

SALAH-EDDINE CHERRAD[\*] ET BADIA SAHRAOUI[\*\*]

## **Gouvernance urbaine et réalisation de ville nouvelle : cas de la ville d'Ali Mendjeli près de Constantine**

Cette recherche qui s'inscrit dans la thématique de la «Gouvernance urbaine» se propose d'examiner le rôle des différents acteurs dans le processus de création et d'édification de la Ville Nouvelle Ali Mendjeli (située près de Constantine).

En réalité c'est un cas d'étude presque unique car il est une somme d'éléments, de questions et de réponses. Cet exemple nous offre l'occasion :

– D'une part, d'identifier et d'analyser les motivations des différents acteurs qui ont permis le passage de cette ville nouvelle (que nous désignerons désormais sous les initiales de V.N.) du stade de l'Hypothèse à la celui de la Réalité.

– D'autre part, d'avoir l'avantage de regrouper les trois champs urbains que sont les grandes opérations d'urbanisme, les équipements et les services. Et ces champs se prêtent bien à l'analyse en termes de gouvernance.

Pour rappel, cette V.N. qui s'est créée et se construit dans des conditions particulières se situe à proximité de Constantine, troisième métropole du pays et capitale de l'Est algérien. Il s'agit d'une grande opération d'urbanisme qui consiste en :

– la construction d'un parc de 50 000 logements pour 300 000 habitants.

– un aménagement urbain étant donné que la ville sera construite sur le principe des Unités de Voisinage (20 au total) regroupées en Quartiers (5 au total) qui disposeront des équipements en fonction de leur niveau, des effectifs de la population attendue (équipement scolaire, culturel, culturel, sanitaire, sportif, commercial, administratif, espaces verts...)

– un aménagement urbain disposant d'équipements à aire d'influence régionale puisqu'ils rayonnent sur une partie de l'Est algérien : hôpital, pôle universitaire (université, centre de recherche, cité universitaire...), palais de justice, musée, théâtre, complexe sportif...

– la mise en place d'une zone d'activités multiples d'une superficie de 120 ha.

En outre, comme cette entreprise de grande envergure se réalise dans le temps présent elle permet au chercheur de saisir directement, à

chaud et en temps réel le jeu des différents acteurs.

Dans notre démarche, les acteurs ne sont pas comme l'indique la note méthodologique «Des acteurs qui gouvernent un territoire» mais des acteurs qui sont intervenus dans le processus d'élaboration, de construction et de gestion de la V.N. Cette dernière est une ville, un territoire, en formation. Et en raison de cette particularité, il nous a semblé plus adéquat de découper notre analyse en trois segments distincts : L'accompli – L'actuel – Le Devenir

## 1. Les acteurs de la genèse de la Ville Nouvelle

L'accompli ou le réalisé est examiné par le biais d'une grille qui s'articule sur plusieurs éléments : nous avons défini trois domaines (Identité des acteurs, Niveau d'intervention des acteurs et Champ d'action des acteurs) qui sont appréciés par trois critères chacun. Nous avons ainsi une grille qui comporte neuf paramètres. Elle passera en revue les principales étapes relatives à la genèse de la V.N.

Ces neuf (9) paramètres sont :

Identité de l'acteur : Elus - Décideurs - Techniciens

Niveau des acteurs : Local - Régional - National

Champ d'action des acteurs : Etudes - Approbation - Réalisation

Année	Identité des Acteurs	Niveau des Acteurs	Champ d'action des Acteurs
1974	Elus de Constanti. + Décideur	Local + Régional	Demande d'une étude dans le cadre du P.M.U de Constantine à la CADAT qui évoquera la Ville Nouvelle
1982	Elus de Constanti. + Décideur	Local + Régional	Approbation de l'étude PUD de Constantine réalisée par le CNERU (ex CADAT). Celui-ci localise la V.N
1983	Décideur (Conseil des Ministres)	National	Demande des Etudes d'Aménagement De la V.N.
1988	Décideur (Ministres)	National	Approbation de l'étude PUD présentée par URBA CO (ex CNERU)
1990	Elus de Constanti.	Local	Demande à l'URBA CO une étude de conformité du PUD avec le PDAU
1991	Elus de Constanti.	Local	Adoption du PDAU
1991	Elus de Constanti + Techniciens	Local + Régional	Création de la Commission V.N
1991	Elus de Constanti	Local	Lancement de l'étude du 1 <sup>er</sup> POS
1998	Décideur (Chef du Gouvernement)	National	Approbation du PDAU et création de la V.N.
2000	Décideur (Président de la République)	National	la V.N est officiellement baptisée
2002	Décideur (Assemblée Nationale)	National	Parution de la loi relative aux V.N

D'une première lecture de ce tableau on peut relever les éléments suivants :

– Ce projet a mobilisé des acteurs qui se situent à trois niveaux de décision. Ceci nous paraît assez normal pour un projet de ce type.

– Il existe une certaine égalité dans le nombre de décisions prises par chaque niveau, par chaque acteur (4 décisions de niveau national, 3 décisions de niveau local + régional et 3 décisions de niveau local). Dans ces conditions cette répartition serait soit la traduction d'un équilibre normal et logique entre les différents Acteurs soit le produit de relations conflictuelles entre les différents Acteurs.

– Durant cette longue genèse qui s'étend sur 16 années (de 1982 à 1998) on relève deux longues périodes d'inactivité des acteurs (1983-1988 et 1991-1998) qui n'ont à priori aucun justificatif d'autant plus que la première période correspond à la phase d'étude, d'hypothèse et d'opportunité concernant la création de la V.N. alors que la seconde correspond à celle de sa réalisation.

– Il est à signaler que premier acteur de cette opération est du niveau local + régional alors que le dernier acteur est du niveau national.

Ce nombre d'actions- acteurs est important. Il n'est point le résultat d'un simple mouvement d'aller-retour entre les différents niveaux d'acteurs et cela serait d'ailleurs très compréhensible mais la caractéristique d'un conflit majeur, fondamental puisque la V.N est passée du stade de la non reconnaissance à celle de la reconnaissance, de l'illégitimité à celle de la légitimité. Mais ce processus de genèse demeure en réalité inachevé.

La période actuelle, nouvelle étape, est celle de la réalisation effective de la V.N. Elle est caractérisée par la multiplication des acteurs qui vont ainsi constituer un large faisceau avec les particularités suivantes : pour certains acteurs leur présence n'est que la suite logique de l'action, alors que pour d'autres acteurs c'est la nature même de cette étape qui exige leur participation. On notera également la résurgence de certains acteurs qui l'on croyait définitivement hors course.

## **2. Les acteurs et leurs champs d'action**

Tenant compte du découpage retenu dans notre analyse, cette partie s'intéresse à l'actuel c'est-à-dire à ce qui est en cours d'accomplissement.

Le projet de la V.N (étude et réalisation) implique une multitude d'acteurs qu'il importe d'identifier avec précision, d'examiner leurs rôles et également la nature des relations qu'ils tissent entre eux. Ces préoccupations nous permettent d'accéder aux logiques et aux stratégies des uns et des autres dans le processus de fabrication (construction) de la V.N.

Au préalable, il nous paraît nécessaire d'apporter des éclaircissements sur les conditions dans lesquelles va se réaliser cette opération :

– L'urgence des problèmes et l'obligation de résultats conduit les responsables au niveau local à simplifier l'élaboration du projet V.N. et à recourir à des schéma traditionnels de fabrication qui ignorent ou

minimisent les études préliminaires (socio-économique, financière, juridique et réglementaire) encadrant le projet.

– Beaucoup de professionnels (du secteur privé ou public), et de compétences (économiste, sociologue, géographe, juriste, politologue) se trouvent écartés de cette grande entreprise de construction d'une ville.

– L'absence d'une politique et d'une pratique d'association des citoyens au processus de production de la V.N. De ce fait la ville devient l'affaire exclusive des élus, des décideurs et des concepteurs (architectes et ingénieurs).

– En raison de sa genèse et des conditions dans lesquelles elle se réalise, la V.N n'a pas pu mobiliser des investisseurs privés de grande envergure. Ces derniers lui préfèrent des sites plus rentables comme la ville de Constantine.

– La V.N., solution appropriée pour la ville de Constantine, ayant été implantée par le PUD puis par le PDAU de Constantine sur un terrain appartenant à deux autres communes (Khroub et Ain Smara.) ne dispose pas de statut juridique.

Après avoir présenté ces préalables nous analyserons les acteurs impliqués dans le foncier, dans des projets de nature et d'échelles différentes tels que les projets d'urbanisme et d'aménagement, d'architecture.

En d'autres termes comment les temporalités c'est-à-dire les urgences, le moyen et le long terme sont gérés par les différents acteurs ? Comment les responsabilités sont partagées ? Comment les opportunités sont canalisées et comment sont négociées les projets d'investissement ?

## **2.1. Les acteurs de l'assiette foncière**

Quelques années après la pose de la première pierre (1991), les Acteurs décideurs entament la mobilisation de la société civile autour de ce projet de la V.N. par le biais d'expositions et d'appels d'offres. Cet acteur fait connaître les potentialités foncières de la V.N. en impliquant des promoteurs publics et privés en leur vendant des terrains.

De ce fait, la vente de l'assiette foncière entre plusieurs acteurs (URBACO, AADL, militaire, promoteurs privés,.....) aboutit à l'émergence de nouveaux pouvoirs aux visées et stratégies pas toujours concordantes sinon différentes.

La V.N. devient un lieu d'investissement. Dans cette optique comment se recomposent les pouvoirs ? Comment l'Etat intègre ces acteurs et coordonne leurs actions ? Comment les intérêts des uns et des autres sont préservés ? Ou plutôt comment ils modifient et marquent les projets d'aménagement ? Sur quel type de terrain se répartissent les équipements et logements ou les logements sociaux et les logements promotionnels ?

## 2.2. Les acteurs des projets d'urbanisme et d'aménagement : de l'étude à l'approbation

Dans cette partie nous nous intéressons au schéma directeur de la V.N., au P.O.S et à l'aménagement des unités de voisinages (aménagement de détail).

Une grille d'analyse renfermant divers éléments (intitulé du projet, site, surface temporalité : court terme et moyen terme, programme, acteurs: maître d'ouvrage, maître d'œuvre et calendriers) sera établie pour chaque projet. Une fois réalisées ces grilles nous permettrons d'avoir une visibilité une lisibilité d'ensemble et ainsi pouvoir cerner les problématiques posées.

Pour l'étude du POS, les principaux acteurs impliqués dans son élaboration et sa mise en œuvre sont la commune, les services techniques de la Wilaya et l'agence foncière. Conformément à la loi 90-29 et au décret exécutif 91-178 c'est l'A.P.C (la commune) qui prescrit l'établissement du POS, délimite, commande et approuve l'étude après l'avoir soumis aux différentes administrations publiques[1], aux services[2] de la wilaya et à l'enquête publique.

Mais dans la pratique, c'est la direction de l'urbanisme et de la construction (DUC) au niveau de la wilaya qui assure le rôle du maître d'ouvrage. Elle lance les études, établit les cahiers des charges, coordonne et programme les projets et assure le contrôle. Elle reçoit également le programme d'urgence et procède aux affectations dans l'unité de voisinage. De ce fait La DUC se substitue à l' A.P.C. et son rôle est devenu prééminent.

D'ailleurs dans la ville même de Constantine et dans le cadre de l'opération de recensement des habitations se situant dans la zone des glissements de terrains c'est la D.U.C qui enquête sur l'état des bâtiments et elle recense la population à reloger. Il y a donc un transfert de prérogatives et de pouvoirs.

Comment expliquer ce transfert de pouvoir ? Existe-t-il un problème d'incompétence des services techniques locaux, de moyens ? Le constat: est l'existence de responsabilités diluées et d'actions désordonnées.

## 2.3. Les acteurs des projets d'architecture : de l'étude à la réalisation

L'Etat fait la ville d'abord par le logement puis par les équipements. Il privilégie les urgences et concentre ses ressources sur une catégorie de projets.

C'est aussi une autre manière de partager, et de transférer des responsabilités au niveau local. Dans ces conditions quelle est sa capacité à faire participer une autre série d'acteurs dans la conception, la réalisation et la gestion du projet d'aménagement qu'il a approuvé?

Il serait donc nécessaire d'examiner la manière dont les acteurs s'impliquent concrètement dans l'édification de la ville et cela par le biais des projets (quelle que soit leur nature ou leur échelle) qu'ils réalisent.

### – Le logement

Pour ce type de projet l'Etat préfère la formule du partenariat. Cette solution est en rupture totale avec les anciennes procédures de financement. Comment y arrive-t-il en impliquant plusieurs promoteurs?

Il adopte une nouvelle démarche qui consiste à cibler d'abord une catégorie sociale à faible revenu en lui proposant de réaliser directement ou bien de l'aider à réaliser son logement par le biais d'une des formules suivantes que sont le logement social locatif (financement C.N.L, fonds de développement saoudien), logement urbain aidé appelé logement évolutif (CNL, particulier), logement social participatif (C.N.L., particulier).

En parallèle il engage des promoteurs publics et privés, dans la production du logement promotionnel et le logement location-vente, et des auto constructeurs dans les lotissements.

Dans ces conditions comment cet acteur encadre et articule ces opérateurs qui sont autant d'acteurs ? Comment il redistribue le sol entre les différents acteurs immobiliers publics et privés ? Partant de cette pratique, il est important de recentrer l'analyse sur des acteurs de la maîtrise d'ouvrage tels que l'OPGI[3] ou l' A.A.D.L.[4] surtout que ce dernier est maître d'ouvrage et maître d'ouvrage délégué qui opère pour le compte de la DUC. En effet il réalise les logements location- vente, il vend des terrains viabilisés pour les équipements, les villas et il gère les projets financés par la Banque Mondiale.

Comment défend-t- elle ses intérêts ? Comment procède-t-elle à la densification de son lotissement? Comment définit-t-elle l'espace public ? Réalise-t-elle l'économie des voies et des réseaux ? Quelle logique adopte-t-elle vis à vis des terrains à affecter aux équipements sociaux (lycée, école,..) et aux équipements financiers, culturels. Cette somme de questions est au cœur des rapports qu'entretiennent les différents acteurs et s'inscrivent donc dans le cadre de la gouvernance.

### – Les équipements du pôle universitaire

Nous examinerons toujours par le biais des projets la manière dont les acteurs s'impliquent à "faire la ville". En effet de tels équipements contribuent à donner une vocation à la V.N ou du moins influent sur son futur rôle.

C'est le cahier de charges initial qui oriente la vocation de la V.N. Par qui et comment est-il élaboré ? Comment le jury de sélection est-il constitué ? Sur quelles bases les projets sont choisis ? Des projets tels que celui de l'université (projet de 4000 places pédagogiques réalisées et 4000 places en construction), le centre national de recherche en biotechnologie (projet en cours de réalisation) et la cité universitaire

(4000 lits, projet réceptionné) méritent une analyse car ils sont des champs dans lesquels s'expriment plusieurs acteurs.

Pour tous les projets, l'analyse de la phase de la réalisation s'impose de façon soutenue, car elle fait intervenir d'autres types d'acteurs: La direction de wilaya du logement et des équipements publics (D.L.E.P.) est le maître d'ouvrage principal qui s'occupe des études, du suivi, de la coordination et du contrôle des travaux. Elle pilote également une cellule, créée par le wali, de suivi des travaux qui regroupe toutes les directions de la Wilaya. Concrètement comment se fait le partage des tâches dans la réalisation ? Comment les directions des travaux publics, de l'hydraulique, de la Sonelgaz, des PTT et du CTC (contrôle technique) coordonnent-elles leurs travaux ?

La relation entre entreprise maître d'ouvrage et entreprise maître d'œuvre renvoie à des pratiques liées aux spécificités découlant du contexte national : politique, culturel, technique et réglementaire.

#### **2.4. Les acteurs de la zone d'activités multiples (ZAM)**

L'URBACO, l'unique acteur de la Z.A.M, est à la fois promoteur foncier, maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Les pouvoirs de ce bureau d'étude sont très étendus. Dispose-t-il des capacités et des moyens nécessaires pour mener à bien ses actions ?

En conclusion tous les acteurs de la maîtrise d'ouvrage (ceux qui décident, administrent et gèrent) et ceux de la maîtrise d'œuvre (professionnels concepteurs, promoteurs et entrepreneurs) sont rassemblés autour du projet de la ville nouvelle Ali Mendjeli

Celle-ci apparaît comme la réponse trouvée aux problèmes de la ville de Constantine (donc de l'APC) ainsi qu'à ceux du Grand Constantine et cela contribue également à revaloriser l'image de la métropole régionale.

La V.N est une opération qui permet aux autorités locales de laisser leur empreinte. Pour des institutions financières telles que la CNEP c'est une opération au profit certain puisqu'elle honorera ses épargnants et du coup sa crédibilité augmentera. La V.N est aussi une opération qui permettra à tout citoyen l'acquisition du logement et du local à usage commercial de son choix. Elle est également propice à différentes formes de spéculation.

Au total il existe jusqu'à présent et à tous les niveaux une concordance, une unité, dans les positions des différents acteurs. Mais cela ne cache-t-il pas des divergences, des conflits qui pourraient apparaître plus tard ?

## **Références bibliographiques**

CADAT, PUD de la ville de Constantine, Constantine, 1974.

CNERU (Centre National d'Etudes et de Réalisations en Urbanisme), Actualisation du PUD de la ville de Constantine, Constantine, juin 1982.

MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DE LA CONSTRUCTION, CNERU (Centre National d'Etudes et de Recherche Appliquées en Urbanisme), grille théorique des équipements, janvier 1989.

RAPPORT PRÉLIMINAIRE «Pourquoi une ville nouvelle ?» URBACO (Centre d'Etudes et de Réalisations en Urbanisme), Constantine, février 1991.

Ville nouvelle de Ain El Bey, plan d'occupation des sols, 1<sup>ère</sup> tranche, rapport d'orientation, Centre d'Etudes et de Réalisation en Urbanisme, **URBACO**, juin 1994.

URBACO, plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU), groupement d'urbanisme, synthèse du rapport d'orientation, Constantine 1995.

Ville nouvelle de Ain EL Bey, zone d'activités multiples, situation au mois de juillet 2000. **URBACO**.

CHERRAD SALAH EDDINE, Constantine: De la ville sur le rocher à la ville sur le plateau, revue Rhummel N° 6, Université de Constantine, 1998.

Plans de la nouvelle ville

1/ **URBACO**, Schéma directeur de la ville Ain EL BEY, ech.1/5000

2/ **URBACO**, Schéma directeur de la ville Ain EL BEY, fiche technique ech.1/5000

## Notes

---

**[\*]** Chercheur associé CREAD, Enseignant à l'Université de Constantine.

**[\*\*]** Maître-assistante, Université de Constantine

**[1]** De l'urbanisme, des travaux publics, de l'hydraulique, de la régulation économique, de l'agriculture, des monuments et sites et des postes et télécommunications.

**[2]** De la distribution d'énergie, de la distribution des eaux et des transports.

**[3]** Office de Promotion et de Gestion Immobilière.

**[4]** L'Agence Nationale d'Amélioration et Développement du Logement.