



Quelle métropolisation pour Alger ?

Tarek Medjad, M'Hammed Setti, Guy Baudelle

► To cite this version:

Tarek Medjad, M'Hammed Setti, Guy Baudelle. Quelle métropolisation pour Alger ?. Méditerranée : revue géographique des pays méditerranéens, 2015. hal-01624224

HAL Id: hal-01624224

<https://univ-rennes2.hal.science/hal-01624224>

Submitted on 26 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Méditerranée

Revue géographique des pays méditerranéens / Journal
of Mediterranean geography

Varia

Quelle métropolisation pour Alger ?

Which metropolization for Algiers ?

Tarek Medjad, M'hammed Setti et Guy Baudelle



Éditeur

Presses Universitaires de Provence

Édition électronique

URL : <http://mediterranee.revues.org/7267>

ISSN : 1760-8538

Référence électronique

Tarek Medjad, M'hammed Setti et Guy Baudelle, « Quelle métropolisation pour Alger ? », *Méditerranée* [En ligne], Varia, mis en ligne le 17 septembre 2015, consulté le 08 février 2017. URL : <http://mediterranee.revues.org/7267>

Ce document a été généré automatiquement le 8 février 2017.

Tous droits réservés

Quelle métropolisation pour Alger ?

Which metropolization for Algiers ?

Tarek Medjad, M'hammed Setti et Guy Baudelle

- 1 Ce travail propose une réflexion sur le projet de métropolisation de la ville d'Alger. L'objectif du Schéma directeur d'aménagement de l'aire métropolitaine d'Alger (SDAAM) à l'horizon 2030 est en effet de faire accéder la capitale algérienne au rang de métropole internationale. De fait, plusieurs grands projets métropolitains ont été lancés ces dernières années tels que l'aménagement de la baie d'Alger, la dépollution de l'Oued el Harrach, la création de nouveaux espaces de loisirs le long de l'oued, la réalisation de la technopole de Sidi Abdallah à 30 km à l'ouest, le projet *Alger Médina* ou encore la construction d'une immense mosquée capable de rivaliser avec celles de La Mecque et de Médine. Ces projets ambitieux ne peuvent toutefois pas entièrement se substituer aux investissements plus ordinaires dont Alger a besoin. Un projet métropolitain doit en effet être conçu dans le cadre d'une politique d'aménagement global et intégré qui prend en considération toutes les dimensions de la métropolisation (économique, sociale et urbaine).
- 2 Nous aborderons tout d'abord les problèmes qui expliquent le retard d'insertion d'Alger dans le réseau métropolitain méditerranéen ainsi que les efforts d'adaptation aux normes du développement urbain qualitatif (cadre de vie, environnement, niveau de vie) associé au rang de métropole (Vandermotten, 1999). Nous tâcherons ensuite d'évaluer dans quelle mesure Alger cumule un nombre suffisant de fonctions pour être considérée comme une vraie métropole ou si elle reste cantonnée au rang de « métropole incomplète », en somme une ville en cours de métropolisation (*globalizing city*) (Marcuse et van Kempen, 2000).
- 3 Les politiques de développement régional menées en Europe aussi bien par l'Union européenne que par différents États (France, Allemagne, Pays-Bas) considèrent en effet de manière positive la métropolisation, en tant que facteur d'entraînement des économies régionales et nationales par le surcroît d'attractivité et de compétitivité qui résulte du dynamisme des plus grandes agglomérations. Or, Alger n'est aujourd'hui qu'une

agglomération millionnaire qui polarise les activités économiques du pays mais entretient une relation de dominant à dominé avec un territoire national toujours sous-développé et déséquilibré, situation assez représentative des capitales des pays émergents, alors qu'une métropole authentique doit plutôt être considérée comme un pôle de développement au service d'un espace élargi à sa grande région métropolitaine - dite *city region* (Scott, 2001)- voire du territoire national tout entier. C'est pourquoi cet article propose une lecture critique des modes de développement qui ont retardé la métropolisation d'Alger, ainsi qu'une analyse des difficultés de délimitation de l'*aire métropolitaine* (à savoir le périmètre du SDAAM, outil de planification spatiale) puisque Alger doit chercher un territoire support élargi qui lui permettra d'accueillir les nouveaux projets métropolitains.

- 4 Précisons que l'étude porte sur la ville d'Alger, qui abrite une population estimée à 2,4 millions d'habitants en 2008, soit 6,9 % de la population nationale¹. Le territoire de l'aire métropolitaine d'Alger est incontestablement le *plus densément peuplé*, le *plus urbanisé* (avec un taux d'urbanisation qui avoisine 80 %, contre 60 % à l'échelle nationale) et le *plus équipé* du pays, notamment en matière d'infrastructures de communication (réseau ferré, autoroutes, port, etc.). C'est aussi le territoire le *plus dynamique* et le *plus attractif* en termes de flux de population et d'investissement de la part de divers opérateurs économiques. Ces avantages confèrent à la ville d'Alger un poids considérable au niveau national. En revanche, son rôle international a régressé après les événements tragiques vécus par l'Algérie, en particulier la crise politique de 1992.

1 - Métropole et métropolisation : des concepts déformés dans le contexte algérien

- 5 Pour tenter de surmonter les problèmes de définition de la *métropole*, nous nous efforçons de prendre davantage en compte l'ensemble du territoire placé sous son influence. Deux notions principales, la *région métropolitaine* et l'*aire métropolitaine*, ont émergé dans le champ conceptuel dans un but commun de délimitation. Le concept de *city region* proposé par Alan Scott (2001) s'inscrit dans cette perspective.
- 6 La notion de métropole renvoie aussi aux différentes échelles : *régionale*, *nationale* et *internationale*. Ces échelles sont doublées par une hiérarchie. La question est alors d'évaluer si une métropole nationale telle qu'Alger peut prétendre entrer un jour dans la cour des métropoles internationales. Si cette capitale ne peut être comparée pour l'heure aux véritables métropoles internationales identifiées par de multiples *rankings* fonctionnels, cela ne signifie pas que sa suprématie nationale et certaines de ses fonctions spécifiques n'induisent pas *de facto* un certain rayonnement international. La ville est classée au 150^e rang mondial par sa population en 2014². Mais, d'après Marcuse et van Kempen (2000), "*la qualification d'une ville à un rang international dépend du niveau de son insertion dans la mondialisation dont le critère déterminant ici est l'économie*". Or, Alger est seulement la capitale d'un pays émergent en transition vers l'économie de marché. De fait, son insertion dans la mondialisation se heurte à des écueils administratifs et politiques, entre autres la fameuse règle 49/51³ qui entrave les négociations de l'accord de libre-échange avec l'Union européenne basé sur le respect des règles de concurrence libre et non faussée. Sans doute, pour le moment, Alger devrait-elle se contenter d'entrer dans le « club » des métropoles méditerranéennes, ambition plus conforme à son statut actuel.

- 7 C'est la raison pour laquelle les autorités entendent restaurer le rayonnement international de la capitale. Pour autant, les termes de *métropole* et de *métropolisation* sont le plus souvent mal utilisés en Algérie et dans une acception qui diffère selon qu'il s'agit de professionnels, de chercheurs et d'hommes politiques. L'ambiguïté se manifeste nettement dans les définitions énoncées par la réglementation algérienne. À titre d'exemple, le J.O. a défini la *métropole* comme « *une agglomération urbaine dont la population totalise au moins trois cent mille (300 000) habitants et qui a vocation, outre ses fonctions régionales et nationales, à développer des fonctions internationales* »⁴. Une telle acception n'est pas conforme aux standards académiques internationaux, mais elle a néanmoins servi de référence lors de la promulgation de la Loi relative à l'aménagement et au développement durable en 2002. Nous remarquons en particulier que le seuil démographique choisi apparaît singulièrement bas, surtout pour une ville de pays émergent où les seuils démographiques d'apparition des fonctions métropolitaines sont généralement supérieurs (Marcuse et van Kempen, 2000). On aurait pu s'attendre à un plancher de l'ordre du million d'habitants. Le terme s'est depuis banalisé dans le langage courant en Algérie et renvoie donc souvent à une ville de taille importante qui exerce une influence forte sur son espace régional. Cette vision n'est certes pas erronée, elle découle des différentes définitions mentionnées dans la littérature depuis quelques décennies (Lacour et Puissant, 1999 ; Vandermotten, 1999), mais elle semble bien vague et trop générale. Par exemple, la définition proposée par J.-C. Jager (2001) apparaît plus pertinente du fait de la mention de la zone d'influence métropolitaine : « *un pôle de concentration des activités et des hommes qui affirment son rayonnement sur un espace élargi* » (Jager, 2001). La métropole est en effet une agglomération plus dominatrice que la ville ordinaire. Elle est dotée de fonctions essentielles de décision, de direction et de pouvoir (création, information...) et exerce son emprise sur un vaste territoire qui, pour les centres les plus puissants, s'étend bien au-delà des limites nationales. À travers la mondialisation de l'économie et la circulation de plus en plus libre des biens, des services et des informations, fonctionne un mécanisme de sélection et de hiérarchisation des pôles du marché mondial. Ce qui signifie implicitement la mise à l'écart ou la marginalisation des organismes urbains qui n'offrent pas d'avantages comparatifs. Aussi la question est de savoir si la métropolisation peut réellement prendre corps à Alger.
- 8 Si des confusions ont été observées sur l'utilisation du concept de *métropole*, des ambiguïtés pèsent aussi sur l'emploi du concept de *métropolisation*. Son utilisation en Algérie reste très limitée et correspond toujours à la définition ancienne. À titre d'exemple, dans le Grand projet urbain (GPU) d'Alger, rédigé en français, dans le titre « *la métropolisation du territoire* », le concept fait simplement référence à la croissance démographique et urbaine : « *cette métropolisation mal maîtrisée à laquelle il faut globalement répondre, tout en prenant particulièrement en compte les contraintes spécifiques qu'elle impose au cadre propre de la capitale* ». En arabe, on retrouve les mêmes ambiguïtés. *El Hadira* prend le sens de grande ville (par la taille) dans les travaux de F. Boudaqa (2006). Le terme d'*El Hadira* a des racines dans l'histoire arabo-musulmane. On sait qu'Ibn-Khaldoun (1332-1406) a consacré la quatrième section de son ouvrage *El Muqaddima* (Les prolégomènes) à un éclairage sur les villes et les autres lieux où se trouvent des populations sédentaires. Le géographe établissait déjà une différence entre une ville normale et une métropole (*El Hadira*) : « *les métropoles surpassent les autres villes en activités commerciales et par le bien être dont on y jouit, cela tient à ce qu'elles les surpassent aussi par leur population* ».

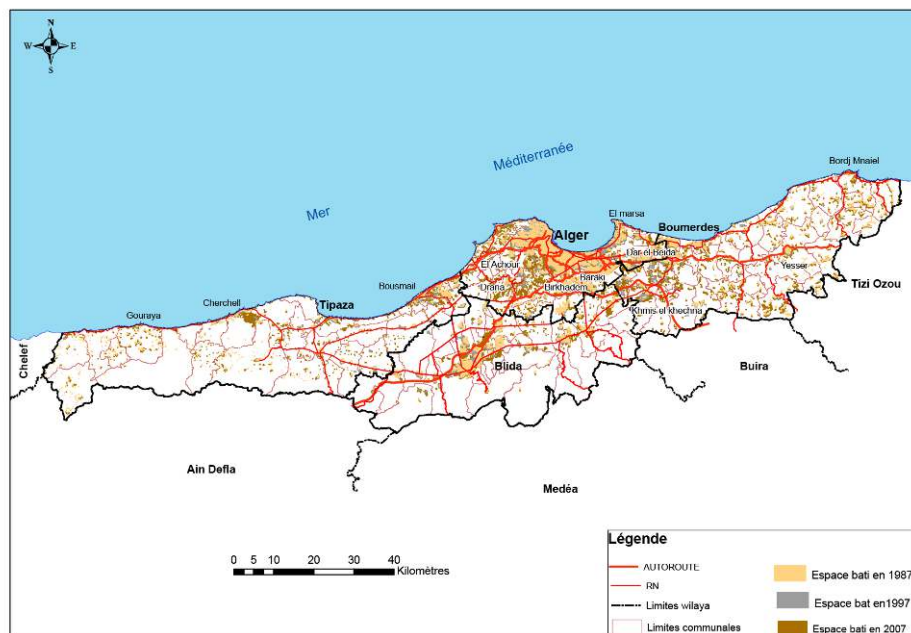
2 - Les effets de la polarisation de la ville d'Alger sur son aire métropolitaine

2.1 - Une extension tous azimuts

- 9 En fait, la métropolisation d'Alger illustre surtout le volet le plus « mortifère » du phénomène (Lacour & Puissant), à savoir une expansion spatiale accompagnée de maux divers difficiles à enrayer. Le processus d'urbanisation indique comme partout en Algérie une nette relation entre croissance démographique et extension périphérique. Pour Alger, cet étalement de l'espace urbain s'est accompagné d'un net ralentissement du taux de croissance de la population des communes du centre alors que celle des localités périphériques restait sensible, générée par l'excédent migratoire, ce qui a engendré un changement radical dans la structure de l'espace algérois. La banlieue a ainsi connu une croissance démographique que l'on peut qualifier de galopante à l'origine d'une extension-densification alarmante des zones résidentielles et bâties (COS poche de 3) (Hattab.S *et al.*, 2003), à l'instar des autres communes des wilayas limitrophes. L'apport migratoire massif avec un taux d'immigration qui avoisine 9 % (1987-1998), selon l'ONS, résulte de l'attraction exercée par la ville d'Alger en lien avec les nombreuses implantations industrielles de sa couronne.
- 10 Des méthodes de gestion hasardeuses font que les villes algériennes présentent tous les ingrédients d'une dynamique d'implosion. La poursuite de solutions de « bricolage » spontané en matière d'aménagement et d'urbanisme s'avère particulièrement nette dans le cas d'Alger malgré l'ambition métropolitaine déclarée des responsables nationaux.
- 11 Le taux de croissance globalement élevé de la population de la wilaya d'Alger entre 1998 et 2008 (1,6 %) s'explique par une forte immigration depuis les autres wilayas. Les multiples fonctions qu'implique son statut de capitale ainsi que les avantages comparatifs de ses infrastructures, son poids économique et démographique, font en effet d'Alger la destination préférée de la population. Une étude de l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT) estime pourtant que la ville d'Alger n'abritait plus dès 2002 que 41 % de la population de son *aire métropolitaine* contre 54 % en 1966. Mais cette baisse relative ne fait que refléter le débordement d'Alger sur les wilayas limitrophes de Tipaza, Boumerdès et Blida qui ont connu une croissance galopante (figure 1). On notera que la population de la wilaya d'Alger n'a pas cessé de croître en valeur absolue, il n'y a donc pas encore de désurbanisation (baisse de la population de la ville-centre). Cette diffusion de l'expansion urbaine sur les régions voisines pose le problème de l'organisation, de la cohérence et de la hiérarchisation des tissus urbains produits.
- 12 La figure 1 montre bien à quel point la tache urbaine s'est étendue dans diverses directions : vers les reliefs sahéliens du Sud-Ouest (soudure avec les agglomérations de Birkhadem, Draria, El Achour et Saoula); vers la zone sahélienne avec l'étalement de l'agglomération de Cheraga et la continuité de son bâti jusqu'à Ouled-Fayet et El Achour au sud-est et avec les agglomérations de Ain Benian et Staoueli au nord-ouest ; vers le sud, avec la jonction des agglomérations de Baraki, Oued Smar et Dar-El-Beida ; le long de la côte et de la baie d'Alger enfin avec le remplissage de l'espace compris entre Bordj-El Kiffan, Bordj El Bahri, Tamentfoust et El Marsa.

- 13 Avec cette croissance mal maîtrisée, l'agglomération algéroise atteint une taille difficilement gérable, avec les problèmes inhérents à une mégapole d'un pays en développement. D'ores et déjà les pouvoirs publics ne sont plus capables d'assurer ni une alimentation régulière en énergie électrique, ni la collecte efficace des ordures ménagères et autres déchets solides, ni un transport de qualité, ni de prémunir ses deux millions d'habitants contre les risques sismiques. Les autorités officielles sont pourtant conscientes que « *le développement incontrôlé, voire anarchique, des grandes agglomérations engendre des coûts économiques très élevés ainsi que la dégradation du cadre de vie des citoyens* » (Rapport de GGA, 1998).

Figure 1



Évolution de l'urbanisation dans l'aire métropolitaine d'Alger

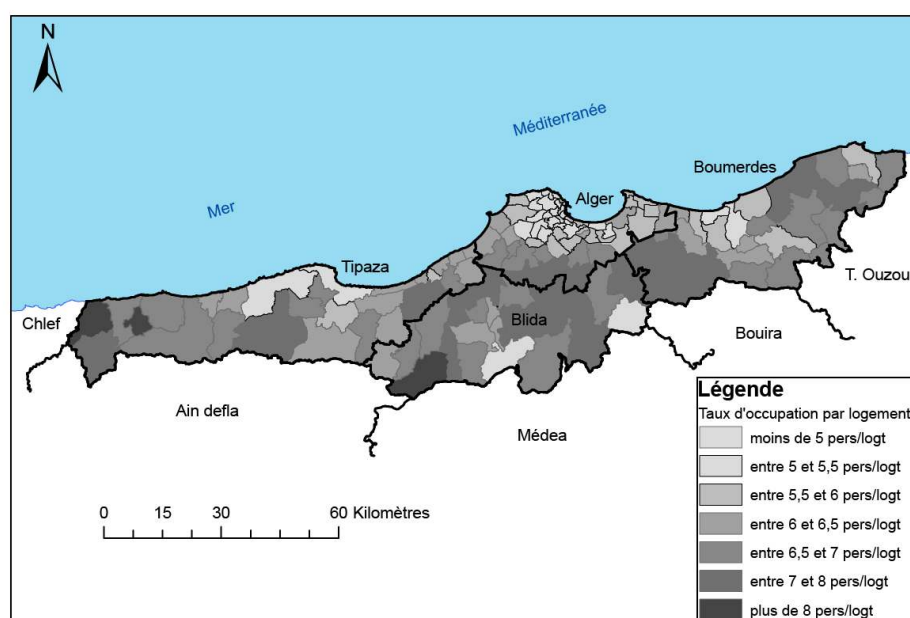
Source : synthèse des données à partir des cartes topographiques 1/25 000 (INCT), données non publiées de l'ONS, données de CNERU, réalisation T. MEDJADJ

2.2 - Une double crise urbaine et sociale

- 14 La pénurie de logements atteint une dimension critique avec un taux d'occupation par logement (TOL) avoisinant les six personnes en 2008 dans la wilaya d'Alger (fig. 2). Cette crise représente l'un des grands défis auxquels sont confrontés les pouvoirs publics sur le plan social. Leur capacité à satisfaire ces besoins est toutefois très limitée, sachant que les investissements internationaux dans le secteur de l'immobilier résidentiel sont quasiment absents, tandis que les programmes immobiliers locaux se heurtent à de graves problèmes fonciers, de financement et de réalisation. Récemment, une série de projets a néanmoins été lancée en vue de résoudre le déficit de logements. Il s'agit des programmes de l'Agence de l'amélioration et du développement du logement (AADL) ou du Logement social participatif (LSP). En 1995, on a ouvert le secteur du BTP aux capitaux privés, mais l'écart reste énorme entre l'offre et la demande. En parallèle, la libéralisation du marché foncier, jusque là presque entièrement contrôlé par la puissance publique, a

entraîné un renchérissement des prix d'achat, en partie provoqué par la corruption des fonctionnaires des agences foncières qui délivrent les autorisations d'acquisition, avec pour conséquence des programmes immobiliers mis en vente à des tarifs excluant une bonne partie de la population, d'où des frustrations importantes. En revanche, les communes de l'agglomération d'Alger mobilisent toutes leurs prérogatives et utilisent en particulier habilement le droit de préemption dont elles disposent pour constituer des réserves foncières en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux, ce qui pourrait apparaître comme positif si ces achats ne s'effectuaient le plus souvent au détriment des riches terres agricoles de la plaine de la Mitidja.

Figure 2



Le taux d'occupation par logement dans l'aire métropolitaine d'Alger (2008)

Source: sur la base des données de RGPH 2008, ONS, réalisation T. MEDJADJ

- 15 Ces déficiences de l'action publique en matière de développement socio-urbain s'expliquent par le fait que ni les stratégies d'aménagement effectives ni le système d'administration centralisé n'ont été à la hauteur d'une capitale de la dimension d'Alger. Certains chercheurs tirent la sonnette d'alarme (Djeral, 2001; Hadjiedj, 2004), ne cachant plus leur inquiétude face à l'angoisse qui envahit la population d'Alger en particulier et la société algérienne en général. Selon eux, ces problèmes sont dus à l'accumulation d'effets néfastes générés par plusieurs facteurs, parmi lesquels l'environnement urbain dégradé.
- 16 Ces inquiétudes s'expliquent notamment par le fait que des zones de marginalisation sociale se sont progressivement constituées dans l'agglomération, que ce soit en périphérie ou dans les quartiers anciens et vétustes du centre. Djeral (2001) en a montré les mécanismes principaux dans une approche socio-historique. Les causes principales du phénomène sont la densification excessive d'une ville où les espaces verts disparaissent et les ravins s'urbanisent.
- 17 Ces logiques de fragmentation s'expriment à Alger de façon spectaculaire dans l'opposition entre les quartiers populaires d'El-harrach, Bab el Oued, Bachdjarah, et d'autres encore qui abritent les populations défavorisées d'une part, et les *gated*

communities de Hydra et du Club des pins qui accueillent les populations les plus aisées et sont *de facto* le domaine réservé des cadres supérieurs de l'État.

- 18 D'une manière générale, les disparités sont considérables entre les différents quartiers, notamment entre le centre et la périphérie. La situation s'est cependant complexifiée dans la mesure où « *la périphérie ne constitue plus un espace sous intégré où s'accumule une population marginale, déracinée et chômeuse, comme c'était le cas pendant la colonisation. Au contraire, l'installation en périphérie peut représenter dans des proportions non négligeables un signe d'intégration, une certaine réussite* » (Labruyère, 2011). Le phénomène, qui remonte au début des années 1980, a été étudié par Benatia (1980). Mais aujourd'hui la ségrégation socio-spatiale est accentuée par les écarts en matière de développement (santé, services) qui se sont creusés entre les différentes classes de la société algérienne.
- 19 L'ambition métropolitaine risque d'accroître encore cette fragmentation socio-spatiale en accentuant les ségrégations et la relégation des populations défavorisées dans les quartiers marginalisés de banlieue. Enfin, la métropolisation peut accentuer le phénomène de sécession des quartiers aisés sous forme de *gated communities* qui remettent en cause la capacité de la ville à répondre aux impératifs sociaux d'un développement urbain durable. De nombreux travaux ont en effet montré pour les pays développés que si la métropolisation est souhaitable sur le plan économique, elle présente le risque d'effets négatifs sur les processus sociaux. Michel Bassand (2001) rappelle ainsi que « *la ségrégation sociale de la métropolisation a des conséquences multiples, qui varient selon son ampleur et sa rigueur* ».
- 20 L'expansion spatiale de l'agglomération algéroise pose en outre le problème de l'adaptation du territoire de planification à ces dynamiques.

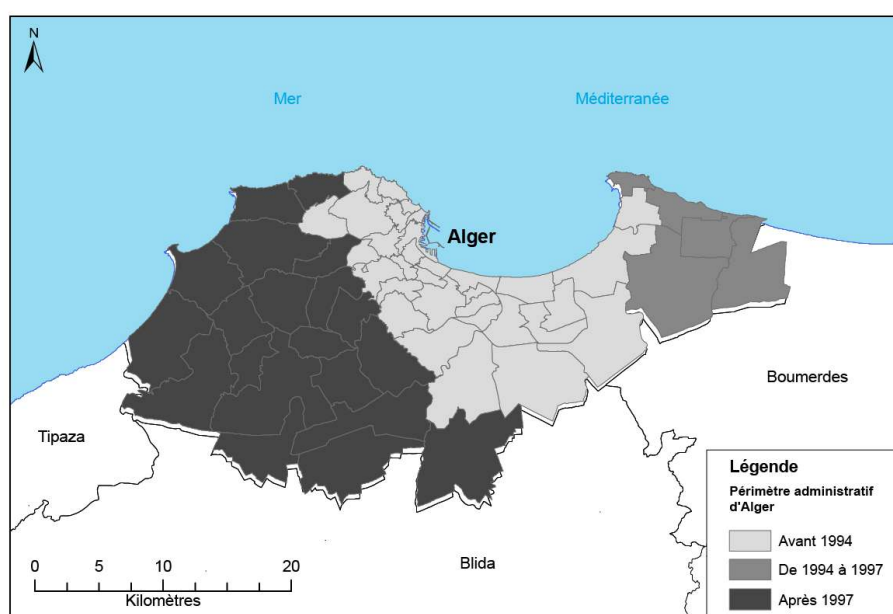
3 - La question du territoire de référence pour la planification métropolitaine

3.1 - L'élargissement du périmètre administratif de la capitale

- 21 Le mouvement d'urbanisation de la capitale s'est logiquement accompagné sur le plan administratif d'un élargissement des limites de l'agglomération d'Alger (figure 2). Le périmètre de planification a donc été agrandi. De 15 communes en 1978, il est passé à 28 en 1990 et 57 en 2000. Les dernières communes annexées à la wilaya d'Alger étaient rattachées aux wilayas limitrophes de Tipaza, Boumerdes et Blida. Ces communes servent traditionnellement de réceptacle aux populations issues de la ville-centre et des communes immédiatement limitrophes d'Alger. Compte tenu de ce processus centrifuge, il serait logique d'étendre le territoire administratif de la métropole algéroise au-delà de ses limites actuelles (figure 3).
- 22 Le rattachement de plusieurs communes à la wilaya d'Alger a débouché sur la création d'un nouveau système d'administration, spécifique, appelé "Gouvernorat du Grand Alger" ayant compétence sur le périmètre de la wilaya (figure 4). Cette réforme administrative a en outre supprimé l'échelon intermédiaire entre wilaya et commune, les *daïras*, qui regroupaient chacune quelques communes et relayaient l'autorité de la wilaya localement (par exemple pour la mise en œuvre des plans d'urbanisme). À la place, de nouveaux arrondissements urbains ont été créés au sein de l'agglomération, qui couvrent la commune d'Alger et sa proche périphérie, soit un périmètre moins étendu que les

anciennes daïras. Ces arrondissements manifestent une certaine déconcentration du pouvoir justifiée par l'ampleur des défis de la gestion urbaine dans cette zone. Par contre, les communes périphériques n'ont conservé que des prérogatives limitées dans le domaine de l'urbanisme et de la gestion des services. Dans tous les cas, la wilaya reste compétente pour valider les plans d'aménagement et d'urbanisme. Les arrondissements urbains et les communes sont tenus de respecter les directives de ces plans quant à l'exécution des projets de développement. Par exemple, les Plans de développement communaux (PCD) sont toujours tenus de faire référence au Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) de la wilaya.

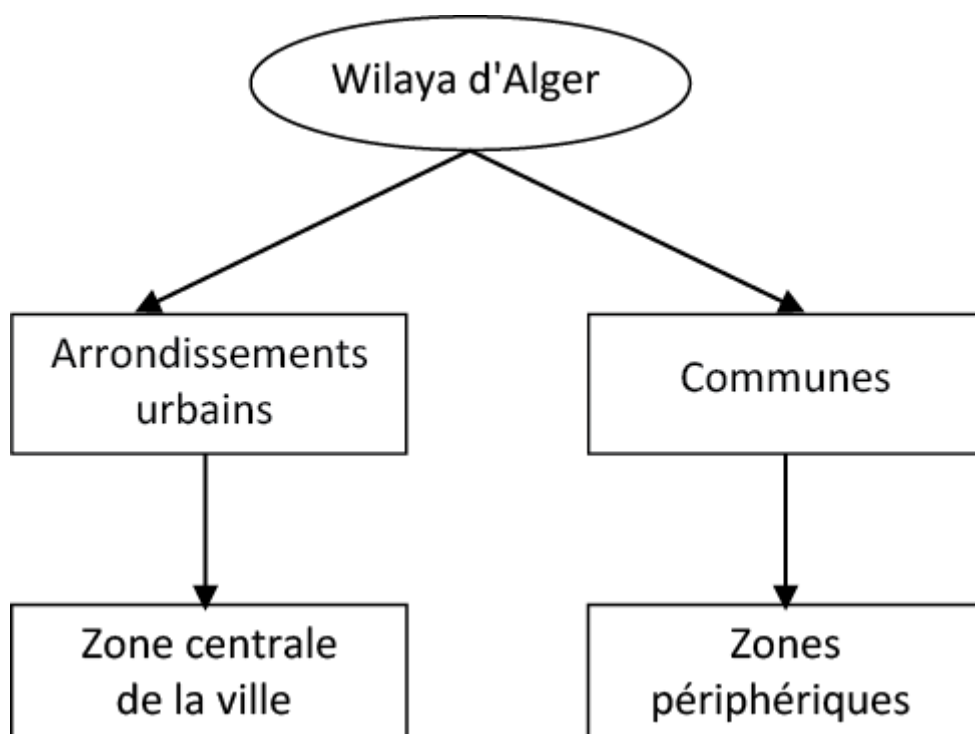
Figure 3



Évolution des limites administratives de la wilaya d'Alger

Source: données extraites de l'étude PAC (MATE, 2004), réalisation T. MEDJADJ

Figure 4



LES ÉCHELONS ADMINISTRATIFS DANS LA WILAYA D'ALGER

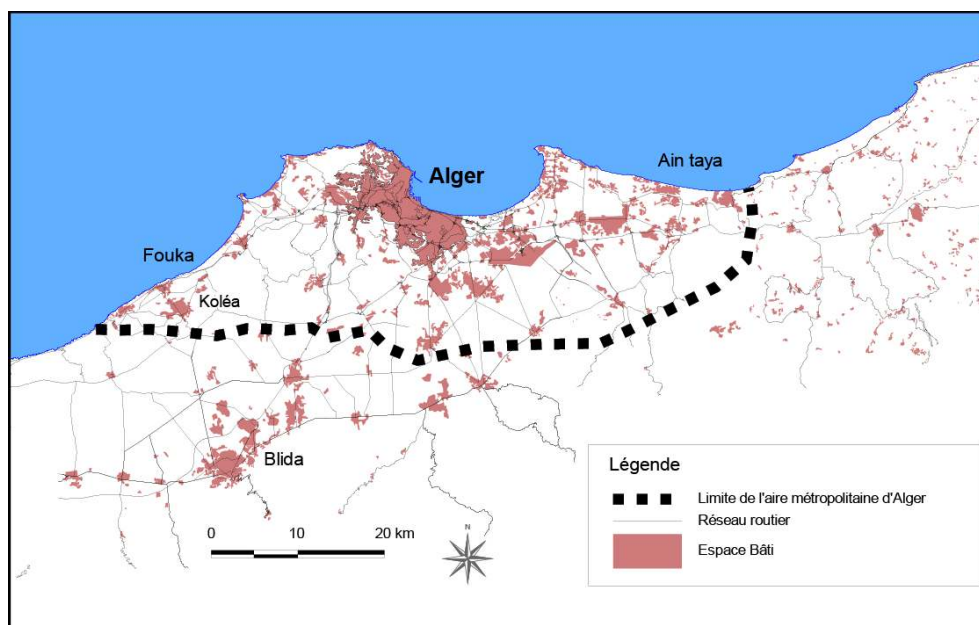
- 23 Cette annexion de territoires voisins, notamment vers l'ouest, est un processus souhaitable qui permettrait d'orienter l'urbanisation par de nouvelles opérations immobilières impulsées par la wilaya et donc d'éviter l'étalement de l'agglomération sur les terres agricoles à haute valeur agronomique situées dans la plaine de la Mitidja au sud, en dehors de ce périmètre. Ces zones fertiles seraient mises en péril si l'urbanisation devait suivre le même rythme dans les années à venir. « À cet égard, l'exemple le plus manifeste [d'une telle menace] est la création de toute une zone industrielle à Sidi Moussa, au cœur de la Mitidja, sans l'avis ni des autorités locales ni du COMEDOR » (Hadjiedj, 2004). L'État maîtrise en effet la totalité des sols à travers le Domaine national, propriétaire de l'ensemble du foncier agricole à l'échelle de tout le pays depuis l'indépendance. Mais cet atout apparent d'un contrôle absolu des terres agricoles a des effets pervers dans la mesure où l'État, soucieux du développement économique, n'hésite pas à programmer des projets d'habitat et d'équipement sur des terres agricoles aux dépens des paysans locataires. Ce problème ne concerne pas uniquement Alger mais d'autres villes du pays comme Oran, Annaba et Constantine, avec par conséquent le risque de phagocyter le domaine foncier agricole dans la mesure où la surface agricole utile (SAU) a enregistré une nette régression au niveau national, passant de 0,8 hectares par habitant en 1962 à 0,3 en 1991 et vraisemblablement 0,13 en 2005 (CNES, 2005). Mais c'est naturellement autour d'Alger que cette menace est la plus vive.

3.2 - Les échelles de planification adoptées et la délimitation de l'aire métropolitaine

- 24 Malgré l'agrandissement du périmètre administratif de la wilaya, les réformes mises en place à Alger n'ont jamais été à la hauteur des impératifs de la gouvernance. Il ne s'agit que d'une réaction des pouvoirs publics à la poussée urbaine de la capitale et non d'une mesure proactive visant à devancer le processus d'expansion pour tâcher de le contrôler, de le prévenir ou tout au moins de l'organiser. Dans cette perspective, un nouveau dispositif légal instauré en 1997 prévoyait la mise en place d'un Gouvernorat du Grand Alger (GGA) appuyé par un conseil municipal élu, le ministre gouverneur nommé par décret présidentiel étant doté de pouvoirs très étendus⁵. Le conseil aurait disposé de larges prérogatives en matière d'aménagement. Tous les documents d'urbanisme, à commencer par le SDAAM et le PDAU (Plan directeur), devaient être soumis à son approbation. Après trois ans d'existence, le GGA est dissous au prétexte d'une non-conformité avec la Constitution. L'initiative obéissait au désir de certains de remplacer le poste de *wali* (préfet) par un ministre gouverneur, et ainsi de maintenir la soumission de la ville aux procédures classiques de décision politique.
- 25 Cet épisode démontre que la capitale a été pilotée de façon de plus en plus centralisée depuis l'indépendance, tendance totalement contradictoire avec les principes d'une bonne gouvernance qui suppose de coordonner action publique et privée de manière plus horizontale en vue d'assurer le bien-être collectif. Cela étant, on sait que le mode de gouvernement n'a pas nécessairement dans la pratique d'effet automatique sur la gouvernance, dès lors que l'évolution du système administratif ne fait pas évoluer les modes de gestion de la ville et les pratiques effectives des différents acteurs. Au Caire par exemple, ce système de gouvernorat n'a pas apporté les changements escomptés, la ville restant classée parmi les moins vivables du monde⁶. Le cas de l'Algérie est du reste différent de celui de l'Égypte. Alger était en effet la seule à bénéficier du système de gouvernorat défini comme « *un système d'administration et de gestion d'un territoire, basé sur la communication, le dialogue permanent, la concertation et la coordination des initiatives en vue de fédérer en un projet commun tous les opérateurs institutionnels* », définition très conforme au principe de (bonne) gouvernance mais qui n'a pas été incarnée par le Gouvernorat du Grand Alger. Cependant, ce système prévoyait un statut particulier pour Alger alors que le reste du territoire national et donc les autres grandes agglomérations conservaient l'organisation administrative, à savoir le système de la wilaya.
- 26 La réalité du terrain montre toutefois une autre logique dans la gestion et la programmation des projets d'ordre métropolitain. Le problème de la représentativité des assemblées élues, entre autres, ou le faible niveau de démocratisation des assemblées locales constituent des obstacles à la mise en œuvre effective de bonnes pratiques de gouvernance urbaine à Alger telles que la concertation, la coordination multi niveaux. Le citoyen est loin d'être impliqué dans le processus d'aménagement. Le wali, désigné par l'État, conserve toutes les prérogatives pour valider les projets urbains ou approuver plans et schémas d'aménagement.
- 27 La question de la délimitation de l'aire métropolitaine d'Alger fait de plus l'objet de divergences de vues d'après les différents rapports, schémas et études réalisés sur cette question que nous avons pu consulter. Il apparaît que l'Office national des statistiques (ONS) a délimité l'espace métropolitain en adoptant un critère de densité de population,

tandis que le Centre national d'étude et de recherche en urbanisme (CNERU) s'est fondé sur la mobilité quotidienne, de type navette, entre la capitale et les *wilayas* limitrophes (figure 5). De même, la carte que nous avons réalisée dans le cadre de notre participation à l'élaboration du Schéma directeur de l'agglomération s'appuie essentiellement sur la densité de peuplement et les flux de migrations pendulaires (figure 6).

Figure 5

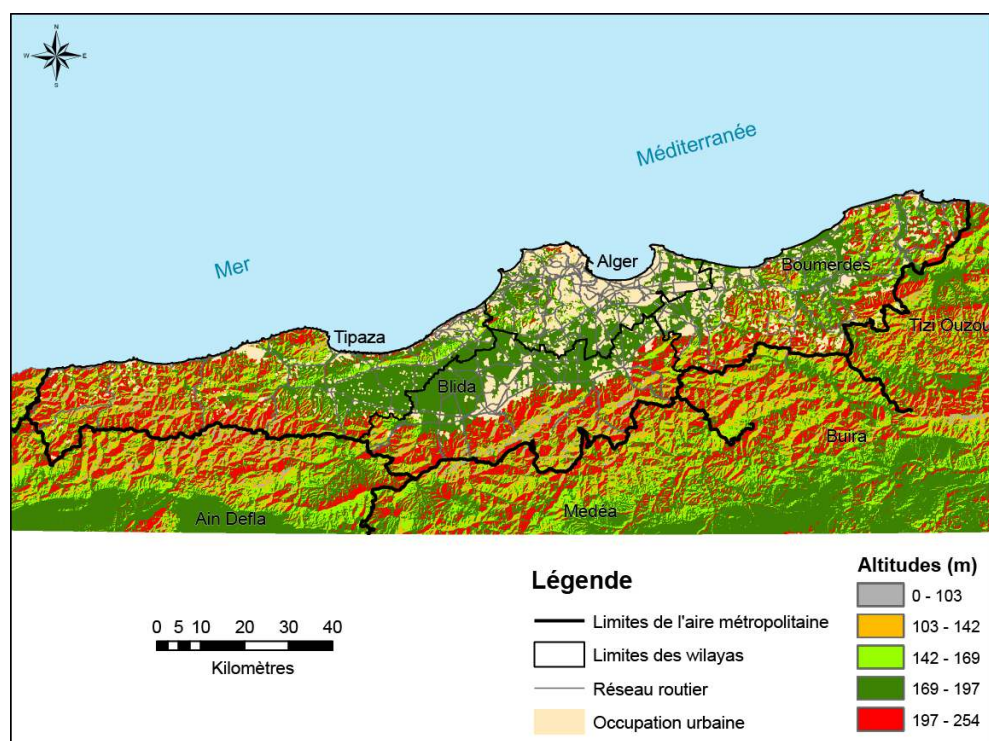


L'aire métropolitaine algéroise selon l'ONS (1987)

Source : archives de l'ONS, 1987, conception et réalisation : T. MEDJADJ, 2015

- 28 En 1987, la ville d'Alger n'avait encore atteint ni la taille ni le niveau de complexité actuels. Les zones alors classées comme périphériques sont devenues depuis des quartiers péricentraux. L'arrière-pays fonctionnel d'Alger ne dépassait pas quelques dizaines de kilomètres à cette date.

Figure 6



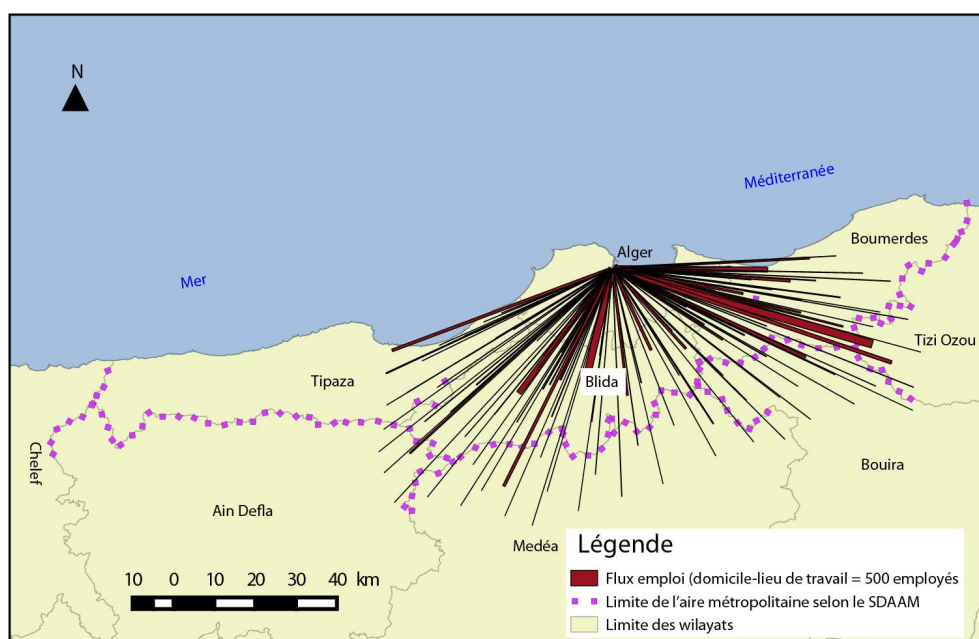
L'aire métropolitaine algéroise selon l'étude du SDAAM (2012)

Source : les données extraites des cartes topographiques 150 000 de l'INCT, réalisation : T. MEDJADJ

- 29 La question relative au choix de l'échelle d'intervention n'a pas été facile à régler. Alger est la capitale du pays et concentre à ce titre les fonctions de commandement et de pouvoir politique, mais elle est aussi et surtout une métropole nationale dont l'aire d'influence dépasse les limites de sa wilaya. L'aire d'influence d'Alger englobe les wilayas limitrophes de Blida, Boumerdes et Tipaza, avec des déplacements pendulaires qui atteignent jusqu'aux autres wilayas plus lointaines de Médéa, Tizi Ouzou et Bouira (figure 7). Cette situation est relativement ancienne puisque les documents produits par le Comité d'étude, de développement, d'organisation et d'aménagement de l'agglomération d'Alger (COMEDOR) et le Centre national d'étude et de recherche en urbanisme (CNERU) dans les années 1970 et 1980 évoquaient, déjà, l'aire métropolitaine algéroise. Le découpage territorial retenu à l'époque correspond au territoire actuel de la wilaya d'Alger. L'aire métropolitaine sera finalement délimitée en 2001 selon les critères conjoints de la densité de peuplement et de la mobilité quotidienne des populations actives. Ce découpage permet de tenir compte de l'évolution des dynamiques urbaines, en particulier de l'extension des zones périphériques le long de la côte orientale de la baie qui a connu un boom immobilier entre 1990 et 2008, à l'instar de l'axe « centre-ville - Les Eucalyptus », principal réceptacle d'une urbanisation non réglementée, sans parler de l'urbanisation accélérée des villes satellites situées plus loin dans l'aire métropolitaine.
- 30 L'enquête originale que nous avons réalisée confirme la poursuite du processus d'étalement résidentiel de l'agglomération algéroise hors des limites de l'Aire métropolitaine. En effet, nous avons adressé en 2014 un questionnaire à 150 chefs d'entreprise de la plus grande zone industrielle de l'agglomération située à Rouïba à une vingtaine de kilomètres à l'est d'Alger (figure 5). L'enquête portait sur le lieu de résidence

du personnel d'entreprises comptant entre dix et cinquante employés. Nous avons pu exploiter une centaine de réponses portant sur quelque 2000 actifs et cartographier les navettes domicile-travail correspondantes (figure 7). On constate que si les flux ne débordent pas des contours ouest et est de l'Aire métropolitaine, en revanche ils l'excèdent largement vers le sud, ce qui plaide pour une extension des limites de l'Aire métropolitaine d'Alger dans cette direction pour favoriser une planification prenant davantage en considération les dynamiques spatiales à l'œuvre, même si l'on sait que la coïncidence parfaite et définitive entre territoire de gestion et espace fonctionnel est illusoire en raison même de la transformation permanente de l'organisme urbain. Cela étant, un décalage trop manifeste entre le territoire de l'aire métropolitaine et l'aire pendulaire est source de dysfonctionnements majeurs. Une meilleure correspondance entre territoire de planification et espace des migrations de travail améliorerait moins l'efficacité des transports collectifs – désormais assurés par des sociétés privées – qu'elle ne promouvrait une meilleure gestion des sols en augmentant significativement l'offre de logements sociaux particulièrement déficiente en périphérie. Une offre foncière à prix modéré en périphérie soulagerait le parc immobilier à vocation sociale concentré en cœur d'agglomération et particulièrement surpeuplé à l'heure actuelle.

Figure 7



Les mouvements pendulaires des travailleurs dans la région algéroise (2014)

Source : réalisation sur la base des données de l'enquête de terrain, T. MEDJADJ, 2014

Conclusion

- 31 La métropolisation d'Alger est sans doute un projet décisif pour améliorer la compétitivité de la capitale et celle de toute l'Algérie. Une transformation fonctionnelle de la ville s'impose pour aboutir à cet objectif. Néanmoins, il ne s'agit pas uniquement de réaliser des grands projets urbains dans la capitale mais d'assurer une ouverture économique selon une double articulation.

- 32 Premièrement, par une articulation externe avec d'autres métropoles internationales et avec celles de la Méditerranée en particulier. C'est ainsi que la ville d'Alger pourra espérer être le moteur de développement de toute l'Algérie. Mais il est indispensable à cette fin de choisir un cadre fonctionnel pertinent comme territoire support pour accueillir les projets métropolitains en élargissant le territoire de planification (dit *aire métropolitaine*) aux wilayas voisines.
- 33 Et deuxièmement, par une articulation interne qui passe par la connexion de la ville avec son aire métropolitaine ainsi que par l'intensification des flux avec les villes moyennes environnantes et même avec les pôles d'équilibre en voie de constitution (les nouvelles villes) sur les Hauts-Plateaux et dans le Sud. Faute de quoi, les efforts actuellement conduits en matière d'aménagement urbain à Alger en faveur de la métropolisation entreront en contradiction avec les orientations du Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT) qui cherche à promouvoir le développement de ces villes dans un souci d'équilibre territorial à l'échelle nationale.
-

BIBLIOGRAPHIE

- BASSAND M., (2001), *Les six paramètres de la métropolisation, les enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, PPUR, 36 p.
- BENATIA F., (1980), *Alger, cité ou agrégat*, Armand Colin, Paris, 60 p.
- BOUDEQQA F., (2006), *La métropolisation à Alger*, thèse de doctorat en géographie, Université des sciences et de la technologie Houari Boumediene, Alger.
- Conseil national économique et social, (2005), *Rapport sur le développement local en Algérie*, Alger.
- DJERBAL D., (2001), Alger où quand la marge passe par le centre, *Anaqd*, Revue des études critique et sociale, n°15, automne-hiver, 10 p.
- HADJIEDJ A., (2004), *Alger et les nouveaux défis de l'urbanisation*, L'Harmattan, Paris, 182 p.
- HATTAB S., ZIANE M., (2013), Le coefficient d'occupation du sol (COS) et la promotion des techniques modernes de la gestion urbaine, *Courrier du Savoir*, n° 04, juin 2003, p. 29-33.
- Ibn KHALDOUN, (1961), *El mukaddima*, Beyrouth, Dar el oulouloum, 413 p.
- JAGER J.-C. (dir.), (2001), Enjeux et définition de la métropolisation, *Cahier de la métropolisation*, n° 1, Forum villes et territoires méditerranéens, Marseille, url : [\[cliquer ici\]](#)
- LABRUYÈRE J., (2011), « Anthropologie et sociologie urbaine », *Anaqd*, n° 15, 60 p.
- LACOUR C., PUISSANT S. (dir.) (1999), *La métropolisation. Croissances, diversité, fractures*, Anthropos/Economica, Paris, 190 p.
- MARCUSE P., KEMPEN (van) R., (2000), *Globalizing cities: a new spatial order?*, Malden, Mass : Blackwel, url : [\[cliquer ici\]](#), consulté le 15/01/2015.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, (2004), *Plan d'aménagement côtier*, Alger.

- Gouvernorat du Grand Alger, (1997), *Le grand projet urbain*, Urbanis, ANEP, Alger, 105 p.
- Gouvernorat du Grand Alger, (1998), *La stratégie d'aménagement et de développement de la capitale et les axes du programme d'activité de l'année 1999*, 149 p.
- SCOTT A., (2001), *Global City-Regions. Trends, theory, policy*, Oxford University Press, Oxford, 484 p.
- VANDERMOTTEN C. *et al.*, (1999), Villes d'Europe, cartographie comparative, *Bulletin du Crédit Communal*, vol. 53 (207-208), n° 1-2, 408 p.

NOTES

1. Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH, 2008).
2. [cliquer ici] consulté le 12/12/2014.
3. La règle 49/51 impose aux investisseurs étrangers un partenariat avec les entreprises nationales (privées ou publiques) : 49 % pour l'investisseur étranger et 51 % pour l'entreprise nationale. Cette règle est très critiquée par les économistes, car elle est considérée comme une barrière à la captation des IDE.
4. Journal officiel de la République algérienne n° 77 du 15 décembre 2001.
5. Appelé en arabe *El mouhafada* qui fait référence à une forme de découpage administratif appliquée en Égypte et en Irak. Ce statut particulier de Gouvernorat du Grand Alger a été octroyé par l'ordonnance n° 97-15 du 31 mai 1997
6. Selon un rapport publié dans *The Economist Intelligence* du 21/02/2010.

RÉSUMÉS

Cet article propose une réflexion sur le projet de métropolisation de la ville d'Alger que les autorités nationales veulent faire accéder au rang de métropole méditerranéenne internationale. Les nombreux projets métropolitains lancés ces dernières années questionnent cependant la réponse aux besoins les plus courants des Algérois. Le retard d'insertion d'Alger dans le réseau métropolitain méditerranéen et les efforts d'adaptation aux exigences d'un statut métropolitain seront évoqués dans un premier temps. Dans un second temps, nous poserons la question de la suffisance des moyens développés pour faire accéder l'agglomération au rang de métropole fonctionnelle. Enfin, nous soulignerons qu'Alger entretient une relation déséquilibrée avec son arrière pays, ce qui pose la question du territoire de référence pour la planification de la métropolisation algéroise.

This paper looks at the metropolization of Algiers that the national authorities seek to achieve by assigning the status of an international Mediterranean metropolis. Many large metropolitan projects have been launched in recent years to meet the basic needs of Algiers' population. Firstly, we look at the reasons for delays in Algiers' insertion in the Mediterranean metropolitan network and its efforts to adapt to the demands of a metropolitan status. After that, we assess the measures put into place to help Algiers become a true metropolis. Finally, we show that Algiers maintains an unbalanced relationship with its hinterland, which raises the question of the reference territory for planning the Algiers metropoli.

INDEX

Index géographique : Alger, Méditerranée

Mots-clés : métropolisation, aménagement, développement

Keywords : metropolization, planning, development

AUTEURS

TAREK MEDJAD

M'HAMMED SETTI

GUY BAUELLE