
Le transport dans les stratégies de la planification urbaine de l'agglomération d'Alger

Tahar BAOUNI*

1. Introduction

De prime abord, l'on note que dès les premières années de l'indépendance, la ville d'Alger a connu des mutations socio-spatiales trop rapides qui ont posé le problème de son aménagement bien plutôt que les autres villes du pays.

Avec la croissance accélérée de la capitale, la planification urbaine apparaît comme une préoccupation essentielle des autorités. Ceci a vu, juste après l'indépendance la mise en place d'une structure¹ chargée de gérer le développement de la capitale. En effet, plusieurs instruments et outils ont été réalisés quant à l'aménagement et le développement de la capitale, et aucun n'a connu de succès. Ceci traduit clairement l'échec de la planification urbaine de la capitale.

En tenant compte de la topographie, la disponibilité ainsi que l'accessibilité et la viabilisation des terrains, le Plan d'Orientation Générale (P.O.G.) d'Alger (approuvé en 1975) prévoyait l'extension de l'agglomération algéroise le long de la baie vers l'Est. Toutefois, en 1979 le P.O.G. est dénoncé et une nouvelle étude est envisagée sous la forme d'un Plan Directeur et d'Urbanisme (P.U.D.). Ce dernier, conformément

* Enseignant chercheur à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture (ex. EPAU) d'Alger.

¹ C.O.M.E.D.O.R. : le comité permanent d'étude, de développement, d'organisation et d'aménagement de l'agglomération d'Alger prend en charge l'élaboration et la mise en œuvre (selon ses statuts) des premières options d'aménagement de la capitale. Rattaché directement à la Présidence de la République afin de garantir ses prérogatives. Selon son fonctionnement, le C.O.M.E.D.O.R. devait, en effet, assurer la participation ainsi que la coordination de toutes les actions sans exclure aucune.

aux orientations politiques a réorienté l'extension de la capitale vers le Sud-Ouest. En outre, l'étude du P.U.D., qui est arrivé à terme en 1987, n'a pas été approuvée ni même remise en cause. En 1990, et conformément à la nouvelle loi sur l'aménagement et l'urbanisme, les autorités de la wilaya ont reconduit le P.U.D. par une actualisation des données démo-économiques sous la forme d'un Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (P.D.A.U.). Ce dernier fut abandonné à son tour et un nouvel instrument, en l'occurrence le Grand Projet Urbain (G.P.U.) a été mis en place quant à l'aménagement d'Alger. Le G.P.U. avait lancé un chantier éphémère de travaux de réhabilitation et de rénovation de certains quartiers de la capitale.

Par conséquent, le transport urbain n'apparaît pas de façon remarquable dans les divers instruments et outils de planification urbaine. En effet, les grands schémas de transport préconisés dans le cadre de la planification urbaine d'Alger durant la période post-coloniale, ne semblent pas être en harmonie avec les plans d'occupation des sols.

2. Schéma des structures d'Alger 1985 : Une stratégie d'aménagement avortée

Le recensement de 1966 a révélé que l'ampleur démo-économique de la capitale a largement dépassé les instruments de gestion existants. C'est ainsi qu'en 1968, sur la base d'un bilan réalisé par le bureau d'étude national E.C.O.T.E.C.² pour le compte du ministère de l'économie, la première étude, consacrée à l'aménagement urbain d'Alger, a été engagée.

Le plan d'aménagement et de développement de l'agglomération algéroise initié par le C.O.M.E.D.O.R. (1969-1970) s'articulait sur un « schéma des structures d'Alger à l'horizon 1985 » et se fondait sur une population maximale de 1,6 à 2,1 millions d'habitants; il proposait, notamment pour ses objectifs démographiques, un plan d'organisation stratégique de la capitale autour des grands équipements et éléments structurants. En outre, l'étude avait exploré deux options spatiales possibles qu'offrait le site de l'agglomération d'Alger : l'option Est, le long de la baie et l'option Ouest sur les collines du Sahel. En raison de ses nombreux avantages, c'est l'option Est qui fut choisie, nécessitant une superficie de 7000 ha pour une population de 2,2 millions d'habitants, soit approximativement le double de la superficie qu'occupait alors

² E.C.O.T.E.C. : Entreprise d'Etudes et de Réalisation du bâtiment.

Alger. Selon Taieb³, l'option Est a été, alors, préférée en raison notamment de son contenu social (réhabilitation des zones marginalisées).

Il y a lieu de rappeler, que la première phase de mise en œuvre du schéma 85 était inscrite dans le cadre du premier plan quadriennal (1970-1973)⁴.

Par ailleurs, le C.O.M.E.D.O.R. décida de geler en 1971 l'essentiel des projets envisagés par la première phase du « schéma 85 » et de remettre ce dernier à l'étude. De toute évidence, le gel des programmes, qui auraient pu se réaliser dans le cadre du premier plan quadriennal (1970 - 1973), a accru les retards qu'accumulait déjà la capitale en termes de logements, équipements et infrastructures.

Le transport : une stratégie basée sur le développement des infrastructures routières

En dépit des difficultés inhérentes au contexte d'Alger, les auteurs de l'étude ont cherché à étudier la question des transports urbains dans le schéma 85 par la conception d'un système d'infrastructures routières basé sur une hiérarchie très fonctionnelle (routes, autoroutes et voies rapides). En outre, ce schéma directeur d'infrastructures routières dans l'agglomération algéroise permettait une articulation suffisante et cohérente du réseau principal avec les réseaux de la voirie urbaine, ce qui assurait un meilleur fonctionnement de l'ensemble du système.

Les auteurs de l'étude ont confronté les options et hypothèses d'urbanisation formulées, non pour en tirer une solution « optimale » mais pour hiérarchiser, à postériori, certaines caractéristiques des différents réseaux par rapport aux possibilités de développement de l'agglomération. Les auteurs tenaient compte du fait que le nombre d'actions à entreprendre (à moyen et long termes), tels que les effets induits (ou d'impact) ne pouvaient être programmés en toute connaissance de cause.

De ce fait, l'examen des résultats de l'étude a pu révéler que les réseaux ont eu un effet sur la distribution des déplacements et sur la répartition des modes de transport. A cet égard, le système de transport en commun, les transports de masse ainsi que le chemin de fer (suburbain et inter urbain), particulièrement chargés pour les déplacements de

³ Taieb, M. « Problématique de la gestion urbaine en Algérie à travers les plans d'aménagements urbains d'Alger », Colloque « aménagement et gestion des villes », les 20 et 21 Mars Zeralda Alger, 1994.

⁴ 4000 logements, cité gouvernementale, 12 km d'autoroutes, la rénovation et restructuration du Hamma, Université de Bab Ezaouar.

moyenne et longue distances (voies rapides), constituaient une application de ce principe.

3. Plan d'Organisation Générale : Un plan basé sur un concept fondamental de la planification urbaine.

Après le gel des études antérieures portant sur l'aménagement urbain d'Alger, le C.O.M.E.D.O.R. tenta de définir une politique urbaine nouvelle et cohérente, afin d'orienter et de contrôler la croissance d'Alger. En effet, il décida en 1971 de rompre avec les anciennes méthodes et les propositions des études antérieures et lança une nouvelle étude portant sur l'aménagement et le développement de l'agglomération d'Alger à l'horizon 2000. Ce changement avait requis cinq années de travaux complémentaires et aboutissait à un plan d'organisation générale de la région d'Alger (P.O.G.) adopté par ordonnance en 1975⁵. Dans son contenu global, le plan ainsi élaboré présente le caractère de plan d'orientation générale ayant pour objectif de définir la stratégie de l'urbanisation de l'agglomération d'Alger, d'orienter et de coordonner, dans leurs grandes lignes toutes les actions de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et du secteur privé, actions visant l'aménagement du territoire dans le périmètre de l'agglomération. Le P.O.G. impliquait la nécessité d'une planification permanente qui touchait non seulement l'agglomération mais toute la région algéroise. Dans le P.O.G. résidait la mise en place d'un instrument d'organisation du développement urbain de l'agglomération algéroise.

D'une manière générale, le P.O.G. avait pour objectif global l'organisation et la réorganisation de l'espace urbain algérois " existant " et en " extension ". Dans ce cadre, on retrouva la limitation de la croissance spontanée de la capitale et sa région, la définition des grandes lignes de la stratégie d'urbanisation et du plan de transport ainsi que des indications sur la dynamique du développement sectoriel à l'intérieur de l'agglomération d'Alger; ce sont là les principaux objectifs du P.O.G. L'amélioration du fonctionnement urbain de la capitale et des conditions de vie des habitants faisait également partie des objectifs fixés dans le plan d'orientation générale d'Alger.

Toutefois, il faut souligner que le P.O.G. constituait, d'une part le cadre de référence et de coordination des différents plans à l'échelle locale. D'autre part, il servait de support à la concertation et à la coordination de l'ensemble des investissements à planifier

⁵ Ordonnance n°75-22 du 27/03/75.

sectoriellement et spatialement, et notamment à l'occasion de l'élaboration des plans nationaux de développement économique.

« Au-delà, d'un instrument de *développement urbain* agissant directement sur l'espace, il s'agissait comme un plan de développement économique et social, revêtant un aspect beaucoup plus dynamique et moins figé, se démarquant aussi de l'état statique des *plans d'urbanisme* précédents. »⁶

Quelles étaient les lignes directrices du P.O.G. ?

La méthode d'étude et d'élaboration du P.O.G appliquée par le C.O.M.E.D.O.R. mettait en évidence une conception de la planification urbaine qui se voulait soucieuse d'opérer le plus possible sur des bases scientifiques tout en restant cohérente avec certaines réalités et contraintes. Il y a lieu de considérer, que la méthode proposée et appliquée par le C.O.M.E.D.O.R. pour le P.O.G. de l'agglomération d'Alger a pu profiter d'un niveau d'étude et d'élaboration plus complet en raison de la complexité des problèmes propres à la capitale, qui ont obligé les exécutants à faire appel à des moyens plus importants sur les plans humain, matériel et technique.

En se basant sur les hypothèses formulées par le P.O.G., une étude portant sur la réorganisation urbaine⁷ a été entreprise dans le but de déterminer les entités, les moyens et les modalités d'intervention dans la ville existante en vue d'apporter une solution immédiate à certains problèmes prioritaires et aux besoins les plus urgents (espaces dégradés) et d'atteindre les conditions d'équilibre nécessaires dans le nouveau modèle d'urbanisation proposé par le P.O.G. En fait, l'étude conseillait une stratégie qui relèguerait au second plan les grandes opérations de prestige. Elle privilégiait les actions de rénovation, de restructuration du tissu urbain ; insistant sur les moyens nécessaires à la mise en place d'une telle intervention (structures productives, rôle des collectivités locales, législation, structures technique et administrative, etc.).

Ainsi, le P.O.G., se voulait un instrument "ouvert" constitué dans un cadre de référence à long terme pour la mise en place d'une action de « planification permanente » qui devait préciser et affiner ses contenus à travers l'élaboration de plans détaillés, conçus en relation étroite avec la planification économique⁸

⁶ Anouche, K., *La croissance d'Alger, crise de l'habitat. Essais de planification urbaine*, thèse de doctorat, Paris, 1998.

⁷ Comedor-G.E.O. : *Réorganisation urbaine d'Alger*, Alger, 1972-1973.

⁸ Sgroi-Dufresne, M., *Alger 1830-1984 Stratégies et enjeux urbains*, Paris, Editions sur les civilisations, 1987.

Toutefois, il faut noter que du point de vue juridique, aucun texte réglementaire ne faisait référence à l'élaboration du P.O.G. ; ce dernier fut approuvé par ordonnance, ce qui lui conféra le caractère de cadre législatif pour le développement et l'aménagement urbain de l'agglomération d'Alger.

Ainsi, pour le P.O.G. l'aménagement futur de l'agglomération algéroise s'organisait autour de trois grandes bandes urbanisées, caractérisées chacune par la prédominance d'une fonction urbaine. Ces bandes urbanisées étaient séparées par de larges espaces réservés au tourisme et aux loisirs.

Dans l'optique du P.O.G., il s'agissait d'envisager toutes les options d'aménagement et de programmation non seulement d'Alger, mais aussi de toute sa région. Cependant, la limite de la croissance d'Alger n'était gérable ou possible que par une organisation spatiale à l'échelle régionale⁹. Le P.O.G., se basant sur les projections démographiques, prévoyait l'installation de trois (3) autres millions d'habitants répartis dans le reste de la Wilaya par la création de nouveaux pôles urbains dynamiques qui devaient contrebalancer la forte attraction d'Alger en accueillant le surplus de la population et les nouveaux emplois. Il s'agissait des pôles de Hadjout - Tipaza à l'ouest de Blida et de Larba au piémont de l'Atlas Blidéen et de Bordj Menail à l'est.

L'optique régionale du P.O.G. était d'arrêter les limites des zones à urbaniser dans le périmètre de l'agglomération d'Alger, et de protéger les terres agricoles par la création d'une zone tampon entre les limites d'Alger et les quatre pôles urbains prévus. Cependant, les conséquences furent lourdes pour la plaine de la Mitidja, et le phénomène d'urbanisation sur cette zone s'accéléra et devint par la suite incontrôlé.

Infrastructures et systèmes de déplacement dans le P.O.G. : Une approche multimodale

Dans le cadre du P.O.G., le transport était considéré comme un élément important dans l'organisation spatiale de l'agglomération algéroise. En s'inspirant du schéma des structures 85, les grandes options du P.O.G. étaient orientées vers la réalisation et le développement d'un réseau routier hiérarchisé et cohérent. Le grand schéma de voirie s'articulait sur la réalisation de l'autoroute Est longeant le front de mer à partir du port, la rocade Sud comme ceinture périphérique et des radiales assurant la liaison entre la rocade et l'autoroute Est. Le second niveau de voirie situé à l'intérieur du tissu urbain et formé de routes urbaines

⁹ La région algéroise correspond à la wilaya d'Alger relevant du découpage administratif.

composées de plusieurs voies et séparées par des terre-pleins centraux, assurait la fonction de la desserte inter-quartiers et même à l'intérieur de ces derniers.

Une grande importance était accordée aux transports urbains très largement déficitaires dans la capitale, en particulier le transport collectif. Il s'agissait d'améliorer les conditions des déplacements par la mise en place de solutions techniques efficaces et performantes. Le système de déplacement était considéré comme un ensemble indissociable qu'il était nécessaire d'organiser et de gérer par une autorité bien identifiée. C'est pourquoi, l'organisation des déplacements préconisée dans le P.O.G. s'appuyait d'une part, sur le principe d'organisation de la circulation automobile dans le centre-ville, et d'autre part sur le développement des transports collectifs (autobus et autres modes de transport collectif en site propre) dans l'agglomération algéroise. En outre, nous avons noté que le schéma d'aménagement proposé était appuyé par un réseau de lignes longitudinales de transport multimodal et convergeant vers le nouveau centre de la capitale.

Le P.O.G. prévoyait également la réalisation d'autres infrastructures relatives au transport telles que la gare routière, la gare multimodale de voyageurs à Dar El Beida, la gare de tri de marchandises à Réghaia et l'extension de l'aéroport international Houari Boumediène.

4. La croissance planifiée par le Plan d'Urbanisme Directeur

En 1979, le conseil des ministres décida le gel de toutes les opérations lancées et la mise en révision du P.O.G. Ainsi, Celui-ci fut officiellement dénoncé pour consommation abusive de terres de haute valeur agricole vers l'Est de l'agglomération, et sur la base d'une étude BNEDER, réorienta l'extension de la capitale vers le Sud- Ouest sur des terres agricoles supposées de moindre valeur : collines du Sahel totalisant 24 000 ha profondément découpées. (Dely-Ibrahim, Khraicia, Mahelma, Soudania, Ouled Fayet et Draria). Mais les inconvénients étaient nombreux : site accidenté et découpé, difficultés de liaisons avec le tissu urbain existant, coût élevé de l'urbanisation.

Toutefois, il y a lieu de noter que le texte législatif modifiant l'ordonnance d'approbation du P.O.G. n'a jamais été promulgué. A cet égard, les décisions du conseil des ministres devenaient le point de référence obligatoire de toute proposition concernant l'aménagement d'Alger.

L'approche du P.U.D.

La méthode élaborée dans le P.U.D. s'inspirait d'une manière générale du « système de la planification générale » de développement économique en vue d'appliquer le concept de « planification spatiale » à l'élaboration du P.U.D. d'Alger. Ceci signifie que ce plan d'Alger s'inscrivait dans un cadre politico-socio-économique bien déterminé, c'est-à-dire qu'il coïncidait avec le lancement du plan de développement quinquennal de 1980-1984. La méthode appliquée par le C.N.E.R.U. consistait, dans une première étape, à établir les perspectives démographiques puis à évaluer les besoins en logements et en équipements, tandis que la seconde étape était consacrée à la proposition de plusieurs schémas de croissance en conformité avec les besoins et les terrains aptes à l'urbanisation arrêtés dans le périmètre d'urbanisation.

A cet égard, Hadjedj¹⁰ indique: « L'hypothèse de travail relative à l'étude du P.U.D. n'est pas en fait inspirée de la réalité économique, démographique et géographique de l'Algérois, elle est bien plutôt inspirée de la volonté politique qui n'a fait que détacher davantage la capitale de son cadre régional et national ».

Par ailleurs la procédure d'élaboration d'un P.U.D. tel que défini par la circulaire ministérielle s'effectuait en plusieurs phases. C'est ainsi que le C.N.E.R.U. avait réalisé plusieurs études s'étalant sur quatre phases: celles portant sur les « Données et Perspectives » en faisant le bilan sur la démographie et l'urbanisation, et celles élaborant des hypothèses de développement, d'autres mettant en œuvre des propositions du développement de l'agglomération algéroise « Options et Schémas » à long terme, à la fois social, spatial et économique. En outre, ces études visaient la production de documents comportant une masse d'informations colossales relatives à la population, l'habitat, l'urbanisation et les besoins.

En somme, les documents produits lors de l'élaboration du P.U.D. d'Alger nous semblent insuffisant ; ils restent en général très sommaires et présentent beaucoup d'informations chiffrées dépourvues de toute analyse sectorielle et spatiale

Néanmoins, on peut tirer du document intitulé (El Djazair 81) une conclusion fort intéressante: ce document révèle que les terrains aménagés ou en cours d'aménagement, déjà disponibles, ne permettaient

¹⁰ Hadjedj, A., *La concentration des activités économiques dans le grand Alger et ses conséquences sur la vie urbaine*, Thèse d'Etat, Alger, Université Houari Boumediène, 1991.

pas de couvrir les besoins jusqu'à 1990. Il fallait donc disposer de nouveaux terrains aménagés.

En revanche, ce bilan a permis au C.N.E.R.U.¹¹ d'approcher le P.U.D. d'Alger à travers une vision régionale. En effet, l'approche régionale du P.U.D. d'Alger consistait à organiser la région d'Alger par un réseau de pôles de croissance dans l'aire métropolitaine de la capitale. Dans sa conception, le C.N.E.R.U. mettait l'accent sur la nécessité d'élaborer un schéma de la région urbaine d'Alger dans la perspective d'une meilleure gestion de l'espace dans un cadre d'équilibre régional de la capitale¹².

En effet, la réflexion territoriale du C.N.E.R.U. en matière de schémas d'urbanisation de la région d'Alger, s'est appuyée sur un schéma de principe de développement du réseau urbain existant dans le bassin algérois en villes satellites autour de la capitale.

Par cette esquisse du développement régional d'Alger, le C.N.E.R.U. voulait imposer certains centres urbains comme nouveaux pôles de développement permettant d'assurer un équilibre régional. Ces centres urbains furent choisis en fonction des grandes potentialités d'urbanisation (terrains plats, accessibilité). Cependant, même si le C.N.E.R.U. estimait que le troisième scénario était le mieux indiqué, celui-ci devrait exiger plus de cohérence et de contrôle de la croissance spatiale de ces pôles. Ceci s'avéra difficile, car créer des pôles aux portes d'Alger et à proximité des zones d'activité (zones industrielles de Rouiba-Reghaïa et d'El Harrach), n'aurait fait que développer encore davantage leurs extensions.

En conséquence, l'option régionale développée par le C.N.E.R.U. semblait en parfaite contradiction avec le prétexte des autorités quant à la remise en cause du P.O.G. c'est-à-dire la protection des terres agricoles à haute valeur. D'ailleurs, les variantes soumises à l'approbation du comité interministériel, n'avaient fait l'objet d'aucune décision.

Tout compte fait, le schéma d'aménagement de la région d'Alger n'a pas connu de suite. Le travail du C.N.E.R.U. se poursuivit et présenta en 1983 trois schémas et les perspectives d'extension à long terme de l'agglomération d'Alger et de sa périphérie. Toutefois, les hypothèses retenues dans ces schémas étaient confirmées, d'une part par les directives des autorités en 1979¹³, et d'autre part par la réorientation de

¹¹ C.N.E.R.U. : Centre national des études et de recherches appliquées en urbanisme.

¹² Dans le souci de préserver les terres agricoles, et notamment celles de la Mitidja contre le phénomène d'urbanisation devenu très intense dans la région.

¹³ Pour rappel, les directives gouvernementales de 1979 prévoyaient l'arrêt de la croissance de l'agglomération vers l'Est et insistent sur la protection des terres à haute valeur agricole.

l'agglomération vers le sud-ouest. A cet égard, l'on constata, que la zone d'extension Sud-Ouest couvrait une superficie de 19 000 hectares sur lesquels était projetée une population estimée à 2 700 000 habitants.

Par ailleurs, on peut souligner que les bases de la structuration urbaine projetée, selon les trois variantes proposées, s'appuyaient sur le principe de centralité (polycentralité et hypercentralité). Ainsi, il nous semble que les techniciens du C.N.E.R.U. ont cherché à élaborer un schéma de développement urbain qui aurait permis de répondre aux besoins d'une population projetée pour le long terme, et notamment dans la zone Sud-Ouest. C'est ainsi que la mise en place d'un système de centres urbains secondaires s'avèrerait nécessaire afin de désengorger le centre actuel.

En fait, toutes les variantes proposées adoptaient le développement de l'hypercentre actuel pour développer un réseau de centres cohérent axé sur une organisation « polyfonctionnelle » du tissu projeté. Il est évident que par cette proposition le principe de zoning classique s'est trouvé abandonné.

Cependant, l'examen des trois variantes laisse supposer qu'elles sont toutes identiques en ce qui concerne l'affectation des pôles : « les trois schémas d'extension proposés par le C.N.E.R.U., présentent en réalité peu de variations dans l'affectation des sols car les éléments invariants, c'est-à-dire les opérations lancées par le gouvernement, ont fortement limité son champ d'action »¹⁴

Rappelons qu'au début de l'étude, le périmètre du P.U.D. s'étalait de Chéraga à l'Ouest et de Bordj El Kiffan à l'Est et comportait 22 communes de la Wilaya d'Alger et trois communes de la Wilaya de Blida, en l'occurrence Douéra, Saoula et Mahelma. Cependant, en 1984 ce périmètre d'extension de l'agglomération fut remis en cause par le B.N.E.D.E.R. (Bureau National d'Etudes et de Développement Rural) et jugé, comme le P.O.G., consommateur de terres agricoles¹⁵.

En effet, conformément aux nouvelles mesures du conseil interministériel tenu en 1984, le C.N.E.R.U. a prévu le développement de l'agglomération d'Alger à l'intérieur de deux périmètres d'étude sous le nom de code P1 et P2 :

- Le périmètre P1 de 11940 ha sur porte sur le court terme (1990) avec comme objectif la densification du tissu urbain existant.
- Le périmètre P2 de 18900 ha porte le moyen terme (1990-2000), intégrant les opérations et les actions d'aménagement et de gestion de la ville.

¹⁴ Sgroi-Dufresne, *op.cit.*

¹⁵ Rappelons que l'année 1984 coïncide avec l'achèvement du plan quinquennal.

En fait, le C.N.E.R.U. abandonna le plan directeur d'urbanisme et concentra ses efforts sur l'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement d'Alger correspondant au périmètre d'étude P1 et P2 imposés par les autorités. Toutefois, il faut remarquer qu'avec le nouveau découpage administratif de 1984, le périmètre P2 s'étendait sur les communes de la nouvelle Wilaya limitrophe de Tipaza. Cette nouvelle étude d'aménagement de la capitale présentait une structure urbaine organisée autour de huit secteurs urbains, composés chacun de plusieurs unités fonctionnelles et hiérarchisées.

La dimension transport dans le P.U.D. : l'option métro

En effet, la gravité des déséquilibres urbains constatés sur le territoire de l'agglomération, en particulier entre les zones d'habitat et les lieux de travail, ainsi que le sous-équipement de certains quartiers périphériques, ont engendré une crise des transports urbains¹⁶.

Devant cette situation, les concepteurs du C.N.E.R.U. pensaient que le rééquilibrage fonctionnel de la ville devait s'articuler sur l'intégration des projets routiers et dans un cadre de cohérence urbanistique stable permettant de résoudre les problèmes de déplacement et de stationnement dans l'espace central de la ville.

A ce titre Harrouche¹⁷ écrit : « le C.N.E.R.U., dans son étude de 1981, analyse les problèmes de transport posés à la capitale comme étant une conséquence de la fonction capitale d'Alger et des déséquilibres constatés, entre autres, l'importance de la population tertiaire de haut niveau (cadres moyens et supérieurs), le fort taux de motorisation et l'existence d'importants parcs automobiles appartenant aux sociétés nationales, le tout engendrant la saturation du réseau viaire ».

En fait, les nouvelles orientations d'urbanisation vers les zones Sud-Ouest de la capitale proposées par le C.N.E.R.U., s'appuyaient essentiellement sur des perspectives de développement du réseau routier dans l'aire de l'agglomération d'Alger.

D'une manière générale, le C.N.E.R.U. s'inspira de l'étude du métro d'Alger réalisée en 1982 par le S.O.F.R.E.T.U. (Société française d'études et de réalisation de transports urbains) pour le compte de la Société Nationale des Transports Ferroviaires (S.N.T.F.). Le nouveau schéma de transport dans le P.U.D., a repris l'option métro en proposant

¹⁶ Les déséquilibres entre les activités et les zones ont créé des mouvements pendulaires intenses entre la périphérie et la zone centrale, ce qui entraîné l'inadéquation entre l'offre et la demande en matière de transport collectif.

¹⁷ Harrouche, K., *Les transports urbains dans l'agglomération d'Alger*, Paris, éditions l'Harmattan, 1987.

un réseau composé de cinq lignes dont un réseau express régional (R.E.R.) s'articulait, d'une part, sur la liaison entre les zones d'habitat à forte densité et les zones d'activité économique, d'autre part sur la liaison entre les centres existants et les centres futurs prévus dans le schéma d'extension, tout en reprenant le tracé des grandes voies de communication.

La conception du C.N.E.R.U. consistait à orienter les trois lignes du réseau vers la zone d'extension urbaine, plus exactement vers le Sud-Ouest où l'on a conçu à Draria le second centre de l'agglomération d'Alger. A notre avis, la ligne R.E.R. ne devait pas être retenue, mais seulement les lignes n° 1 et n° 3 qui s'inscrivaient parfaitement dans les nouvelles orientations de la croissance de l'agglomération d'Alger arrêtées dans le P.U.D. En outre, ces lignes, présentant des caractéristiques techniques appréciables, pouvait constituer un système cohérent avec le réseau d'autobus par l'organisation de rabattements vers les stations de métro. Le chemin de fer était considéré comme un mode complémentaire de ces réseaux. Cet élément est venu confirmer le choix de la ligne n°3 : c'est la localisation à Dar El Beida de la gare ferroviaire des voyageurs de dimension internationale.

5. Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (P.D.A.U.) dans un nouveau contexte réglementaire

La loi du 1^{er} Décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, ainsi que les différents décrets d'application consacrent une politique nouvelle en matière d'utilisation de l'espace. Cette nouvelle réglementation est tout à fait révolutionnaire. Dans ce cadre, les autorités de la Wilaya et l'administration centrale représentée à l'époque par le ministère de l'équipement, ont chargé le C.N.E.R.U. d'élaborer le P.D.A.U. d'Alger.

« Les objectifs fixés étaient la reconduction de l'ensemble des orientations arrêtées lors du conseil interministériel du 14 Juillet 1984 et des différents choix et options arrêtés par le Plan d'Urbanisme Directeur dont l'étude a été achevée en 1988 »¹⁸.

Par ailleurs, on retrouva deux des principaux objectifs assignés auparavant par le P.U.D. à savoir :

- La préservation des terres agricoles,
- La maîtrise de la croissance d'Alger.

Ceci a incité les techniciens du C.N.E.R.U. à reprendre les mêmes

¹⁸ Extrait du rapport PDAU. CNERU 1995.

périmètres P1 et P2 du P.U.D. pour élaborer le P.D.A.U. d'Alger. De ce fait, et conformément à la législation en vigueur relative à la procédure d'élaboration des P.D.A.U., qui les décompose en secteurs urbanisés, non urbanisables, à urbaniser et en secteurs d'urbanisation future, on retrouvait les limites du périmètre P2 qui renfermait des « secteurs non urbanisables » constitués principalement de terrains à haut rendement agricole à préserver ; ce qui est en contradiction avec les objectifs et les orientations des autorités. On s'est aperçu effectivement que le P.D.A.U. comportait beaucoup d'inconvénients et de contradictions. D'emblée, on releva que 90% des terres non urbanisables se trouvaient à l'intérieur du périmètre du P.D.A.U., ce qui rendait difficile, voire impossible, la préservation de ces zones de la pression du phénomène d'urbanisation que connaissait Alger depuis l'indépendance.

D'une manière générale, on considère qu'il s'agissait d'une simple révision des dispositions spatiales par l'identification et la définition des termes de référence des plans d'occupation des sols dans les secteurs d'urbanisation, sur la base de la structuration urbaine proposée auparavant par le P.O.G. et le P.U.D. : le découpage administratif et la prise en charge des zones ayant fait l'objet, récemment, d'études d'urbanisme opérationnel.

Par conséquent, le P.D.A.U. d'Alger, approuvé en Décembre 1995, et qui est en réalité une reconduction du P.U.D., prévoyait la décongestion du centre-ville d'Alger. Concernant la centralité, les mêmes principes du P.U.D. ont été repris dans le P.D.A.U. : les schémas urbains de ce dernier s'articulaient autour de deux secteurs centraux, Bab El Oued et Hussein Dey, renfermant l'hypercentre d'Alger et englobaient six autres secteurs. L'ensemble ainsi structuré s'apparentait à un schéma radioconcentrique adapté au site, au périmètre à aménager et aux potentialités de la ville d'Alger. Ce schéma se traduisait, sur l'espace, par la projection de la centralité sur les tissus centraux d'Alger existants et par le développement de centres secondaires qui seront reliés aux centres par des axes de centralité.

Il est clair que, dans son contenu global, le P.D.A.U. était une révision du P.U.D. déjà élaboré par une actualisation non affinée des données démo-économiques de l'agglomération algéroise et ne pouvait être considéré comme une nouvelle étude d'aménagement de l'agglomération algéroise. Dans la réalité, l'étude du plan d'urbanisme d'Alger a duré 14 années et n'a abouti qu'à une amplification des problèmes de la gestion de la croissance de l'agglomération algéroise. A cet égard, on a assisté à une « urbanisation sauvage » sur le territoire de l'agglomération durant toute la période de l'étude. Ce phénomène s'est accentué durant la

période allant de l'année 94 à 97 où la spéculation foncière régnait dans les communes des parties Est et Sud-Ouest. En outre, des zones d'activité spontanées sont apparues ici et là, telles que El Hamiz, Bab Ezouar et Birkhadem, etc.

Cependant, le P.D.A.U. approuvé en 1995 a vu ses orientations dépassées et devenues caduques. Enfin, pour achever ce paragraphe, nous soulignons qu'au moment où nous rédigeons cet article, une nouvelle étude concernant le P.D.A.U. était en cours de finalisation.

La marginalisation du transport par le P.D.A.U.

L'on note que l'étude dans sa conception globale n'a pas pris de façon conséquente le transport urbain dans le développement futur de l'agglomération. Aussi le schéma de transport, tel que conçu dans le P.D.A.U., présentait un caractère intermodal (ligne du métro et réseau d'autobus) dans la zone centrale de l'agglomération. De ce fait, la conception du réseau de transport dans la zone urbaine s'articulait autour de 3 axes principaux :

- axe oued Koriche – Hussein Dey – El-Harrach : réseau en site propre
- axe Hydra – El-Mouradia – El-Harrach – Alger centre, et axe plateau des Anassers les fusillés – Kouba et mer soleil ; réseau de bus en site banal

On constate que le réseau ferroviaire S.N.T.F. ne trouve pas sa place dans le nouveau schéma proposé dans le P.D.A.U. Cependant, le schéma de transport proposé ne prenait pas en compte la desserte des nouvelles zones d'urbanisation enclavées, les grandes ZHUN et les bassins d'emploi par des lignes de rabattement sur les axes ferroviaires existants ou projetés. En conséquence, il nous semble que la ligne de transport en commun en site propre sur l'axe Oued Koriche – El-Harrach constitue un élément invariant et cela, quel que soit le schéma de développement proposé.

En revanche, le P.D.A.U. proposa de nouveaux tronçons autoroutiers et routiers visant à favoriser l'équilibre entre les échanges centre/périphérie et inter – périphériques et comprenant :

- un prolongement de l'autoroute de l'Est jusqu'à Bab El Oued.
- une réalisation de l'axe de pénétration passant par la place du 1^{er} Mai et la place Addis Abéba reliant l'avenue de l'ALN à la rocade sud.
- la jonction de la pénétrante Frais Vallon avec l'autoroute de l'Est.

A cet égard, la réalisation de certains tronçons avait débuté avant même l'approbation officielle du P.D.A.U. ; il s'agissait principalement du tronçon Frais Vallon entre autres.

6. Les Grands Projets Urbains (G.P.U.) dans le nouveau statut administratif de la capitale

Le Gouvernorat du Grand Alger (G.G.A.) fut créé conformément à l'ordonnance n° 97-15 du 31-05-97 fixant le statut particulier de la Wilaya¹⁹. Par ce nouveau statut administratif, les autorités du pays ont investi dans la capitale des moyens afin qu'elle puisse jouer pleinement, à l'ère de la globalisation, son rôle de grande métropole méditerranéenne, maghrébine, arabe et africaine. On retrouvait déjà cet objectif dans les rapports des dossiers de l'aménagement du territoire élaborés en 1995 par le ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire. A ce propos on peut lire « *La capitale (de même que sa région) devra reconsidérer totalement son espace actuel pour l'adopter esthétiquement et fonctionnellement aux obligations qu'elle doit assurer. Capitale politique, nationale et internationale, Alger doit être également une grande place du commerce international, un grand centre de représentativité et de promotion de toute l'économie nationale et une grande place financière arabe, maghrébine et africaine* »²⁰.

D'une manière générale, cette nouvelle forme territoriale conférait à la capitale des traitements spécifiques, propres à son cadre, qui devaient en effet, contrairement aux logiques du passé « axées principalement sur l'habitat », privilégier les fonctions métropolitaines que doit développer Alger à l'instar des grandes capitales.

Par conséquent, nous pouvons affirmer que ce nouveau statut de la capitale ne parvenait pas à effacer toutes les ambiguïtés qui planaient encore sur la gestion de la ville et de l'agglomération urbaine. Il est évident, que le Conseil Populaire du Gouvernement de Grand Alger (C.P.G.G.A.) allait centraliser la gestion de la ville, ce qui pouvait engendrer la paralysie progressive de l'administration de la ville.

Dans ce cadre, et face à cette situation qui risquait de s'inscrire dans un système traditionnel de contrôle, les autorités territoriales du

¹⁹ L'article 3 de l'ordonnance n°97-15 fixant le statut particulier du G.G.A. disposait que la wilaya d'Alger était dénommée gouvernorat du grand Alger et l'article 2 de cette même ordonnance que la wilaya d'Alger était une collectivité territoriale à statut particulier. L'article 4 prévoyait que le G.G.A. était organisé en communes (au nombre de 28) ; ces dernières étaient également dénommées « arrondissements urbains ». L'article 13 de l'ordonnance stipulait disposait expressément que les communes situées en dehors de la ville d'Alger (au nombre de 29) étaient régies par les dispositions de la loi 90-08 du 7/4/1990 relative à la commune ; c'est à dire des communes exerçant l'ensemble des attributions prévues par le code communal.

²⁰ Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire ; « demain l'Algérie », Alger 1995.

Gouvernorat du Grand Alger créèrent en 1997 l'agence d'urbanisme dénommée URBANIS dont la mission essentielle était d'assurer l'unicité et la pérennité de la stratégie d'aménagement retenue et sa mise en œuvre. De ce fait, cette agence semblait avoir, pour le compte de l'administration du Gouvernorat, la prérogative de gestion urbaine de toute l'agglomération algéroise. L'agence assurait ainsi les fonctions de régulation et de contrôle, en disposant du droit d'avis préalable sur toutes les opérations d'urbanisme.

Par ailleurs, la création de l'agence d'urbanisme venait conforter les aspirations de l'administration en matière de planification des dossiers d'aménagement et d'urbanisme, et même la gestion du portefeuille foncier à Alger. Dans le cadre d'un aménagement stratégique, global et pour faire de la capitale une métropole internationale, le Grand Projet Urbain (G.P.U.) intervenait comme élément moteur dans la promotion des fonctions métropolitaines d'Alger. En effet, le G.P.U. qui se voulait un chantier à triple opération ; économique, culturelle et urbaine, au service d'une croissance qualitative d'Alger prévoyait la réappropriation des espaces centraux de l'agglomération.

Ceux-ci faisaient l'objet d'opérations particulières de réhabilitation de l'existant et de promotion des activités et équipements liés à ses fonctions nationales et internationales. Ainsi on comprenait aisément que pour promouvoir cette vocation de métropolisation, le G.P.U. constituait une priorité dans l'esprit des autorités locales ; cette fonction de métropolisation était prise comme fondement dans la maîtrise de la croissance et de l'extension de la capitale elle-même. Cela n'était possible que par une approche régionale cohérente s'appuyant sur l'intégration de l'aire métropolitaine et de la région à la dynamique métropolitaine. Aussi, cette nouvelle politique d'aménagement mettant en évidence le G.P.U. devait permettre de mettre en place un schéma directeur métropolitain cohérent et conséquent. Celui-ci aurait eu pour rôle de soulager la capitale par la délocalisation des activités et des populations qu'elle ne pouvait accueillir.

En conséquence, le G.P.U. s'inspira dans la réalité du schéma de principe de centralité élaboré dans les instruments de planification précédents, en l'occurrence le P.U.D. et le P.D.A.U.²¹. Rappelons toutefois, que le Grand Projet Urbain visait à promouvoir pour Alger, la fonction de métropolisation, d'internationalisation de ses activités ainsi que la valorisation de son rôle culturel, scientifique et technique.

²¹ Cependant ces outils sont devenus caducs et leur mise à jour s'avère indispensable.

Toutefois, il est à signaler que certaines opérations prévues dans les programmes du G.P.U. lancées en 1996 ont été gelées aussitôt après la reprise du statut administratif de Wilaya²² et la nomination d'un nouveau Wali à la tête de la capitale.

Encore une fois et comme auparavant, les tentatives d'aménagement d'Alger sont remises en cause et l'on remarque que le G.P.U. ne s'appuyait sur aucune base juridique mais s'inscrivait dans la politique volontariste de l'Etat de reprendre en main l'aménagement de la capitale.

Le transport : des actions ponctuelles

Durant la courte durée de vie du G.P.U., des opérations ponctuelles en matière d'aménagement de la voirie ont pu être lancées telles que : l'aménagement du carrefour de la cité Malki à Ben Aknoun, le carrefour de Bir Mourad Rais, la suppression de la station urbaine E.T.U.S.A. au niveau de la grande poste et celle de la station inter urbaine au niveau de la Place de la Concorde (ex. la Place du 1^{er} Mai). Certes, si l'échangeur de la cité Malki a permis de renforcer la continuité de la rocade Sud et d'améliorer la desserte de la zone de Ben Aknoun, celui de Bir Mourad Rais continue à poser le problème de la fluidité du trafic. La suppression de la gare inter-urbaine crée aujourd'hui de nombreux problèmes, et on constate que les arrivées et les départs des bus s'effectuent sur les abords de l'ALN au niveau de Bab Ezouar et Belouizdad, ce qui gêne énormément le trafic et met les usagers de transports collectifs en danger.

De cette constatation, une remarque concernant les actions engagées dans le G.P.U. s'impose : ces opérations qui n'ont fait l'objet d'aucune étude, même partielle, ne s'inscrivaient dans aucune approche globale de l'aménagement urbain. Au lieu de contribuer à l'amélioration d'une situation, elles ont généré d'autres problèmes.

²² Le 23/2/2000, le Président de la République saisit le Conseil Constitutionnel aux fins de contrôle de constitutionnalité de l'ordonnance 97-15 fixant le statut du G.G.A. Le 27/2/2000, le Conseil Constitutionnel par décision n°2/D.O CC/2000) déclaré inconstitutionnelle la dite ordonnance. Le 1/3/2000, une ordonnance portant Le décret n°2000-01 est promulguée par le Président de la République et met fin au régime juridique du Gouvernorat qui redevient wilaya d'Alger.

Conclusion

Au terme de cet article, nous avons tenté de mettre en valeur la dimension des transports dans les instruments de planification urbaine d'Alger. Ceci, nous permet d'avancer que les politiques urbaines engagées depuis l'indépendance dans la capitale ont été toujours dépassées par les décisions politiques conjoncturelles. Cette situation s'est traduite par la remise en cause permanente des instruments d'urbanisme élaborés en l'occurrence ; P.O.G., P.U.D. et P.D.A.U. Il est évident ainsi, que la planification d'Alger s'est réalisée au coup par coup et selon divers centres de décision qui n'ont existé que par leur propre logique ou leurs urgences spécifiques du moment.

Tout compte fait, la marginalisation ou le traitement superficiel des transports dans les différents instruments d'Alger témoigne fortement l'absence d'une réelle prise en charge des transports dans la planification urbaine de l'agglomération algéroise. En effet, devant l'ampleur du phénomène de la croissance urbaine incontrôlée, il est temps pour les autorités de mettre en place une politique effective de planification urbaine nécessitant une organisation d'ensemble cohérente et coordonnée entre les services d'urbanisme et de transport.

Aujourd'hui, la nouvelle stratégie de transport semble être une forme de réponse à cette nécessité capitale de coordination entre planification urbaine et politique prospective des transports, même si elle n'est pour l'instant qu'au stade de l'ébauche et des premiers balbutiements.

Bibliographie

Anouche, K., « La croissance d'Alger, crise de l'habitat. Essais de planification urbaine », thèse de doctorat nouveau régime, Paris 12, 1998.

Anouche, K., « Pour une réforme de l'outil urbain et la construction d'une démarche de projet », Actes du séminaire international, Enseignement et pratique de l'architecture, quelles perspectives ? 23-26 avril 2001, EPAU.

Banque mondiale, « Rapport: Stratégie applicable aux transports urbains », Alger, 1990

Baouni, T., « Croissance urbaine, mobilité et transport urbain dans l'agglomération d'Alger », thèse de doctorat d'Etat en urbanisme, Alger, EPAU, 2005.

Baouni, T., *Das metro-projekt in Alger, Auswirkungen auf die stadtstrukurelle Entwicklung der Metroporegion*, Studien zur Moilitat-und Verkersforschung, Munchen, 2002.

- Baouni, T., « Outils de planification urbaine à Alger: évaluation et impact sur le terrain », *Actes de la recherche en géographie au Maghreb*, 24- 25 et 26, 2001, Tunis.
- Benallègue, A., « Le chemin de fer algérien ascension et déclin », in revue *le phare*, n°3, juillet 1999.
- Bendali-Hacine, A., « Régions polarisées, le cas d'Alger », mémoire de magistère en urbanisme, Alger, EPAU, 2002.
- Bendjoudi, Y., « Les transports urbains ; situation et perspectives à Alger », colloque international franco-algérien sur les transports collectifs, 14 et 15 avril 2003, Alger.
- Benyoucef, B., « Alger, métropole en chantier (défis et problématiques) », Actes du colloque international, *Alger face aux nouveaux défis de l'urbanisation USTHB*, 28 et 29 février 2004.
- Berezowska-Azzag, E., « Les instruments d'urbanisme de la période post-indépendance et leur impact sur le développement spatial d'Alger », in *cahiers de l'EPAU*, n° 9/10, 2001.
- Berezowska-Azzag, E., « Pour une démarche de la planification différente à Alger », Actes du colloque international, *Alger face aux nouveaux défis de l'urbanisation*, USTHB, 28 et 29 février, 2004.
- C.C.T.P. « Diagnostic de la rocade Sud: étude du trafic routier », Alger, 1997
- Centre National d'Etudes et Réalisation en Urbanisme « Etude du Plan d'Urbanisme d'Alger 1981-1984 », Alger, 1985.
- Centre National d'Etudes et Réalisation en Urbanisme « Etude du plan d'aménagement d'Alger 1984-1987 », Alger, 1988
- Centre National de Recherches et d'Urbanisme « Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme d'Alger (PDAU) », Rapport de synthèse Alger, 1995
- Commedor-GEO. « Réorganisation urbaine d'Alger 1972-1973 », Alger, 1973.
- Direction des Transports de la Wilaya d'Alger « Conception de l'organisation institutionnelle des transports urbains », phase 1 Diagnostic, Alger, 1999
- Direction des Transports de la Wilaya d'Alger ; Rapports des bilans, 1997 et 2002
- Djelal, N., « Concentration et desserrement : dynamique urbaine et nouvelles configurations spatiales d'Alger », Actes du colloque *concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales*, Lyon, 1- 2 e 3, sept, 2003.
- Hadjiedj, A. ; Chaline C. et Dubois-Maury, J. (sous la direction), *Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation*, Paris, éditions L'harmattan, 2003.
- Hadjiedj, A. « La concentration des activités économiques dans le grand Alger et ses conséquences sur la vie urbaine », thèse d'Etat, Université Houari Boumediène, Alger, 1991.
- Harrouche, K., *Les transports urbains dans l'agglomération d'Alger*, Paris, éditions L'Harmattan, 1987.

Meziane, A., « Dynamique urbaine et systèmes de transport dans les principales villes algériennes », in *villes et développement des transports au Maghreb*, Paris, éditions L'harmattan, 1996.

Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire : *Demain l'Algérie*, O.P.U., Alger, 1997.

Sidi Boumèdiène, R. « Alger : des réarrangements et des reclassements : vingt ans d'évolution de la métropole algéroise », Actes du 3^{ème} séminaire *Fabrication Urbaine*, Marrakech, université Cadi Ayad, 10-14 mars, 2004.

Sgroi-Dufresne, M., *Alger 1830-1984 Stratégies et enjeux urbains*, Paris, éditions sur les civilisations, 1987.

Sgroi-Dufresne, M., *La politique urbaine à Alger, continuité et ruptures*, université de Paris I, 1983.

Taieb, M. et Ikène, A., *Croissance et aménagement d'Alger*, Alger, OPU, 1977.

Taieb, M., « Problématique de la gestion urbaine en Algérie à travers les plans d'aménagements urbains d'Alger », Colloque aménagement et gestion des villes les 20 et 21 mars 1994, Zeralda, Alger.

Talamali, A., « Stratégies de développement des transports collectifs dans l'agglomération d'Alger : cas du tramway », mémoire de magister, Alger, ISFF, 2006.

