontale et verticale peuvent s'expliquer, outre l'absence de formation, par un partage difficile des prérogatives. Le fonctionnement hiérarchique de l'administration algérienne rend difficile le transfert de compétences vers l'échelon local ; ce qui explique le court-circuitage des maires qui, à leur tour, se montrent peu soucieux d'une implication effective de leur structure.

Par conséquent, il est très difficile de parler d'une bonne gouvernance car l'ambition affichée a été nourrie de beaucoup d'illusion. L'opération telle qu'elle s'est déroulée peut être assimilée à un exercice de communication sur fond de marketing urbain d'un concept en vogue sans une réelle intériorisation de la démarche de concertation. Or, « *il ne s'agit pas seulement de demander leur avis aux acteurs locaux mais bien plus fondamentalement de susciter leur adhésion, leur participation et leur implication dans une idée de construction collective des systèmes d'action publique* » (Leloup *et al.*, 2005).

Les principaux enjeux de la gouvernance participative que cet exemple évoque semblent se concentrer autour de trois axes de développement suivants :

D'abord, l'impératif serait d'intérioriser la démarche participative par les acteurs publics en recourant à l'incitation et à la formation (communication, médiation, approches de concertation et de coproduction), dans une visée d'implication des citoyens dans les processus des projets et des réflexions sur le devenir de leurs territoires.

Ensuite, il s'agira de réhabiliter la commune dans ses prérogatives réglementaires reconnues dans la gestion urbaine de proximité afin de pouvoir jouer pleinement son rôle dans la préservation de l'intérêt public et la satisfaction des attentes de la popula-

tion. La décentralisation passe nécessairement par cet échelon territorial, plus proche de la réalité quotidienne des habitants.

Enfin, il est primordial de renouveler les outils d'urbanisme pour intégrer *le projet urbain durable* en tant qu'instrument de gouvernance, de diagnostic partagé et de projet négocié impliquant toutes les parties prenantes. Envisager le passage de l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme de projet appelle en premier lieu un changement dans le système de gestion du projet et une redéfinition des référentiels et des compétences des institutions en charge de l'action urbaine afin qu'elles puissent créer les structures et les outils nécessaires à la bonne gouvernance.

NOTES

¹Entité territoriale infranationale regroupant plusieurs communes. La wilaya est représentée par une institution sous tutelle du ministère de l'Intérieur et dirigée par un Wali désigné par le président de la République et dotée d'une Assemblée Populaire de Wilaya APW (élue).

²Loi n°10-02 du 29 juin 2010 portant l'approbation du SNAT.

³Entretiens avec Amine Benaïssa, expert en management des projets territoriaux et urbains complexes, en charge du plan stratégique d'Alger de 2006 à 2013, le 24 août 2014 et le 22 mai 2019.

⁴Le wali Mohamed Kébir Addou (2004-2013) ayant initié le projet et le wali Abdelkader Zoukh (2013-2019).

⁵Entretien avec Amine Benaïssa, le 22 mai 2019.

⁶Entretien avec le directeur de l'Agence nationale d'Urbanisme ANURB, le 10 mars 2015.

⁷Société par actions.

⁸Citons par exemple la holding semi-privée CDG Développement pour la Corniche de Rabat et la marina de Casablanca, l'Agence publique pour l'aménagement de la vallée du Bouregreg à Rabat-Salé, et la Société de promotion du Lac de Tunis.

⁹Entretien avec Amine Benaïssa, le 24 août 2014.

¹⁰Lors de l'émission « Invité du Direct » de RadioM, du 09 septembre 2014, disponible sur : <http://www.maghrebemergent.com/actualite/maghrebine/item/40609-la-strategie-alger-2029-n-est-pas-loin-d-etre-enterec-mohamed-larbi-merhoum-sur-radiom.html>

¹¹Entretien avec deux directrices d'études à la Direction générale de la ville, MHUV, le 08 février 2015.

¹²Entretien avec un cadre de la sous-direction de la coordination intersectorielle des programmes de la politique de la ville, MHUV, le 16 mars 2015.

¹³Chérif Rahmani, Ministre gouverneur du Grand-Alger entre mai 1997 et août 1999.

¹⁴Entretien avec Amine Benaïssa, le 22 janvier 2016.

¹⁵Idem.

¹⁶Idem.

¹⁷Nous avons pu consulter sur place en octobre 2013 les nombreux avis positifs, voire admiratifs, exprimés par les visiteurs. Nous avons pu prendre connaissance de l'existence de 10 livres d'or lors d'une entrevue avec Amine Benaïssa, le 22 mai 2019. Nous n'avons pas pu par contre connaître la manière dont ces avis ont été pris en considération.

LISTE DES ACRONYMES

ANARGEMA : Agence nationale de réalisation et de gestion de Djamaâ El Djazaïr

APC : Assemblée populaire communale

BM : Banque Mondiale

CADAT : Caisse Algérienne d'Aménagement du Territoire

CNERU : Centre national d'études et de recherches appliquées en urbanisme

COMEDOR : Comité permanent d'Études de Développement, d'Organisation et d'Aménagement de l'agglomération d'Alger

CTH : Organisme de Contrôle Technique Hydraulique

DBCP : Direction du budget, de la comptabilité et du patrimoine de la wilaya d'Alger

DGV : Direction générale de la ville DGV

DPAT : Direction de planification et de l'aménagement du territoire de la wilaya d'Alger

DRE : Direction des ressources en eau de la wilaya d'Alger

DUAC : Direction de l'urbanisme, de l'architecture et de la construction de la wilaya d'Alger

DUCH : Direction de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat

ECOTEC : Bureau National d'Études Économiques et Techniques

ETAU : Établissement Technique d'Architecture et d'Urbanisme

FMI : Fonds Monétaire International

GGA : Gouvernorat du Grand Alger

GPU : Grand Projet Urbain

GTZ : Agence de coopération Allemande

MHUV : Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville

OFARES : Office de restructuration et d'aménagement de la zone du Hamma-Hussein Dey

ONU : Organisation des Nations Unies

OREF : Office Riad El Fath (complexe des arts)

PDAU : Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

POG : Plan d'Orientation Générale

POS : Plan d'Occupation au Sol

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

PSDA : Plan stratégique de développement d'Alger

PUD : Plan d'Urbanisme Directeur

UGTA : Union Générale des Travailleurs Algériens

UNFA : Union Nationale des Femmes Algériennes

UNJA : Union Nationale de la Jeunesse Algérienne
URBANIS : Agence d'aménagement et d'urbanisme de
la Wilaya d'Alger

BIBLIOGRAPHIE

- Almi, S. (2002). *Urbanisme et colonisation : présence française en Algérie*. Liège : Pierre Mardaga Editeur.
- Anouche, K. (2002). Les enjeux d'un projet de métropole internationale dans une ville en crise : le cas d'Alger. In Carrière, J.-P. (Eds.). *Villes et projets urbains en méditerranée*. (pp. 99-110). Tours : Presses universitaires François-Rabelais.
- Anouche, K. (2003). Alger : enjeux et territoires. *Villes en Parallèle*, 36-37, 226-243.
- Arnstein, S.-R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Atkinson, A., Chabou, M., Karsch, D., (Eds.), (2008). *Stratégies de Développement Durable Local. Renouvellement Urbain et Processus de Transformations Informelles*, TU Berlin, 226 p.
- Barthel, P.-A. (2008). Faire du « grand projet » au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau (Casablanca et Tunis). *Géocarrefour*, 83 (1). En ligne : <http://geocarrefour.revues.org/5293>
DOI : 10.4000/geocarrefour.5293
- Benyoucef, B. (2003). La crise de mutation de la ville algérienne et ses enjeux (cas d'Alger). In Hadjiedj, A. Chaline, C. et Dubois-Maury, J., *Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation*. (pp. 29-40). Paris : L'Harmattan.
- Berezowska-Azzag, E. (2003). La planification urbaine, orientations récentes. In Cohen, J.-L., Oulebsir, N. & Kanoun, Y. (Eds.), *Alger : paysage urbain, 1800-2000*. (pp. 266-277). Besançon/Paris : Imprimeur.
- Berezowska-Azzag, E. (2006). Alger, le territoire invente son avenir. *The European Journal of Planning*, En ligne www.planum.net/download/algeri-azzag-pdf
- Berezowska-Azzag, E. (2011). *Projet urbain : guide méthodologique*. Volume I : Connaître le contexte de développement durable. Alger : Synergie.
- Berezowska-Azzag, E. (2012). *Projet urbain : guide méthodologique*. Volume II : Comprendre la démarche du projet urbain. Alger : Synergie.
- Berezowska-Azzag, E., Abdelatif, I., Akrouf, N., Boualag-Azoui, O. & Srir, M. (2015). *Baromètre des performances urbaines locales : Alger et ses communes*. Alger : Alternatives urbaines.
- Cavallier, G., (1998). Gouvernement des villes et gouvernance urbaine. In *Défis pour la gouvernance urbaine dans l'union européenne*, (rapport au CDU).
- CNERU – IAU-IDF. (2010). *Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine SDAAM d'Alger, diagnostics, enjeux et scénarii*, Mission I (version corrigée) : un territoire durable, compétitif, équilibré et solidaire. Alger : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement MATE.
- Deluz, J.-J. (1988). *L'urbanisme et l'architecture d'Alger : aperçu critique*. Liège / Alger : Editions Pierre Mardaga / OPU.
- Deluz, J.-J. (2001). *Alger : chronique urbaine*. Paris : Editions Bouchene.
- Deluz, J.-J. (2010). *Le tout et le fragment*. Alger : Editions Barzakh.
- Devas, N., Amis, P., Beall, J., Grant, U., Mitlin, D., Nunan, F. & Rakodi, C. (2004). *Urban governance, voice and poverty in the developing world*. London: Earthscan.
- Dris, N. (2001). *La ville Mouvementée. Espace public, Centralités, mémoire urbaine à Alger*. Paris : Editions L'Harmattan.
- Farinós Dasí, J. (2009). Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable : à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace. *L'Information géographique*, 2(73), 89-111.
- Gaudin, J.P. (1999). *Gouverner par contrat, l'action publique en question*. Paris : Presses Sciences Po.
DOI : 10.3917/scpo.gaudi.2007.01
- GGA. (1997). *Alger capitale du 21^e siècle, Le grand Projet Urbain*. Alger : Gouvernorat du Grand Alger (GGA), URBANIS / Maya'Com.
- Groupement Arte Charpentier. (2009). *Aménagement de la baie d'Alger, les grands équipements structurants, un concept d'intégration : Les « perles de la baie »*, Groupement Arte Charpentier - Wilaya d'Alger.
- Hafiane, A. (2011). L'évolution des instruments et des acteurs des politiques urbaines en Algérie après l'indépendance. In Zaki, L. (ed), *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*. Editions IRMC et Karthala. 74-94.
- Hanafi, H. (2015). Alger : le PDAU soumis à un débat d'experts : une journée d'étude lui sera consacrée demain à l'hôtel Hilton, le quotidien *Liberté d'Algérie*, édition du 01 juin 2015.
- Hanafi, H. (2016). Les incohérences du PDAU seront levées, l'APW d'Alger a voté hier en plénière une résolution, le quotidien *Liberté d'Algérie*, édition du 12 mai 2016.
- Icheboudene, L. (2009). Réflexion sur la gouvernance urbaine à Alger. Prerogatives institutionnelles et monopoles politiques. *Insaniyat*, 44-45, 97-113.
URL : <http://insaniyat.revues.org/491>,
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*. Paris : Elsevier-Masson.
- Jouve, B. (2007). La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques. *Revue internationale des sciences sociales*, 3-4 (193-194), 387-402.
- Lefèvre, C. (1998). Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux. Politiques et management public. *Revue internationale des sciences*

- sociales*, 84-93. DOI : 10.3406/pomap.1998.2173
- Le Galès, P. (1995). Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française des sciences politiques*, 45(1). DOI : 10.3406/rfsp.1995.403502
- Le Galès, P. (2014). Gouvernance. In Boussagu, L. et, Jacquot, S., Ravinet, (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^{ème} édition, 772 p.
- Leloup, F., Moyart, L. & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société*, 4(7), 321-332. DOI 10.3166/ges.7.321-331
- Leresche, J.P. (dir.) (2001). *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris : Pédone, 31-65.
- Medjad, T., Setti, M. & Baudelle, G. (2015). Quelle métropolisation pour Alger ? *Méditerranée*. En ligne <http://journals.openedition.org/mediterranee/7267>.
- Messaoudène, M. & Srir, M. (2017). Réaménagement de la Baie d'Alger, amorce d'une gouvernance participative ? In Colloque international : *Participation citoyenne et habitante au développement social et urbain, entre bonnes pratiques et slogan politique. Regards croisés dans le contexte algérien et international*. 17-18 mai. Alger.
- Ministère de l'intérieur. (1988). *Colloque international sur la gestion des grandes villes d'Algérie – 1^{er} CO-VILLES*. Actes de colloque, du 2 au 15 avril 1988. Volume I. Alger : BEIS - OPU.
- Parque Expo. (2009). *PDAU d'Alger / Plan stratégique 2009-2029, Livre Blanc*. Alger : Wilaya d'Alger.
- Parque Expo. (2011). *Révision du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme de la wilaya d'Alger* (Rapport d'orientation). Alger : Wilaya d'Alger.
- Parque Expo. (2016). *PDAU d'Alger : Rapport d'orientation et rapport de présentation*. Alger : Wilaya d'Alger.
- Pasquier, R., Simoulin, V. & Weisbein, J. (dir.), (2007). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris : L.G.D.J.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2012). Urban Governance. In Peter J. (ed.) *et al. The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, 71-86. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195367867.013.0005>
- Raco, M. (2020). Governance, Urban. In *International Encyclopedia of Human Geography* (Second Edition), 253-258.
- Safar Zitoun, M. (1998). *Urbanisation et stratégies résidentielles dans l'Algérois*, Paris : l'Harmattan, 214 p.
- Safar Zitoun, M. (2004). Alger ou la ville confisquée par l'État ? In Collectif, *Alger, lumières sur la ville*, Alger : Dalimen, 319-329.
- Safar Zitoun, M. (2009). L'ingénierie participative dans les programmes publics de logement social, contenu et limites de l'expérience algérienne. In Le Tellier, J. et Iraki, A. (ed), *Habitat social au Maghreb et au Sénégal, gouvernance urbaine et participation citoyenne en questions*. L'Harmattan, Collection habitat et société.
- Safar Zitoun, M. (2010a). Alger : de la décomposition du foncier à la recomposition urbaine ? In Bendjelid, A. (Eds.), *Villes d'Algérie, formation, vie urbaine et aménagement*. (pp. 69-88). Oran : CRASC.
- Safar Zitoun, M. (2010b). The Development of the Bay of Algiers: Rethinking the City through Contemporary Paradigms, *Built Environment*, 36 (2), 78-87.
- Safar Zitoun, M. (2011a). Les évolutions récentes de la politique urbaine à Alger, la consécration de l'urbanisme présidentiel. In Zaki, L. (ed), *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*. Éditions IRMC et Karthala. 97-114.
- Safar Zitoun, M. (2011b). Les quartiers marginaux à l'épreuve du développement durable : quelques leçons sur l'expérimentation de projets dits « participatifs » dans les villes algériennes. In Barthel P-A. et Zaki L. (eds), *Expérimenter la « ville durable » au sud de la Méditerranée : chercheurs et professionnels en dialogue*. Editions de l'Aube, La Tour-d'Aigues (France). 255-282.
- Sgroi-Dufresne, M. (1986). *Alger 1830-1984 : stratégies et enjeux urbains*. Paris : Recherches sur les civilisations.
- Sidi Boumedine, R. (2006a). La fabrication urbaine au Maghreb au regard des changements contextuels et des procédures : L'exemple de l'Algérie. In N. Boumaza et al. (eds), *Villes réelles, villes projetées : villes maghrébines en fabrication*. Maisonneuve et Larose, Paris. 71-80.
- Sidi Boumedine, R. (2006b). Alger : des réarrangements et des reclassements : Vingt ans d'évolution de la métropole algéroise. In N. Boumaza et al. (eds), *Villes réelles, villes projetées : villes maghrébines en fabrication*. Maisonneuve et Larose, Paris. 71-80.
- Sidi Boumedine, R. (Eds.). (2013). *L'urbanisme en Algérie. Échec des instruments ou instruments de l'échec ?* Alger : Les Alternatives Urbaines.
- Sidi Boumedine, R. (2018). *Le COMEDOR, une aventure humaine et intellectuelle*. Alger : Les Alternatives Urbaines.
- Signoles, A. (2006). Réforme de l'État et transformation de l'action publique. In Picard, E. (Eds.) *La politique dans le monde arabe*. 239-262. Paris : A. Colin.
- Slack, E. & Côté, A. (2014). *Comparative urban governance (Working paper)*. London: Foresight, Government Office for Science.
- Srir, M. & Berezowska-Azzag, E. (2014). Le concept de « corridors écologiques » en milieu urbain : enjeux et contraintes d'une approche de requalification urbaine. Les exemples de renaturation de l'Oued El Harrach (Alger) et du Ruisseau des Ayyalades (Marseille). *Revue Méditerranée*, 123, 57-74.
- Srir, M. (2015). La promenade de la baie d'Alger, ou comment récupérer l'espace public ? Rencontres internationales en urbanisme (APERAU), Journée du Collectif de recherche pour un urbanisme ouvert sur les mondes (CORUM) 3 juin 2015 « La fabrique des espaces publics dans les villes -non-occidentales- ».

- Rennes.
- Srir, M. (2016). *Dynamiques urbaines à Alger - La (re) fabrication de la ville en questions*, Paris : L'Harmattan. 294 p.
- Srir, M. (2017). *Waterfront Algérois : enjeux de la reconquête d'un espace public métropolitain. Urbia*, 20, La fabrique des espaces publics dans les villes «non-occidentales», 51-66
- Srir, M. (2020). *La durabilité urbaine à Alger, des enjeux locaux au référentiel d'aménagement urbain*. Thèse de doctorat, Alger, École Polytechnique d'Architecture et d'Urbanisme – EPAU, 555p.
- Torre, A. (2011). Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. *Pour*, 2-3 (209-210), 114-122.
- Vies de Villes. (2012). Cinquantenaire : Les projets qui transforment Alger. *Vies de Villes*, Hors-série (3), 426 p.
- Wilaya d'Alger. (2006). Cahier des Charges de l'étude du PDAU d'Alger : élaboration du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme de la wilaya d'Alger « Un plan stratégique, de développement, d'extension, d'embellissement et des mobilités de la ville d'Alger - ALGER 2020 », Direction de l'urbanisme, Alger, 117p.

Coordonnées des auteurs :

Mohamed SRIR
Maitre de conférences
École Polytechnique d'Architecture et d'Urbanisme – EPAU d'Alger (Algérie)
Laboratoire Ville, Urbanisme et Développement
Durable - VUDD
m.srir@epau-alger.edu.dz

Maha MESSAOUDENE
Professeure
École Polytechnique d'Architecture et d'Urbanisme - EPAU d'Alger (Algérie)
Laboratoire Ville, Urbanisme et Développement
Durable - VUDD
m.messaoudene@epau-alger.edu.dz

