

Le plan d'occupation des sols en Algérie. Outil de participation des habitants ou mode de domination sociale ? Deux études de cas à Oran

The Land-Use Plan in Algeria. A Tool for Residents' Participation or a Mode of Social Domination? Two case studies in Oran

Madjid Chachour

Volume 22, Number 1, April 2022

Varia

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1092288ar>

DOI: <https://doi.org/10.4000/vertigo.34924>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Chachour, M. (2022). Le plan d'occupation des sols en Algérie. Outil de participation des habitants ou mode de domination sociale ? Deux études de cas à Oran. *VertigO*, 22(1), 1–36. <https://doi.org/10.4000/vertigo.34924>

Article abstract

This article seeks to shed light on the extent of stakeholders' participation in the development of LUP (land-use plan) in Algeria on the progress of the participation of social actors (elected, resident citizens, administered) and the reasons for its misuse. In order to understand this matter, two LUP studies in two municipal agglomerations of the Wilaya (prefecture) of Oran, Oued Tlélat and Chehaïria, will address, upstream and throughout their development, the degree of commitment of the stakeholders in the participatory process. The adopted approach is based on action research. The survey takes shape around a participant and active observation, and interviews carried out with the relevant actors. This contribution was able to show the existence of a complex bundle of power relations between social actors, which is marked by the disparity of struggles and tensions due to inequalities in speaking up skills. Also, as the broad meaning of negotiation and consultation between the stakeholders, it is often a question, in order to assert opinions on the choices of urban development, and deal with the intransigence of common issues, to engage their divergent personal interests with multiple values. Finally, lines for potential adjustments to the participatory mechanism have been identified to stimulate and improve the development of LUPs in Algeria.



Le plan d'occupation des sols en Algérie. Outil de participation des habitants ou mode de domination sociale ? Deux études de cas à Oran

The Land-Use Plan in Algeria. A Tool for Residents' Participation or a Mode of Social Domination? Two case studies in Oran

Madjid Chachour

Introduction

- 1 Le plan d'occupation des sols (POS) est la pièce centrale du dispositif de régulation urbanistique. Il constitue un document technico-juridique qui conforte et accompagne la dynamique urbaine. C'est une sorte de charte législative du partage des droits à la ville entre les citoyens (Costes, 2010), regroupant des instructions urbanistiques conventionnelles cohérentes. Considéré comme un outil de planification et d'urbanisme privilégié des acteurs publics de la ville, le POS repose exclusivement sur un mode de programmation classique : logements, commerces, équipements publics, bureaux, et *cetera*. Il s'agit, par ailleurs, de constater que ce POS en Algérie se réfère, de façon très restreinte, à l'insertion d'une « Grille théorique des équipements » (Zucchelli, 1983, p. 213-214). Ce faisant, il renvoie bien souvent dans sa planification au « zoning » fonctionnaliste (Djermoune, 2014). Cette démarche réduit le champ d'intervention participative des habitants : la prise de décision effective revenant aux représentants politiques et aux élus locaux. Il s'agit d'une mise en scène réalisée par le maire et les élus qui leur permet de répondre aux demandes des citoyens, avec une marge de manœuvre assez importante dans l'élaboration du POS ; ils peuvent aussi faire des alliances pour surmonter les résistances auxquelles ils sont confrontés. Le POS « se considère trop souvent comme l'alpha et l'oméga de l'urbanisme qui, ce faisant, se

trouve réduit à sa plus simple expression : une grille de servitudes à imposer à la propriété » (Tribillon, 2009, p.44).

- 2 Dans le contexte algérien, nous interrogeons le fonctionnement de la tutelle municipale et des conseils consultatifs qui devraient, objectivement, être des partenaires indépendants, sans influences des uns sur les autres. Les dysfonctionnements constatés dans cette interlocution amènent à se demander s'il s'agit de défaillances dans la conception du dispositif mis en place ou, au contraire, d'un dévoiement lié à un déséquilibre rédhibitoire des forces en présence.
- 3 La succession des phases d'élaboration d'un POS interpelle : depuis le démarrage des enquêtes sociales jusqu'aux décisions stratégiques, y-aurait-il des moments plus propices que d'autres pour que les multiples actions concertées des acteurs impliqués dans la fabrique de l'urbain aient de meilleures chances d'aboutir ? D'où l'impératif d'être attentif aux rythmes et temporalités de déroulement de ces processus (Lussault, 2001 ; Commaille et al., 2014).
- 4 Pour comprendre la logique des temporalités caractérisant les actions participatives, nous avons observé le rythme des expériences vécues lors du déroulement de formes de concertations engagées dans deux études de POS à Oran (Algérie). À partir de notre réflexion sur l'espace de la confrontation entre la parole habitante et celle des pouvoirs politiques, nous avons pu fixer, à travers le temps, les actions concertées des acteurs impliqués dans la fabrique de l'urbain, aux différentes étapes du POS. En d'autres termes, ce sont les discours des jurys citoyens, des commissions consultatives et des représentants des usagers dans les services publics qui ont été engagés pour légitimer l'adoption des stratégies d'aménagements urbains.
- 5 Plusieurs auteurs critiquent la pratique de l'urbanisme participatif ou de projet dans le contexte législatif et institutionnel actuel en Algérie : il ne constituerait pas un réel support démocratique valorisant chez les représentants élus (Beladis, 2003 ; Boumaza et al., 2006) tout en étant contraignant par rapport à leurs préoccupations et aux enjeux politiques fixés en amont des opérations d'aménagement. L'approche participative, victime d'un urbanisme de planification exercé sous la pression, est alors abandonnée ; les décideurs préfèrent jouer le rapport de force, allant jusqu'à dénoncer les intérêts particuliers des citoyens, ce qui compromet la satisfaction de leurs demandes (Sidi Boumedine, 2013).
- 6 Notre problématique s'est construite autour de la confrontation des pouvoirs décisionnels et des compétences sociales. Dans un premier temps, nous exposons le contexte dans lequel les POS en Algérie se sont développés, en précisant les phases de déroulement et les démarches adoptées. Ensuite, nous exploitons les données d'enquêtes sur deux cas d'études de POS dans la wilaya (préfecture) d'Oran : les informations ont été récoltées, il y a dix ans, par l'équipe du bureau d'études MIMAR que nous avons dirigé depuis 1999. Ces situations ont été choisies en raison de leur déploiement dans des temporalités différenciées, et pour voir, à quelles échelles, les contraintes politiques, institutionnelles et/ou culturelles se sont manifestées ou ont été occultées (Signoles et al., 2014).
- 7 Si le premier cas concerne l'aménagement concerté d'une future extension de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de la commune d'Aïn El-Biya, désignée par les documents d'urbanisme comme « agglomération secondaire » de Chehaïria (enquête entre 2005 et 2015), le second, quant à lui, s'attache à l'aménagement urbain futur de

deux sous-secteurs (S3-1 et S3-2) de « l'agglomération chef-lieu de la commune » d'Oued Tlélat (enquête entre 2007 et 2017).

- 8 À partir d'un tableau chronologique qui met en relief les importantes interventions de chaque action engagée sur nos deux terrains, nous montrons, dans la troisième partie, qu'il était possible d'établir un dialogue de confiance entre décideurs et acteurs ordinaires, surtout dans les phases où les concessions opérées à des « intérêts particuliers » deviennent l'occasion d'un débat et d'une participation publique plus significative.
- 9 Enfin, nous visualisons la variation significative des mises en scène créées entre les acteurs institutionnels et les habitants ordinaires. Celles-ci ont pu fournir de vraies alternatives à un aménagement plus ou moins concerté, faisant apparaître, d'une part, la capacité des pouvoirs publics à « exiger » des solutions de rechange, dans l'espoir de rattraper la croissance chrono-urbaine rapide (Gwiazdzinski, 2014 ; Djermoune, 2014), tout en permettant, d'autre part, à certains acteurs de négocier les aménagements établis, de défendre leurs intérêts et de les faire reconnaître publiquement.

Le POS : un instrument de participation ?

- 10 Malgré sa grande souplesse en matière d'urbanisme opérationnel, chaque fois que la commune a décidé de lancer ce type d'opération sur son territoire, le plan d'occupation des sols, comme outil technico-juridique d'aménagement, s'est effacé devant la logique de création de la plupart des zones d'aménagement concerté (ZAC). Ces dernières donnent souvent l'impression de « rompre » avec le fonctionnement du POS, en impliquant les partenaires privés à travers leur participation financière dans les aménagements et en réduisant particulièrement les inégalités et les disparités sociales. En effet, les auteurs de la loi d'orientation foncière (LOF), qui a libéralisé le foncier urbain confisqué avant 1990 par la mairie, assignent au plan d'occupation des sols un rôle plus modeste, se limitant à une sorte de cartographie en mouvement de l'inscription des aménagements sur le sol ou de la lecture en volume (Roncayolo, 2002). Ce sont toujours des aménagements – construits volontairement ou provenant d'une lente sédimentation – résultant d'un ajustement entre des acteurs anonymes, selon une chronologie non définie. Le POS, comme instrument de planification spatiale, traduit la volonté des pouvoirs publics d'assurer la maîtrise, l'organisation et le développement urbain de façon détaillée en réglementant les occupations et les utilisations des sols.
- 11 Lorsque le POS était mis en œuvre, dans les démocraties occidentales¹, la participation et la concertation ne pouvaient être ignorées. En effet, la concertation constitue, dans la production et la conduite d'un projet, la capacité de s'impliquer en consultant, préparant, organisant, et projetant en commun accord ; mais c'est aussi lutter, débattre et négocier pour défendre ses propres intérêts spécifiques (Moroni, 2004 ; Alexander, 2008 ; Zetlaoui-Léger, 2013). Même si jusqu'ici, on a pu présenter le POS comme alibi à des stratégies qui réduisent l'aménagement urbain à sa dimension technique, il n'en demeure pas moins, que toute forme urbaine permet d'exprimer une infinité de sens avec une concertation citoyenne à forte représentativité.
- 12 Plus loin encore, la participation souhaitée peut faire évoluer les dispositifs d'échange entre les acteurs impliqués dans les projets d'aménagement urbain. En effet, selon les temps forts de réalisation de ces projets, cette participation qui assure une continuité des échanges sera aussi convoquée, elle peut englober le partage ou la délégation de

responsabilité pour une coproduction et codécision engagées (Chettiparamb, 2007 ; Tait, 2011 ; Zetlaoui-Léger, 2013). Ce scénario offre l'opportunité de « traverser un processus de prise de conscience collective et publique d'une situation problématique et [de] se lancer dans le travail d'imputation de responsabilités, d'attribution de causes et d'anticipation de séquences » (Cefaï *et al.*, 2012, p.13). Dans cette configuration, « les “gens d'en bas”, groupements de la vie économique, sociale et culturelle ou même, simples individus, peuvent revendiquer un pouvoir de décision, à l'échelle des collectifs dans lesquels ils s'insèrent » (Bresson, 2014, p.2). L'expérience de Bologne (Italie), au cours des années 1960, illustre bien ce propos.

- 13 Dès lors, la participation s'élabore dans un processus continu d'interactions communicationnelles entre l'institution chargée de prendre une décision et le public dont les intérêts peuvent être affectés par les conséquences directes ou indirectes de la décision envisagée (Legros, 2008). Cette dynamique obéit aussi à toutes les lois de l'organisation des communications en réseau qu'il s'agisse d'individus ou de groupes (Fischler, 2000 ; Bedford *et al.*, 2002). De même, l'expression « prise de décision » désigne un processus de choix, rationnel ou irrationnel, visant un résultat probant dans le cadre d'alternatives.
- 14 Partant de là, la participation du public dans le domaine de la planification urbaine renvoie à une manifestation de l'activité sociale tenant compte au maximum des intérêts de toutes les parties concernées (Zetlaoui-Léger *et al.*, 2015). Parfois, le public est perçu comme le « porte-parole » d'idées² de l'opinion publique, ceci posant alors un défi particulier au niveau de la participation : celui de la complexité des tâches confiées au grand nombre d'acteurs impliqués (Alexander, 2008). En effet, cette implication dans les processus de prise de décisions à travers des idées et l'expression de préoccupations, devrait faire partie intégrante du processus de planification et ne pas être considérée comme un simple « complément » (Moroni, 2004).
- 15 Dès la première phase du POS, il s'agit d'identifier les usages et les attentes des habitants afin de favoriser leurs implications. Dans le cadre du processus de concertation, le contexte algérien actuel laisse apparaître l'insuffisance du poids de la représentativité décisionnelle du citoyen. Si on parle de la « participation » comme un moyen d'exprimer ses besoins et ses prescriptions dans le champ de l'aménagement urbain. Ce citoyen est considéré, à l'égard de ceux qui font autorité, à savoir les détenteurs du pouvoir politique et les experts qui les accompagnent, comme incapable de porter un avis pertinent sur des questions d'aménagement ou d'urbanisme, au nom d'un savoir et un savoir-faire qu'il ne maîtriserait pas. De ce fait, ils remettent ainsi en question son inclusion dans le processus de production et de décision, et son implication demeure, à ce titre, précoce (Zetlaoui-Léger, 2013 ; Anquetin *et al.*, 2016).
- 16 Le jury citoyen, les commissions consultatives, les représentants des citoyens usagers dans les services publics tels que les mouvements sociaux et associatifs agissent tous avec frilosité et passivité. Ils révèlent par conséquent la rigidité administrative communale, sa prise de décision monopolisée et sa bureaucratie. On peut donc observer qu'il n'existe en aucun cas des moyens pour sensibiliser et informer les citoyens aux stratégies d'aménagement concrets (Madani, 2002 ; Lakjaa, 2009 ; Kadri *et al.*, 2015). L'information étant occultée, le public ne saura que tardivement les procédures et les démarches adoptées dans les projets en cours ou dans l'avenir. On peut donc dire qu'informer les instances ou les délégations citoyennes pour mobiliser une

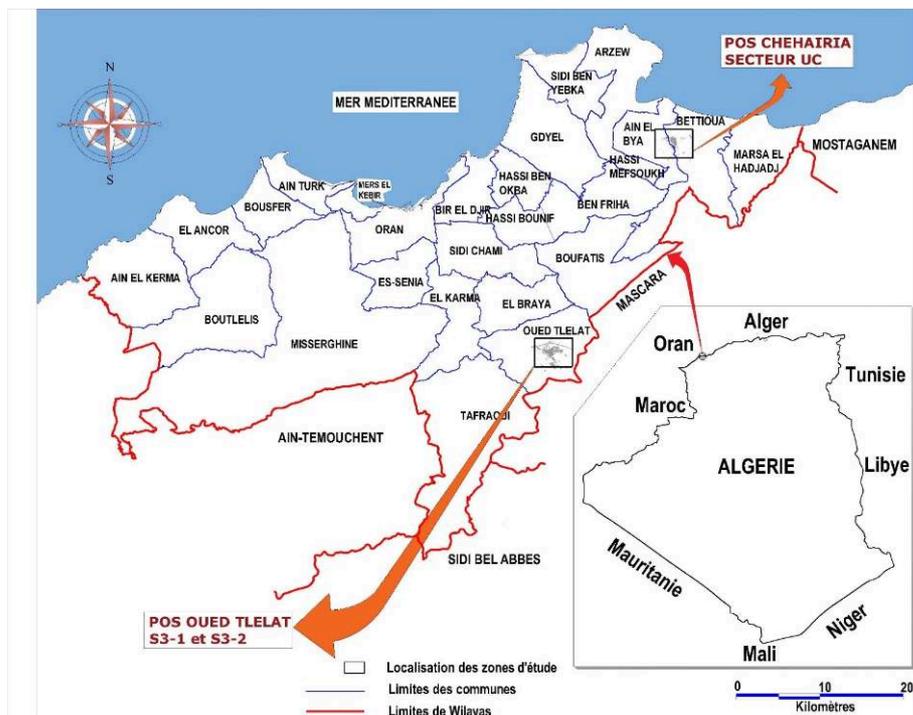
concertation, c'est donner du pouvoir démocratique au citoyen en lui permettant d'agir, ceci nécessitant une forme de codécision (Bacqué et al., 2005 ; Verdier, 2009).

Le POS en Algérie

Contexte et pratiques

- 17 Pour prendre toute la mesure de la mise en œuvre du POS dans un contexte particulier, nous avons choisi la Wilaya d'Oran comme terrain de nos investigations. Cette dernière s'étale sur 211 400 hectares et seulement 16 934 hectares étaient urbanisables en 2020, sur 194 466 hectares non exploités. La Wilaya d'Oran comptait 1 520 000 habitants, dont 610 000 dans la seule ville d'Oran (Office National des Statistiques, 2018). En 2008, on compte 26 agglomérations urbaines considérées comme chef-lieu de commune et distribuées en neuf départements, appelés *Daïra* (figure 1). La plupart de ces entités se caractérisent par une urbanisation croissante et incontrôlée due à une surpopulation accentuant la pression sur les infrastructures disponibles qui demeurent fortement insuffisantes et font que la couverture des besoins en services et en infrastructures reste insatisfaite (Trache, 2010 ; Ouchene et Moroncini, 2018).

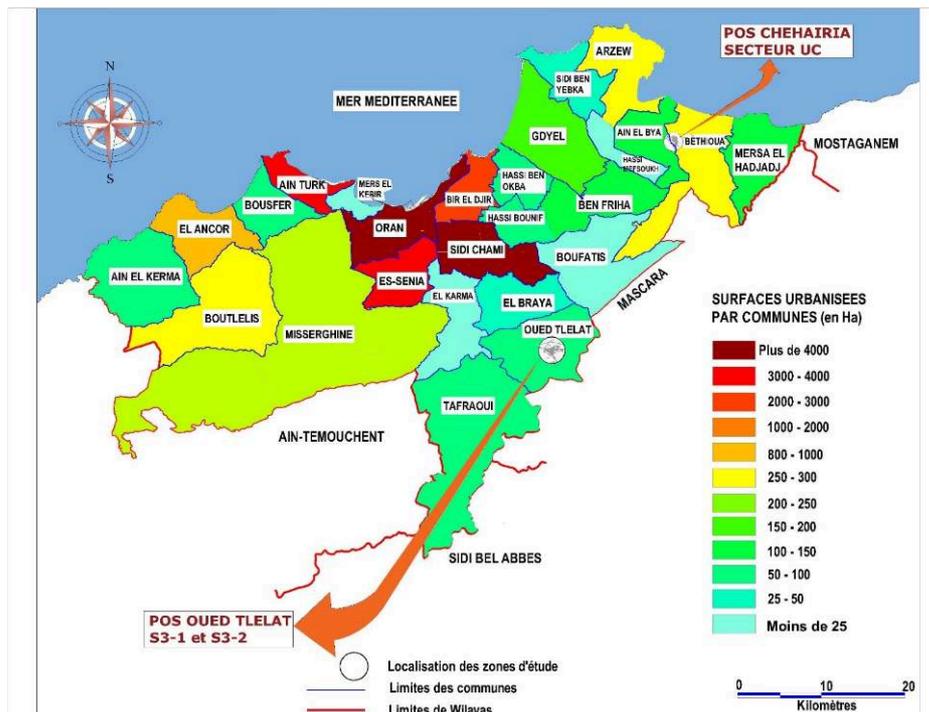
Figure 1. Localisation des deux zones d'études par rapport au découpage administratif actuel datant de 1984



- 18 Notons également la disparité de l'étalement urbain dans la wilaya d'Oran. Le plan foncier révèle une hétérogénéité et une différenciation dans la consommation du sol : le taux d'urbanisation dans les deux communes d'Oran est de Bir-El-Djir est de 65%, celui d'Aïn El-Biya est de 4%, alors que la commune d'Oued-Tlélat affiche seulement un taux de 1%, et *cetera* (Direction d'Urbanisme d'Oran, 2018) (figure 2). L'hétérogénéité morphologique se révèle très vite³, surtout au niveau de la conquête « sauvage » de

l'espace périurbain : bidonvilles, habitats précaires, squatteurs autoproclamés érigeant des clôtures en dur sur des terrains agricoles, spéculateurs fonciers renchérissant sur des terrains à des prix factices durant des décennies, en raison du laisser-faire des autorités concernées et la dilution des responsabilités (Bendjelid et al., 2004).

Figure 2. Les proportions des surfaces consommées par l'urbanisation par commune dans la wilaya d'Oran.



Compilation de données surfaciques à partir du fichier foncier du Cadastre régional d'Oran, 2021 et la DUAC Oran, armature urbaine 2021.

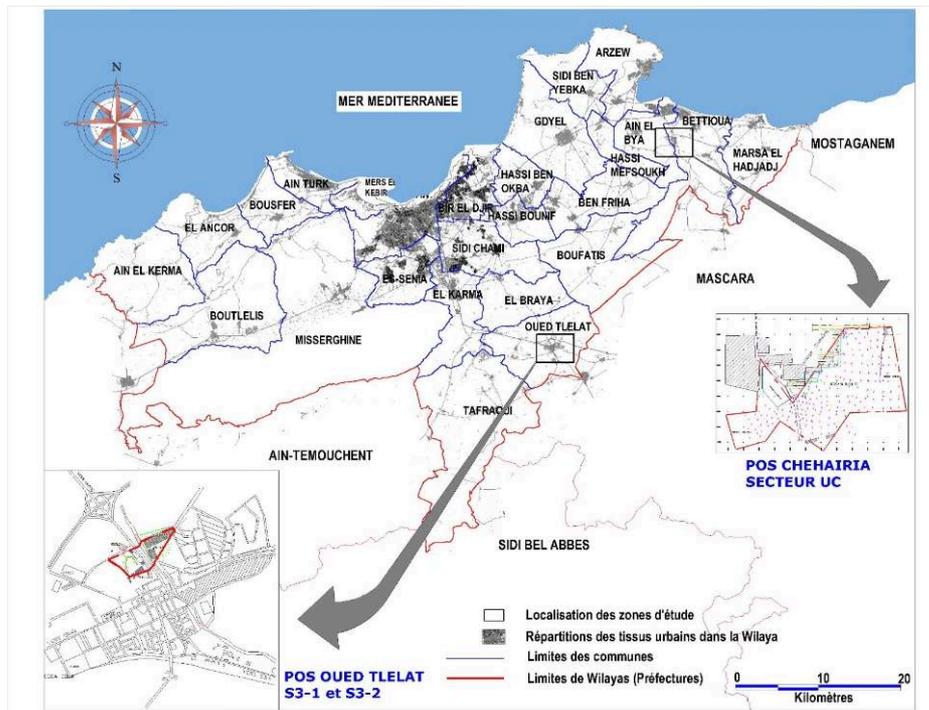
- 19 Malgré l'existence d'un arsenal législatif constitué de dispositions réglementaires et de règles à caractère technique et normatif⁴, la situation foncière reste confuse. La mise en œuvre des instruments d'urbanisme comme le Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU), le Programme communal de développement (PCD) et le POS dépendent fondamentalement des solutions apportées aux problèmes sociaux, fonciers et économiques. Outre le périmètre urbanisable, les plans d'urbanisme engagés au début des années 1980 (Zucchelli, 1983) définissaient les sols affectés à l'habitat individuel, collectif et aux équipements financés par les PCD.
- 20 À l'exception des mesures urbanistiques prescriptives sur la hauteur limite des bâtiments et des minuscules ratios d'espaces verts à aménager, ni la forme du bâti ni la dimension ou le découpage des parcelles ou des îlots, encore moins la diversité du cadre de vie des habitants, ne sont pris en compte. Il en va de même de la qualité des espaces publics, de l'attractivité des ambiances urbaines, de l'accessibilité à un logement décent et abordable ainsi que de l'accès aux services et équipements, et *cetera*. Aucune référence ni mesure concrète n'est envisagée pour mettre en adéquation les règlements techniques avec les principes politiques proclamés.

- 21 La rupture engagée par l'architecture dite « urbaine », pensée en vogue dans l'Europe des années 1980 et portée par les coopérants techniques français et italiens (Midoun, 2004 ; Henni, 2019), a traversé timidement et inégalement les instituts d'architecture algériens. Les bureaux d'étude et maîtres d'ouvrage sont restés imperméables à cette évolution. Un premier colloque sur les tissus urbains s'est tenu à Oran en 1987, cependant seuls les initiés ont été tenus au courant, ce qui nous fait dire que l'enjeu se situe ailleurs.

La commande des deux POS et le mode d'investigation

- 22 La Direction de l'urbanisme de la Préfecture (*Wilaya*) d'Oran avait établi un appel à projet d'aménagement de deux communes importantes du sud-ouest (figure 3). Cet appel faisait suite à un cahier des charges émis par la Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire d'Oran DPAT. Le premier POS s'appuyait sur le respect des clauses juridiques et des contenus techniques : l'aménagement urbain futur de deux sous-secteurs de l'agglomération de la commune d'Oued Tlélat (ex-Sainte-Barbe-du-Tlélat, distante de 25 kilomètres d'Oran) : le S3-1 (neuf hectares) proposait une densification verticale par un programme de 248 logements englobant 31 blocs de 4 étages avec commerces au rez-de-chaussée. Le S3-2 (5,6 hectares) englobait une densification horizontale avec un aménagement de 181 parcelles de terrain pour la construction de maisons individuelles accompagnées d'équipements de proximité (bibliothèque, marché, mosquée, stade omnisports, espaces verts).
- 23 Le deuxième POS est celui de l'aménagement concerté d'une future zone d'extension ZAC de 11 hectares (commune d'Aïn El-Biya à 30 kilomètres d'Oran). Désignée sous l'appellation de « zone de Chehaïria », son aménagement futur est prévu sur 20 ans. Cette agglomération secondaire se trouve à 5 kilomètres du chef-lieu de la commune et est desservie par le chemin de *Wilaya* n°5. Ce dernier assure l'accès à partir de la route nationale n°11 sur une distance d'environ 1,5 kilomètre (figure 3). La partie longeant l'agglomération est constituée de terres agricoles exclusivement réservées à la céréaliculture. Toutes les extensions urbaines se situent dans les parties ouest et nord-ouest, réparties sur 8,4 hectares, l'urbanisation future a été programmée à l'horizon 2017.

Figure 3. Localisation des deux POS dans la wilaya d'Oran.



- 24 Le programme prévoit 5,5 hectares pour l'habitat collectif, 1,8 hectare pour les équipements de proximité et 1,1 hectare réservé à la voirie et aux espaces verts. Une part importante de la population d'Aïn El-Biya a déménagé à Chehairia, qui a atteint 18 900 habitants en 2017 (ONS). Le Taux d'Accroissement annuel moyen (TAAM) est de l'ordre de 5%. Les prévisions ont tablé sur une population de 6 080 habitants. En 2020, la population est estimée à 6 440 habitants.
- 25 L'objectif était de concevoir un aménagement et une extension de ces deux chefs-lieux de commune orientés sur la revitalisation socio-économique de l'ensemble des deux zones et la conservation de l'aménagement existant. L'équipe du bureau d'études MIMAR⁵ a immédiatement négocié avec le maître d'ouvrage représenté par la Direction d'Urbanisme et de Construction (DUC)⁶ d'Oran. L'aménagement dépendait d'un rapport établi par le Bureau d'Études d'Urbanisme de Saïda (URSA) qui a tracé en 1996 les lignes directrices de l'aménagement du groupement des agglomérations de la métropole oranaise et avait délimité, au préalable, le périmètre d'intervention de chaque zone à aménager⁷ (Tahraoui, 2011). Les deux périmètres correspondaient à des réserves foncières dont disposaient ces deux communes.
- 26 En Algérie, pour l'adoption du règlement d'urbanisme du POS, il faut s'assurer du soutien et de l'appui des élus municipaux, qui peuvent imposer leurs visions à chaque phase de son élaboration. Dans les deux POS étudiés, les maires des deux communes sont largement impliqués dans l'activité délibérative, ils s'engagent dans une participation plus politique que civique. Il n'existe pas de conseillers municipaux responsables des POS et la commission d'approbation se compose d'architectes ou d'ingénieurs spécialisés dans l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En qualité de superviseurs, ces derniers fixent les conditions de réalisation du POS qui, pour la

plupart, reposent sur des pratiques standardisées découlant des normes du programme tracé en amont.

L'agglomération secondaire de Chehaïria et les orientations de son POS

- 27 Cette agglomération, située dans la commune d'Aïn El-Biya, se compose d'un village agricole situé sur une butte et d'un *Douar* (hameau) comprenant un habitat traditionnel et des extensions anarchiques récentes. Le taux d'urbanisation de la commune d'Aïn El-Biya est de 4% en 2018, comme celui de la commune d'Aïn-Türk (figure 3). Ce taux est beaucoup moins important que celui de la commune d'Oran (65%) (figure 2). Une pression considérable est exercée sur ce chef-lieu : multiplication de la population par 6 entre 1977 et 1997 (tableau 1), en raison de la présence d'un pôle industriel attractif, ce qui a entraîné une intervention pour réorienter les flux de la population.
- 28 Le redéploiement vers les centres secondaires a été la réponse retenue. Le développement de Chehaïria, avec l'utilisation de ses poches foncières disponibles, résulte de ce choix. L'orientation retenue permet de préserver autant que faire se peut une partie des habitants de la pollution environnementale provoquée par l'activité industrielle, notamment celle de la SONATRACH (Société nationale pour la recherche, la production, le transport, la transformation et la commercialisation des hydrocarbures).
- 29 La tendance au développement de centres agglomérés s'exprime nettement à Chehaïria. L'objectif d'une distribution plus équilibrée de la population à travers le territoire communal semble se confirmer. Les projections de la croissance de la population de 1997 à l'horizon 2017 montrent cette évolution : la commune d'Aïn El-Biya devrait s'accroître fortement, 16 000 nouveaux habitants prévus entre 1997 et 2017 (tableau 1). Ce chiffre n'est pas loin de la réalité, les statistiques issues du recensement de 2017 ont dénombré 15 870 nouveaux habitants, alors qu'en 2020 la population totale de la commune a atteint les 44 037 habitants (tableau 1). Chehaïria devrait connaître un TAAM de sa population de l'ordre de 5% (tableau 1). D'après les statistiques émises par l'ONS en 2020, le taux d'accroissement de sa population est égal à 1,5%. La commune d'Aïn El-Biya présente en 2017 un taux de chômage faible (9,35%) comparativement à ce qui est enregistré au niveau régional (11,66% selon la Direction de la programmation et des suivis budgétaires (DPSB)- Emploi - Oran. 2017). L'impact de la zone industrielle est ici aussi palpable par le nombre d'emplois directs ou indirects créés.

Tableau 1. Évolution de la population de la commune d'Aïn El-Biya par dispersion de 1977 à 2020.

Dispersion	1977	1987	1997	2007	2017	2020	T.A.A.M. (Taux d'Accroissement annuel moyen) %				
							77/87	87/97	97/2007	2007/2017	2017/2020
Aïn- El -Biya	1602	8199	15000	18900	28300	34741	17,7	6,2	2,3	1,16	7,07
Chehaïria	607	2563	3350	7500	8900	9332	15,4	2,7	8,3	5,0	1,5

Commune	3529	13603	21330	32300	37200	44037	14,4	4,6	4,2	2,8	5,7
---------	------	-------	-------	-------	-------	-------	------	-----	-----	-----	-----

Compilation à partir des données du (RGPH, 2008) avec l'estimation de la population de la commune (ONS janvier 2020) ; et le (PDAU Aïn- El -Biya, 1998).

- 30 La réalisation des équipements et commerces prévus dans le programme du POS de Chehaïria devrait permettre de créer des emplois dans les services et commerces de proximité alors que le secteur de la construction était censé attirer de la main-d'œuvre. Comparativement au nombre d'emplois par commune, d'après le recensement de 1987, la part de l'emploi dans le secteur agricole était importante à Chehaïria, évaluait à 25% par rapport à l'industrie (11,4%), aux bâtiments et travaux publics (BTP) (18,9%), et aux services et autres activités tertiaires (44,7%). Il s'agissait de préserver les terres agricoles et d'encourager l'emploi dans cette branche pour réduire le chômage qui a atteint 27,8%. D'après les statistiques de la Direction de la planification et d'aménagement du territoire de la wilaya d'Oran (DPAT) de 2018, les besoins en nouveaux emplois ont considérablement augmenté. Les programmes ont pu générer 4 278 nouveaux emplois de 1987 à 2018.
- 31 Les actions programmées à Chehaïria dans le cadre de ce POS devraient contribuer à cette augmentation de l'emploi. Le taux d'occupation par logement (TOL) de la commune d'Aïn El-Biya (4,6) est relativement bas en raison de la réalisation de 13 villages et de la taille des ménages occupant les 2 300 logements qui s'y trouvent. Mais la situation dans l'agglomération secondaire de Chehaïria est différente : TOL de 6,2 en 1997.
- 32 Depuis 1987, l'agglomération de Chehaïria a bénéficié de 84% des 300 logements réalisés dans la commune. Il s'agit de nouveaux lotissements. Malgré cette amélioration, Chehaïria reste en dessous de la moyenne communale. Sur la base d'un TOL de 6, les besoins en logements de la population de Chehaïria à l'horizon 2017 sont : 1 150 logements en 2002, 1 250 logements en 2007, 1 500 logements en 2017, soit un total de 3 900 logements. À la vue des nouveaux programmes (figure 4), la satisfaction de la demande en logements dans l'agglomération secondaire de Chehaïria paraît faible. En ce sens, la mise en œuvre du POS de Chehaïria devait commencer en 2010 pour rattraper au maximum les retards des projets de développement prometteurs dans la région, y compris des actions d'investissement conjointes, privées, étatiques et d'entreprises.

Figure 4. Plan d'aménagement proposé (version finale adoptée) pour le POS de Chehaïria.



Projet adoptée pour l'aménagement du secteur UC 2015.

(Chachour, 2006 ; DUC Oran et MIMAR, 2006)

Les orientations du POS d'Oued Tlélat

La commune d'Oued Tlélat se situe au sud-est de la wilaya d'Oran et couvre une superficie de 9 695 hectares (figure 1). Une vaste plaine formant une cuvette entre les piémonts de Moulay Ismaïl au nord-est et les coteaux d'El Braya, elle représente 90% du territoire de la commune. Les caractéristiques du sol de la commune constituent un atout non négligeable, permettant une activité agricole (céréaliculture, maraîchage, vigne) sur une superficie de 9 473 hectares.

Depuis l'émergence du village, au cours de la période coloniale française en 1846, Oued Tlélat a vu sa population croître régulièrement : une population de 552 personnes en 1891, puis 9 880 en 1931 et 14 175 en 1954, dont 76% d'Européens. Avec l'indépendance du pays et le départ des Européens en 1962, la population s'est reconstituée progressivement pour atteindre 11 377 individus en 1966 et 14 710 en 1977 (Agence nationale de l'aménagement du territoire, 1985

34

). Suite à un nouveau découpage administratif (figure 3), en 1987, le territoire de la commune a été réduit ainsi que la population ramenée à 101 151 personnes (tableau 2), dont 64,21% de résidents du chef-lieu de la commune (BEWO, 1992-1998). Depuis cette date, la dynamique d'urbanisation s'est renforcée et les secteurs non agricoles se sont développés. En 2018 la population du chef-lieu d'Oued Tlélat a atteint les 30 064 habitants. Le chef-lieu devient l'espace où se concentrent les inégalités sociales et le plus fort taux de chômage (50,43% en 1997) entraînant l'augmentation de l'exclusion et de la pauvreté. Il y a aussi une répartition inégale des emplois entre le chef-lieu et les agglomérations secondaires, qui devraient être pourvus en équipements de base et en commerces intégrés. Les agglomérations secondaires de la commune d'Oued Tlélat, Mehdiat et Toumiat, accueillent 26,2% de la population en 2018 (tableau 2), les zones éparses absorbent 10,8% de la population, exerçant en majorité dans le secteur agricole (ONS, 2018).

35

Les variations soulignées montrent comment Oued Tlélat a évolué, passant du rural à l'urbain

8

. Dès 1992, la commune a un solde migratoire positif : le taux de croissance de sa population est de l'ordre de 4,4% sur la période 1987-1992 (tableau 2). La croissance de la population est importante au chef-lieu : 6 353 nouveaux habitants sont recensés entre 2006 et 2012 (URSA, 2008 ; ONS, 2018). Les unités d'habitations créées dans le périmètre du nouveau POS attirent une population nouvelle de 3 750 habitants (1 600 habitants pour 248 logements collectifs et 2 150 habitants pour 329 maisons individuelles). Cette estimation (année 2015) se fonde sur un TOL correspondant à une unité familiale moyenne de 6,5 individus (URSA, 2008 ; ONS, 2018).

Tableau 2. Évolution de la population d'Oued Tlélat par dispersion de 1987 à 2018⁹

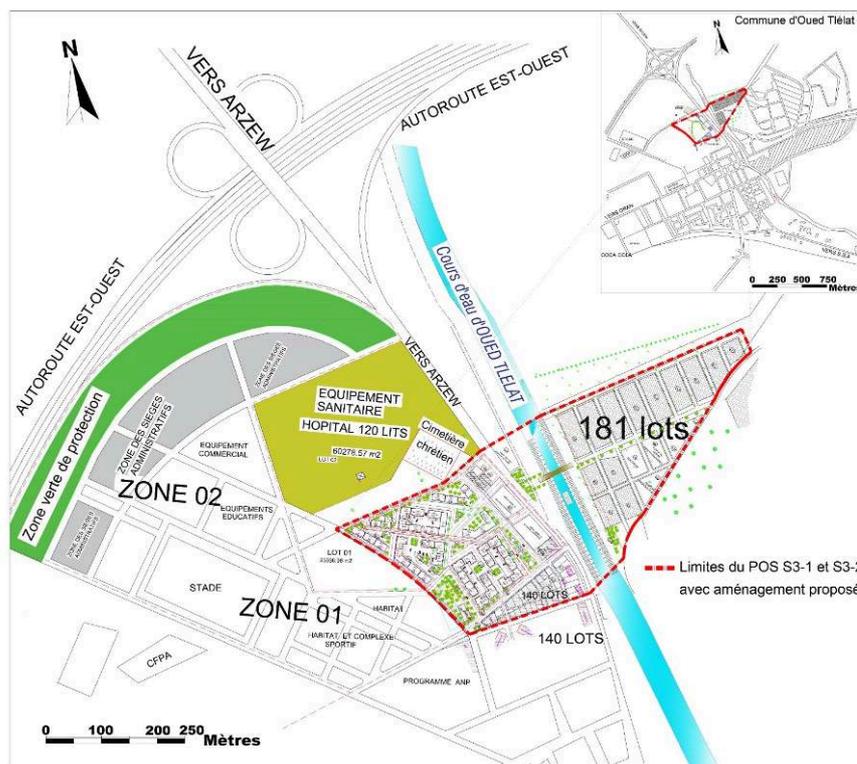
Année Dispersion	Population					2020	TAAM (Taux d'Accroissement annuel moyen) %				
	1987	1992	1998	2008	2018		1987 / 1992	1992 / 1998	1998 / 2008	2008 / 2018	2018 / 2020
Chef-lieu d'Oued Tlélat	6518	7892	8788	12916	30064	Données indisponibles	4,5	5,3	11,1	14,2	Données indisponibles
Agglomération secondaire de Mahdia	743	915	1162	1329	3406		4,5	5,7	9,6	15	
Agglomération secondaire de Toumiat	1328	1487	1657	1874	2805		4,2	5,3	9,6	11,2	

Zones éparses	1562	1750	1687	2225	3109	4,2	4,8	10,4	10,8
Commune	10151	12044	13294	18344	39384	4,4	5,3	10,7	13,6

Compilation à partir des données effectives du BEWO (1992, 1998) et de l'URSA (2008) avec l'estimation de la population par commune (ONS. 2018).

- 36 La mise en œuvre du POS d'Oued Tlélat devait commencer en 2012, il converge avec le PDAU du groupement d'Oran pour recommander une plus grande prise en compte des usages et des services apportés par les liaisons, matérielles et immatérielles, des deux rives de la rivière d'Oued Tlélat (figure 5). La planification engagée se présente comme une remise en question des pratiques d'aménagement traditionnel. Depuis la fin des années 2000, il a été prévu de réaliser, à une dizaine de kilomètres de l'agglomération d'Oued Tlélat, dans la commune d'El Kerma¹⁰, un marché de vente en gros de produits alimentaires frais, baptisé « nouvelles halles centrales d'Oran ». Ensuite, à proximité de ce grand marché ouvert officiellement en 2014, deux nouvelles opérations sont envisagées : un marché de voitures d'occasion et un marché aux bestiaux. À partir de 2007, les pouvoirs publics ont porté attention au logement social, en parallèle des projets de relance économique, créateurs d'emploi. Le programme de l'habitat est devenu un enjeu politique de premier ordre. La commune d'Oued Tlélat a été dotée d'un programme de 11 000 logements : 3 000 logements sociaux locatifs (LSL) ; 3 000 publics locatifs (LPL) ; 2 500 pour location-vente (LLV) et 2 500 promotionnel aidé (LPA) (Direction du Logement de la Wilaya d'Oran, 2019).

Figure 5. Plan d'aménagement proposé pour le POS S3-1 et S3-2 du chef-lieu – Oued Tlélat.



Projet adoptée pour l'aménagement des deux rives d'Oued Tlélat.
(Chachour, 2008 ; DUC Oran et MIMAR-2008).

37 Ce programme¹¹ de relogement massif est destiné à la population des bidonvilles entourant la couronne périurbaine oranaise et aux habitants des logements précaires présentant un état de vétusté avancé. Le programme d'habitat, réalisé dans l'urgence et démuné de toutes orientations architecturales et urbaines, n'a pas réussi à résoudre les problèmes socio-spatiaux, créant en série de nouvelles cités dortoirs. La population de la commune d'Oued Tlélât a presque doublé, passant de 18 000 à 34 000 habitants en l'espace de deux ans (2013-2015) (ONS, 2018). Ne disposant d'aucune animation socioéconomique et culturelle, elle est victime du chômage, de la paupérisation, de la délinquance et de l'insécurité.

L'enquête et le recueil d'informations

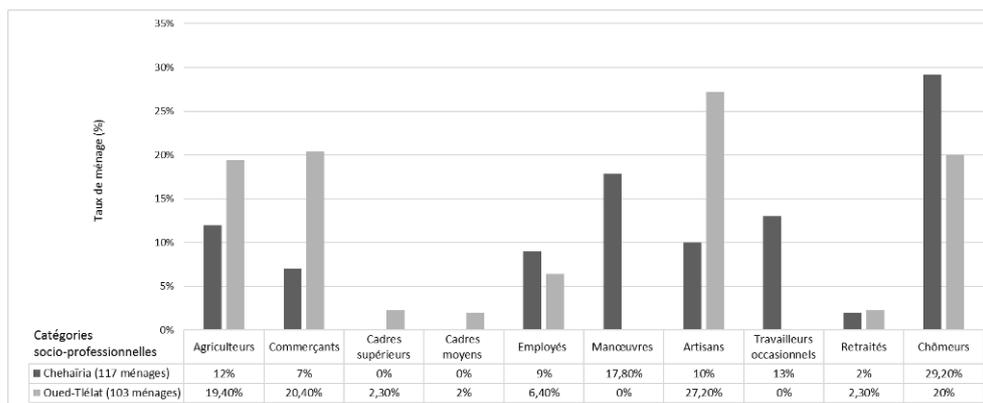
- 38 Notre entrée en scène¹² dans la phase initiale de l'étude nous a amenés à réaliser une enquête sociodémographique, dans laquelle nous avons élaboré un questionnaire semi-directif. Pour le volet sociodémographique, les questions portaient sur l'organisation des activités des différentes catégories sociales de la population et les spécificités des pratiques et des représentations partagées dans l'espace et dans le temps. Les positions et les identités de ces citoyens ont été cernées progressivement.
- 39 Pour mener à bien les deux études, nous avons l'avantage d'endosser deux rôles paradoxalement distincts : maître d'œuvre responsable et acteur participant autonome. Nous possédions une double casquette : architecte praticien responsable du pilotage des deux opérations de POS, et enseignant-chercheur à l'université¹³. Cette situation s'est avérée difficilement gérable lors des rencontres et nous avons pris le parti de laisser de côté notre qualité habituelle de technicien ou d'acteur concerné par l'aménagement et de nous glisser dans la peau d'un médiateur. D'autant plus que notre attitude devait être empreinte de neutralité dans la conduite du dialogue sur les enjeux territoriaux. Il était important de s'affranchir d'une position partisane et de mettre tous les intervenants sur un pied d'égalité.
- 40 Au départ, il était difficile de saisir de près la complexité des terrains et leurs contextes ; il fallait également être ouvert aux critiques, aux avis et aux discussions contradictoires avec des acteurs ayant des intérêts divergents. Nous avons été amenés à travailler avec eux en tant qu'acteurs « co-constructeur » du projet d'aménagement (Mégard, 2012). Avec le temps, nous avons pu prendre du recul pour garantir des explications objectives et impartiales des faits, en déclinant notre rôle d'acteur aménageur.
- 41 Il est nécessaire aussi de définir notre position épistémologique et le type de recherche-action dans lequel notre travail s'est engagé. Nous devons rester fidèles aux principes des trois étapes clés : l'observation directe, la réflexion et l'action (Barbier, 1996 ; Becker, 2002). L'observation conduite n'était pas seulement participante, elle fut davantage active (Norimatsu et Pigem, 2008 ; Norimatsu et Cazenave-Tapie, 2017). Dès lors, il était nécessaire de se plonger dans l'univers des acteurs pour bien comprendre leur vécu et adapter notre discours à leur réalité. La communication s'est faite en arabe dialectal, loin de l'usage d'un jargon professionnel. Nous avons adopté l'observation en situation comme outil de recueil des données nécessaires (Martineau, 2004).
- 42 Partant de là, nous sommes devenus les témoins des comportements des acteurs et de leurs pratiques sur les lieux de l'action. Des événements imprévisibles dans les deux

contextes socio-urbains d'Oued Tlélat et de Chehaïria ont exigé quelques fois des ajustements dans la démarche d'observation, notamment lors de l'entrée en contact dans les coulisses avec certains acteurs qui ont affiché un comportement « déconcertant », alternant l'intentionnel et l'indifférence. La solution adoptée fut de dépêcher sur le terrain un membre de l'équipe ayant un degré d'implication plus maîtrisé et une prise de contact plus aisée et facilitatrice ; c'était le plus souvent notre sociologue urbaniste qui disposait de cette facilité d'immersion dans les deux terrains avec les acteurs.

- 43 Les données recueillies que nous avons analysées sont essentiellement des prises de notes consignées sur des carnets, et des photographies des lieux, saisies sur le vif. Il était nécessaire de garder une trace des observations récoltées alors que les enregistrements audio et vidéo, ainsi que les photographies lors des débats et entretiens, étaient strictement interdits par le maître d'ouvrage et les représentants de la commune. Une autorisation de photographe auprès des services de sûreté de la commune était pratiquement impossible à obtenir. Notre regard sur certains débats a permis d'approfondir nos réflexions et de garder un certain recul sur les actions à entreprendre sous l'égide du discernement collectif des membres du bureau d'études. L'objectif était de cerner les échanges d'arguments dans les débats publics entre citoyens, décideurs et politiciens, en indiquant leurs modes d'expression, explicites ou latents, en faveur d'une option ou contre une autre option de proposition d'aménagement (Cefai *et al.*, 2012). Parfois les règles du débat se durcissent et la parole des participants est monopolisée de force par des acteurs officiels qui ont une vision rigide du pouvoir politique et décisionnel. Il est arrivé souvent que les opinions des habitants, des conseils de quartiers et des représentants d'associations soient étouffées, sous le prétexte que ces derniers sont profanes en politique. Nous n'avons pas pu dénoncer ces inégalités de statut et de pouvoir entre les participants, mais nous avons essayé de garantir une meilleure visibilité « vers le bas », en permettant aux intervenants d'exprimer librement leurs points de vue. Après plusieurs réunions consensuelles, des revendications et des dénonciations imprévisibles au départ ont émergé. Ces réunions furent un *creuset* entre une population de propriétaires (17,23%) et de locataires (82,77%) à Chehaïria (entre février 2007 et juillet 2010) ; à Oued Tlélat 32,15% des habitants occupent temporairement des logements à proximité de la zone à aménager, les autres (67,85%) sont propriétaires (entre mars 2005 et septembre 2008), mais c'est une population relativement pauvre, habitant des maisons peu commodes et sans cachet architectural.
- 44 Parallèlement, notre équipe a collecté des informations sur la morphologie du terrain de la première zone d'action : elle se trouve le long des axes limitrophes des deux agglomérations. Même si nos observations étaient ouvertes et non structurées, nous avons rencontré des difficultés dans les deux terrains pour le recueil de données pertinentes et valides, adaptées à l'objet étudié. Nous avons été confrontés à des situations inattendues : le manque de précision et l'omission « volontaire » de données statistiques sur la population, l'absence de cartes géographiques ou de plans détaillés des endroits à investir (sauf celles qui préfigurent les choix du document du PDAU), la censure des informations sur certains événements, notamment sur la gestion douteuse¹⁴ du foncier par la municipalité, la difficulté à remembrer les constructions précaires dispersées dans les deux agglomérations ; les diverses entraves administratives qui cherchent tout de même à dissimuler le mal-vivre des habitants.

- 45 Les prescriptions des deux études de POS exigeaient, dans leurs cahiers des charges respectifs, le recours aux enquêtes publiques *in situ* pour valider la première phase du POS. Des échantillons aléatoires de population ont été constitués selon les résultats d'un premier sondage. Dans la première phase d'action, l'objectif du PDAU était de recevoir 357 ménages en 2017 à Oued Tlélat. Pour l'agglomération secondaire de Chehaïria, la capacité d'accueil de 260 ménages était visée en 2015. Nous étions donc impliqués dans la détermination des critères à prendre en compte pour le choix des premières interventions.
- 46 Pour une feuille de route fiable dans nos premières investigations, nous avons retenu un échantillon choisi au hasard de 103 ménages pour Oued-Tlélat (figure 6) : les chefs de famille sont 72% d'hommes et 28% de femmes ; il y a 19,4% d'agriculteurs, 27,2% d'artisans, 10,7% de fonctionnaires dans l'administration et les services, dont 6,4% d'employés, 2,3% de cadres supérieurs et 2% de cadres moyens, 20,4% de commerçants (la plupart exerçant en dehors de la commune), 2,3% de retraités et 20% de personnes sans emploi. Ces dernières sont soutenues par « le filet social » : une aide mensuelle dérisoire de 6 000 dinars algériens (environ 52 dollars canadiens), apportée par l'État.
- 47 Dans le cas de Chehaïria, l'enquête préliminaire a porté sur 117 ménages (figure 6), (87% d'hommes et 13% de femmes). Nous avons mis l'accent sur la pauvreté et la misère des habitants. Ils tirent leurs revenus de métiers considérés comme des cache-misère et ils subsistent par la débrouillardise, l'entraide familiale et la solidarité (29,2% de sans-emploi, 12% d'agriculteurs, 13% de travailleurs occasionnels, 7% de petits commerçants, 10% d'artisans, 9% de fonctionnaires, 2% de retraités et 17,8% de manœuvres). Leurs origines rurales en qualité de domestiques agricoles ne sont pas dissimulées dans leurs discours (aucun diplôme).

Figure 6. Classification socio-professionnelle des chefs de ménage de Chehairia et d'Oued Tlélat.



Compilation des données d'enquête de Chehairia entre 2006 et 2007 et d'Oued Tlélat entre 2008 et 2009.

- 48 Les données d'enquêtes recueillies à partir du questionnaire semi-directif utilisé ont délivré des « facettes du mode de vie » des citadins et elles nous ont permis de découvrir les relations entre les activités de la vie quotidienne des habitants et leurs choix des aménagements futurs.

Cycles et scènes du dispositif participatif

L'entrée en scène du bureau d'études

- 49 Le POS engage un cycle d'échanges qui repose sur différents modes de concertation et de médiation. En principe, les acteurs en interaction communicationnelle doivent, en passant par plusieurs étapes, croiser leurs intérêts particuliers pour coconstruire un intérêt commun. Dans les deux expériences vécues, il n'y avait pas d'ateliers-débats préparés en amont, ou à la fin, des opérations de concertation, mais des séances de discussion organisées par la municipalité en présence de représentants du Conseil des comités de quartiers.
- 50 Par ailleurs, des rencontres et des consultations « restreintes » étaient programmées toutes les deux à trois semaines, entre les représentants des quartiers, ceux du mouvement associatif et des membres des pouvoirs publics. Les actions engagées ont permis aux différents acteurs de mieux connaître les problèmes et les enjeux de cette opération d'aménagement concerté.
- 51 Chaque séance du POS d'Oued Tlélat a réuni sept représentants de comités de quartiers, tous résidents et originaires d'Oued Tlélat, avec la participation de 25 autres membres, professionnels de la politique de la ville ou élus locaux (tableau 3). Tous étaient mariés et chefs de ménage. 94% des participants étaient des hommes, entre 34 ans et 70 ans ; deux femmes seulement (6%) étaient présentes (les représentantes de l'Agence foncière ALGRFU et de la Direction du logement et des équipements publics DLEP).
- 52 Le POS de Chehaïria a réuni 12 représentants des quartiers et 22 participants des pouvoirs publics (tableau 3), 100% d'hommes entre 28 ans et 69 ans, 10% étant célibataires et 90% mariés et chefs de ménage. La quasi-absence des femmes et leur sous-représentativité dans les séances et les débats organisés posent la question significative du statut des femmes, de leur marginalisation et de leur degré d'engagement dans la vie associative. Ces inégalités sont visibles dans la distribution des places pour les représentants associatifs en termes de prises de position publiques (Madani, 2000). La prise de parole était entièrement monopolisée par les hommes lors des interventions. Le collectif porte-parole des habitants est composé par les membres des conseils de quartier, majoritairement issus des rangs inférieurs de la classe ouvrière. Les inégalités relevées dans la composition sociale à Chehaïria sont renforcées si on prend en compte leurs origines villageoises et leur déplacement vers le « bidonville rural », l'ancien noyau de l'agglomération secondaire de Chehaïria.

Tableau 3. Les membres participants aux consultations restreintes de deux POS.

Désignation du POS	Oued Tlélat					Total	Chehaïria				Total
	Hommes		Femmes				Hommes		Femmes		
Catégorie d'âge	Entre 34 ans et 70 ans					7	Entre 28 ans et 69 ans				12
État matrimonial	Célibataires	Mariés	Célibataires	Mariés	Célibataires		Mariés	Célibataires	Mariés		
Représentants de quartier	0	7	0	0	7	11	1	0	0	12	

Représentants du mouvement associatif et les membres des pouvoirs publics	0	23	2	0	25	20	2	0	0	22
---	---	----	---	---	----	----	---	---	---	----

- 53 Cherchant à améliorer leurs conditions de vie, les représentants des comités de quartiers étaient conscients de l'importance de la prise de parole qui demeure le seul moyen pour débattre des incertitudes du lendemain, n'hésitant pas à affronter, dans la vie associative ou politique, les ménages les plus aisés qui ne voyaient pas d'un bon œil les évolutions en cours. Ces derniers étaient quasiment absents des rencontres organisées. Un mandataire de marché de gros affirme ouvertement cette position : « chacun pour soi » (rapportée par un habitant). Selon les témoignages des maires et des habitants, les catégories aisées ne voyaient aucun intérêt à retirer des changements socio-urbains.
- 54 Lors des premières rencontres, il nous été donné de sélectionner des portions d'aménagement que nous avons développées et qui relevaient, pour nous, de l'intérêt général (Étude-action de la deuxième phase pour les deux POS de Chehaïria, entre 2006-2007) et d'Oued Tlélat (entre 2008-2009) (voir tableaux 4). Cet embryon de réflexion avait pour but de créer les conditions d'échanges équilibrées entre les différentes catégories de la population, d'exposer les véritables enjeux collectifs et d'écouter les préoccupations profondes des habitants : offrir des lieux pour des activités artisanales, créer des établissements de formation pour les jeunes non instruits, prévoir des emplois pour les manœuvres et les ouvriers du bâtiment dans les futurs chantiers, aménager des locaux commerciaux au rez-de-chaussée des immeubles, et *cetera*. Un débat moins institutionnel était recherché concrétisant une participation favorisant l'échange libre et le partage des opinions, ce qui renforce la crédibilité du POS.

Situations d'urgence et fait accompli

- 55 À Chehaïria, la parcelle concernée par le POS est une extension de 8,4 hectares vers l'ouest. Elle est la zone d'urbanisation future UC-2017. L'objectif de l'étude est de réaliser un aménagement nouveau sur une assiette nue. Il faut prévoir la venue d'une nouvelle population de 17 550 habitants et réserver 10% au minimum de surface pour des espaces libres de plantations. Dans ce cadre, il était aussi nécessaire de prendre en compte les projections élaborées en 2007 par le Bureau d'Études de la Ville d'Oran (BEVOR), concernant le maintien des axes de circulation majeurs de Chehaïria. Des voies de desserte devaient être prévues pour 2 687 mètres linéaires avec des accès directs vers la commune.
- 56 Les services techniques de la mairie et les délégations communales travaillaient déjà sur des programmes pour la résorption de l'habitat précaire sédentaires dans la ville d'Oran et la mise en œuvre d'une politique du « tout à la lisière de la banlieue oranaise ». Cette politique de l'étalement urbain a débuté par la nouvelle instrumentation mise en place depuis 1990 par l'institution du PDAU et du POS : elle

repose sur un système de conquête urbaine opérée par des ponctions sur des surfaces rurales (Missoumi et al., 2019). Par ailleurs, la banlieue était envahie par d'immenses chantiers de construction et chaque fragment périurbain évoluait de manière différenciée, selon sa situation géographique, sa genèse ainsi que la formation de ses groupes sociaux (Maachou, 2012).

- 57 Dans ce contexte, nous avons proposé une « ébauche préliminaire » et avons commencé à devenir les interlocuteurs des quinze représentants des organismes et de l'État¹⁵ : à partir de février 2005 pour le POS de Chehaïria et à partir de juillet 2007 pour le POS d'Oued Tlélat. Cette démarche consultative s'est déployée jusqu'à l'approbation de la troisième phase par la délivrance de la pièce P3¹⁶ qui succède à la fin de l'enquête et la consultation publique de 60 jours, en 2008 pour Chehaïria et en 2010 pour Oued Tlélat. Le réseau d'intervenants dans les deux POS est alors devenu une « masse garante » de la réussite des deux opérations. Nous avons ainsi été associés au déroulement de ces deux opérations pendant trois ans.
- 58 Mais le POS n'est guère à l'abri des imprévus et de la conjoncture. En 2009, le « programme d'urgence des établissements hospitaliers sur le long des routes nationales »¹⁷ fut recommandé conjointement par les ministères algériens des Transports et de la Santé publique. Ce programme impromptu constituait un engagement conditionnel à visée sanitaire. Dès lors, nous étions invités à agir vite sur cette dimension, ce qui a abouti à ralentir de 5 mois l'élaboration du POS d'Oued Tlélat. Le projet d'hôpital de 120 lits, pour l'intervention rapide au moment des accidents sur les routes nationales, est apparu tardivement lors des phases finales de notre étude en 2009 (planche 2, photo 4d, en annexes ; tableau 4). En même temps, les services locaux réclamaient son adoption avant la validation du POS, sans même informer les riverains ou les propriétaires d'éventuelles expropriations pouvant les concerner dans ce cadre.
- 59 De même, au dernier moment, une exploitation agricole privée de 6 750 mètres carrés située dans le S3-1, sur la rive sud du cours d'eau d'Oued Tlélat (planche 2, figure 3c, en annexes), a été délibérément mise en vente au prix arrêté par l'administration des domaines de 3 200 dinars algériens le mètre carré. Les héritiers propriétaires de cette parcelle se sont déclarés insatisfaits des conditions de la cession, ce prix était nettement insuffisant à leurs yeux. Le droit de préemption étant exclu, les propriétaires ont dû être compensés par 2 logements dans la même commune, à l'issue d'une réévaluation par un expert-géomètre foncier désigné par la Cour de justice de la commune d'Oued Tlélat. Avant d'entamer l'enquête publique du POS (tableau 6), il était nécessaire de régler ce litige. Il est quasiment impossible de prévenir tous les habitants des servitudes d'utilité publique qui existent sur l'ensemble des parcelles entrant dans le périmètre du POS, tant prévaut, ici comme ailleurs, le caractère urgent des opérations. Deux intervenants aussi vinrent *in extremis* s'ajouter à cette « masse garante » dans le POS d'Oued Tlélat : la représentante de la Direction du logement et des équipements publics (DLEP) et le représentant de la Direction des transports publics (DTP). Ces derniers ont pris en charge un espace nouveau de négociation, en proposant des rencontres plus ou moins formelles entre les acteurs dans le but de partager de nouvelles informations. Ces nouveaux protagonistes ont agi en coordinateurs soucieux de faire passer leurs revendications dans « l'arène publique », avant de se préoccuper des règles institutionnelles normatives du projet d'aménagement.

- 60 De fait, leurs interventions semblaient motivées par le souci d'accélérer les négociations avec les services locaux et la municipalité. Leur présence activait les démarches et empêchait les entraves administratives grâce à leurs accointances avec les pouvoirs centraux et leurs réseaux d'influence. En revanche, ils ne sont pas intervenus sur la qualité des programmes proposés dans le POS d'Oued Tlélat : absence des commissaires enquêteurs communaux chargés de l'encadrement des enquêtes publiques pendant la durée des opérations. Cependant, la participation des deux architectes¹⁸ responsables du bureau des instruments d'urbanisme de la DUC, tout au long de l'élaboration des deux POS, a facilité le contact avec les autres intervenants. Ils ont été les seuls acteurs en mesure d'interpeller les autorités publiques en jouant le rôle de « modérateur et superviseur » tout en assurant la mise en cohérence des spécificités des deux POS avec les normes et les règles de toutes les parties prenantes.
- 61 L'enjeu de cet aménagement réside dans l'interaction entre l'espace public, l'implantation de l'habitat individuel, semi-collectif et collectif et le respect de l'environnement naturel. L'Agence de régulation et de gestion foncière urbaine (ALGRFU) a empiété¹⁹ sur des terrains domaniaux d'une surface de 5 663 mètres carrés faisant partie intégrante du périmètre du POS d'Oued Tlélat S3-1 et S3-2. La ZAC de Chehaïria prescrivait la préservation des terrains agricoles ou en jachère²⁰. Il est aussi convenu d'assurer, au sein des poches foncières disponibles, une mixité de l'habitat comprenant : des logements individuels dont le coefficient maximal d'occupation des sols COS ne doit pas dépasser 0,60 et une emprise au sol CES de 1,53 (planche 1, photo 2.b, en annexes) ; des logements semi-collectifs d'un COS de 0,5 et d'un CES de 1,65 et des logements collectifs moins denses, ayant un COS limité à 0,40 et un CES de 3,52, équivalant à 60 logements à l'hectare.
- 62 On le voit bien : assurer le respect des règles et des normes de réalisation d'un POS est loin de se faire en dehors des jeux des différents acteurs et leurs rapports de force. Au-delà des échanges institutionnels organisés et gérés par les instances officielles, des rapports de communications plus informels se déroulent dont les effets sur l'aménagement et l'espace urbain sont souvent décisifs.

Situations de tension

- 63 La liberté de parole est assujettie par la puissance décisionnelle des collectivités locales. L'enquête a permis d'observer les inégalités dans les rapports de communication : les conseils de quartiers n'avaient pas la capacité d'influencer les pouvoirs en place et le discours des habitants est généralement obtenu sur demande et n'a jamais été systématique. Il a fallu convaincre les différents acteurs que, pour améliorer leur cadre urbain, il convenait de préciser les besoins particuliers des habitants. Pour parvenir à une meilleure connaissance de la demande des logements collectifs, nous avons essayé de réunir les conditions de faisabilité (foncières, réglementaires, économiques et environnementales) pour alimenter la réflexion d'un plan d'aménagement adéquat. Leur demande a été aussi traduite, au regard des exigences de qualité d'usage des logements, par la proposition des équipements d'accompagnement. L'enquête préliminaire a montré que les habitants n'étaient pas tous propriétaires des logements occupés : 17,23%²¹ pour Chehaïria et 32,15% pour Oued Tlélat. Cette disparité constituait un obstacle à la reconnaissance de la légitimité de la parole des représentants des comités de quartier.

- 64 Les critiques de quatre représentants de quartiers (sur les 7 membres) d'Oued Tlélât ont fragilisé la commission consultative, mettant en péril la solidarité dans la défense de l'intérêt commun. Cette polémique a été aggravée par le refus catégorique de l'arrivée d'une population exogène, programmée pour la résorption de l'habitat précaire d'Oran. La plupart des citoyens sont angoissés par l'insécurité qui pourrait résulter de la création de ces cités. Un représentant du comité de quartier (et agent de sécurité à SONATRACH) réplique : « nous sommes opposés à la concentration de l'habitat social chez nous, nous n'avons pas l'intention de surveiller nos quartiers avec des caméras de vidéosurveillance pour préserver notre calme » (Représentant du comité de quartier, entretien réalisé le 23 juillet 2008 à Oued Tlélât). Par contre, à Chehairia la majorité des représentants (9 sur 12) étaient prêts à « jouer » le côté bon citoyen et à s'engager pleinement au sein des dispositifs participatifs (Talpin, 2006).
- 65 Pour déverrouiller les blocages à l'égard de la participation et neutraliser les entraves communicationnelles, des outils d'aide à la participation ont été mobilisés. Par exemple, la vulgarisation des enjeux abordés dans les deux POS dans des espaces concrets de concertation : hall d'entrée de la mairie, grande salle de réunion du bureau du président de l'assemblée communale, locaux des services techniques de la mairie et quelques fois des sorties sur le terrain. La visibilité de ces actions a eu un impact élevé sur le degré de participation citoyenne. Des dispositifs nombreux et variés ont été investis seulement par une fraction de population intéressée par ces événements. Par ailleurs, les deux maires qui faisaient preuve d'une attitude assez autoritaire, en obstruant le débat vis-à-vis des acteurs intervenants et leurs équipes (les chefs de cabinets, les conseillers communaux et les adjoints) et en affichant leur notoriété politique auprès des autres acteurs municipaux des collectivités territoriales, ont été largement absents durant les opérations considérées (Sébastien, 2011).
- 66 Certains dispositifs ont constitué un moyen efficace ayant aidé à mobiliser et à faire avancer les idées : des affiches d'images en 3 dimensions illustrant l'avenir du quartier, l'exposition d'une maquette de l'aménagement à l'échelle 1/500, des cartes et des plans des propositions d'aménagement posés sur les panneaux d'affichage du hall de la mairie. La mise en scène par des dialogues en aparté avec des riverains lors des enquêtes de terrain a permis aussi de découvrir les « expressions implicites » des habitants.
- 67 Afin d'éviter la surreprésentation des élus locaux dans l'espace de communication qui leur est réservé, un travail de mise en scène a été fourni pour mettre à disposition les moyens de percevoir la politique d'aménagement adoptée face aux intérêts contradictoires et aux conflits de position entre les parties prenantes. Pour construire nos argumentations au fil de l'accumulation des informations et des connaissances des deux POS, il était indispensable de s'appuyer sur un dialogue ouvert et honnête : le problème du logement subi par les habitants et la question environnementale, maintes fois oubliée, revenaient sans cesse. En effet, la pollution de la rivière d'Oued Tlélât constituait une préoccupation prégnante.
- 68 L'objectif était de décortiquer les besoins de la population pour savoir comment l'aménagement spatial peut répondre à leurs demandes et renforcer leur volonté de s'investir dans l'amélioration de leur cadre de vie et de leurs espaces habités. L'investigation devint intéressante lorsqu'on leur a demandé s'ils préféreraient habiter dans l'individuel ou dans le collectif (figure 7), et qu'elle en serait sa conception spatiale. Ils accordent au logement collectif une importance majeure. Certains sont

sceptiques sur ce genre d'étude, un habitant réplique, désabusé : « j'ai aucun intérêt à ce qu'ils aménagent, des logements ou des équipements, car nous ne profitons de rien, ce sont des personnes épaulées et pistonnées, venant d'ailleurs, qui bénéficieront de tout. [...] À quoi bon vous donner mon avis ? » (Ancien agriculteur, sans activité, entretien réalisé le 18 septembre 2008 à Oued Tlélat)

Figure 7. Diagramme en barres illustrant les principales questions abordées dans les deux enquêtes et leur taux d'intérêt envers les répondants.



- 69 Le maire d'Oued Tlélat n'acceptait pas l'idée de reloger de nouveaux résidents menacés par un habitat précaire. Il les désignait comme une « entité étrangère dévastatrice », provenant majoritairement du centre ancien de la ville d'Oran. Il est à préciser, aussi, que cette population dont les origines géographiques sont diverses est majoritairement rurale. Elle subit de rudes conditions de vie, en entreprenant des pratiques illégales d'occupation et d'aménagement de terrains publics dans la périphérie de la métropole d'Oran (Coca, Aïn Beïda, les Planteurs, Ras El Aïn, Pont Albin, Chtaïbo, Sidi-El-Bachir, les Amandiers).
- 70 Mais ces espaces squattés présentant des paysages différenciés sont un moyen pour obtenir la garantie d'être relogé. Alors que certaines constructions apparaissent être moins précaires et sont plus ou moins raccordées aux infrastructures de service (présence d'électricité et d'eau potable) (Lakjaa, 2009 ; Signoles et al., 2014 ; Madani, 2016). C'est en construisant des baraquements avec des matériaux de fortune, de bric-à-brac, de parpaing ou de tôle, des toitures en plaques de fibrociment, blottis à l'entrée de la ville, qu'ils arrivent à forcer les services municipaux à les recenser comme de vrais nécessaires devant être relogés prioritairement. Ils deviennent des primo-demandeurs de logement et sont considérés de *facto* comme des sans-abris, malgré l'existence depuis des décennies d'une file d'attente constituée de natifs et d'autochtones de la ville d'Oran.

- 71 Au cours de l'enquête, dans une réunion provoquée par l'équipe du bureau d'études MIMAR, le maire d'Oued Tlélat me demandait ainsi ce que je prévoyais pour mettre fin à cette situation, en ajoutant tout de go :

« En aucun cas, je ne tolérerai des individus venant de quartiers délabrés et déplorables comme les Planteurs (Essanaouer et Sidi-Lahouari) ou Lamure (Elhamri), encore moins ceux de Sidi El Bachir, de fuir de chez eux et de s'installer dans ma commune. Comme tu le sais, ils ont mauvaise réputation, ils vont chambouler et perturber le calme dans lequel nous vivons, avec la venue de leurs jeunes délinquants. De toute façon, je demanderai à loger mes citoyens qui moisissent dans l'attente d'un logement décent, au lieu de ramener des nouveaux débarqués habitant à plus de 30km d'ici ». (Maire d'Oued Tlélat, réunion du bureau d'études MIMAR, le 12 novembre 2008 à l'hôtel de ville d'Oued Tlélat).

- 72 Toutes sortes de questions-réponses surgissent instantanément révélant les représentations des habitants de Chehairia quant à leur environnement (rues, quartier) et à leur communauté (figure 7). Ces interrogations s'apparentent à la recherche d'un urbanisme des usages, stimulant le rassemblement (le *souk*, la mosquée, la place), renforçant le profit et le gain socio-économique, engageant une réflexion sur la destinée des espaces, faisant travailler les fonctions urbaines dans le temps :

« Quels sont les moyens pour revitaliser notre cadre de vie et comment attirer des investisseurs dans l'aménagement que vous proposez ? Quel est l'emplacement du futur marché (souk) ? Y aura-t-il une mosquée ? Les vieux et les retraités auront-ils une placette pour eux ? Ils ne savent pas où passer leur temps dehors. Combien de logements allez-vous nous proposer ? Comment assurerez-vous la propreté de notre quartier et que ferez-vous si l'aménagement n'est pas accepté ? ». (Le Président du Conseil de la Cité El-Nasr d'Oued-Tlélat et un membre de l'Association Amis de l'Environnement d'Oued-Tlélat, réunion du bureau d'études MIMAR le 14 janvier 2009 au bureau des services techniques de la mairie d'Oued Tlélat).

- 73 Les habitants d'Oued Tlélat révèlent leurs priorités dans un jugement de valeur : « nous sommes soudés, nous préférons vivre ici, pas de déplacement de population ailleurs ». Mais ils ajoutent : « nous n'aimons pas être exposés à des nouveaux débarqués, des relogés de quartiers malfamés comme El Hemri (Lamur) ou de Sidi-Lahouari (Les planteurs), où les vendeurs de drogue errent partout. Vous voulez qu'ils viennent nous empoisonner la vie, malgré le manque d'intérêt que nous subissons depuis des années ? » (Entretien avec des élus membres du conseil municipal et des citoyens de la cité « Hay Houari-Boumediene » d'Oued Tlélat, 18 novembre 2009 à l'hôtel de ville d'Oued Tlélat)

Les réalités occultées des deux POS

La question temporelle et la nécessité de la médiation

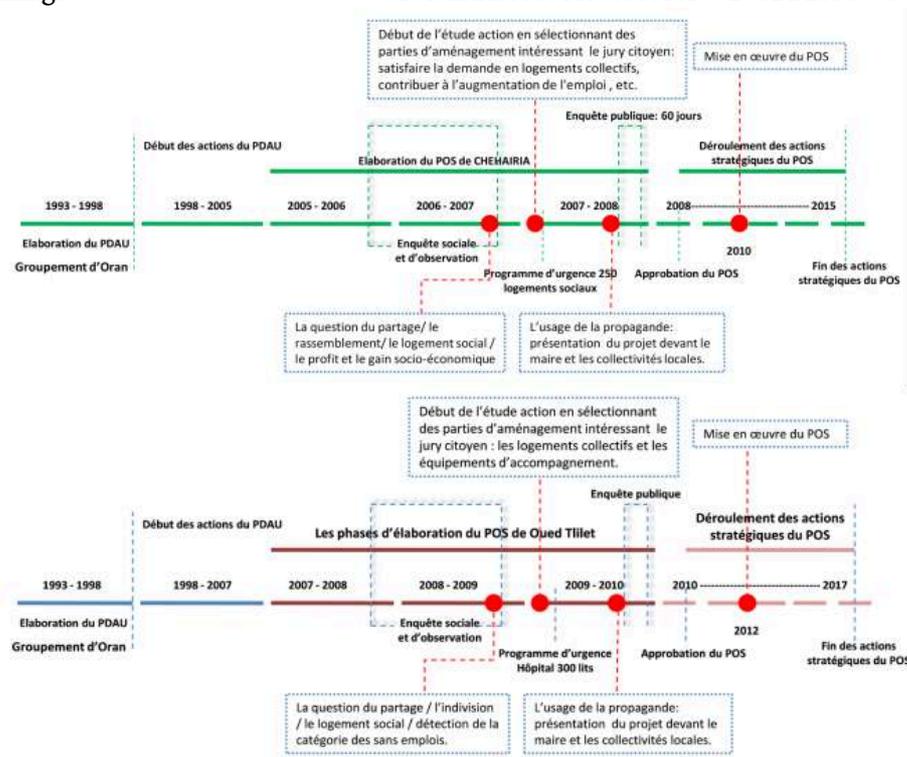
- 74 Le processus d'élaboration du POS est considéré comme une recherche relativement chronophage et trop longue pour être bien perçue. L'espace à aménager demeure désormais en déphasage par rapport au temps consacré aux événements urbains visiblement en perpétuels changements qui perturbent l'étude (Gwiazdzinski, 2014) et retardent de façon dommageable les changements urbains. La phase de non-participation - correspondant au degré de « la manipulation et de la thérapie » d'après Arnstein (1969) - s'oppose à celle de sa participation où alternent « consultation » et « information » sans que le citoyen soit informé des conséquences de l'aménagement et

qu'il puisse être assuré d'une quelconque correspondance avec les besoins qu'il manifeste et les attentes qui l'animent. Le temps imparti peut varier de quelques mois à plusieurs années. Ce « temps mort » peut jouer en défaveur de la proposition d'aménagement dans la première phase, s'il n'est pas rythmé par des moments de médiation (tableau 4). Ce genre d'étude ne relève pas uniquement de la force des décisions annoncées par le bureau d'études : il est souvent préférable de bénéficier d'alliés dans les institutions publiques pour légitimer l'acte et ouvrir les barrières qui entraveraient autrement les phases suivantes du POS. Hormis la présence des décideurs locaux qui possèdent la légitimité de se prononcer sur l'avenir du POS et le devenir de l'agglomération, il faut essayer de garder l'implication des habitants dans cette étape d'élaboration. Leur participation est forcément ressentie en termes de valeurs partagées, fondées sur la justice, l'équité et la tolérance ; Scott (1976) la désigne comme « l'économie morale » du citoyen, enracinée dans la vie quotidienne. Elle oriente l'organisation de la concertation, à côté des émotions, indignations et formes d'action à entreprendre, quand les principes sont bafoués.

Tableau 4. Frises chronologiques de la participation citoyenne et de l'élaboration des deux POS de Chehaïria (en haut) et d'Oued Tlélat (en bas).

Image

1049EAA800004487000038D97D75DDE88C9969C9.emf



- 75 Le tableau chronologique illustré (tableau 4) compare les temps d'élaboration des deux POS étudiés. Il nous permet de situer les démarches de concertation et d'implication des habitants et de savoir à quel moment elles sont intervenues réellement.
- 76 La première mission du POS repose sur un diagnostic approfondi des préoccupations des habitants. Notre approche a d'abord le souci de diffuser rapidement nos idées en utilisant divers modes de communication. Alors que le Maire et ses agents des services techniques procèdent généralement à une information sélective et tardive sur notre mission.

- 77 La participation citoyenne active et impliquée se heurte trop fréquemment à l'opacité informative à laquelle nous avons été confrontés lors de notre entrée sur le terrain. La disparité des savoirs habitants entre profanes et connaisseurs, et leurs statuts socioprofessionnels ont engendré dans la première phase des inégalités dans la connaissance des aménagements proposés. Certains détiennent l'information, parviennent à exprimer leurs aspirations et leurs besoins dans le schéma d'aménagement global proposé. Par contre, la majorité des citoyens se désengage et reste en marge des décisions d'aménagements, sans saisir l'importance des opportunités offertes.
- 78 En Algérie comme ailleurs, il n'existe pas de médiateurs neutres, capables de faire aboutir la réflexion sur les projets et de les accompagner en se portant garants de leur mise en œuvre. Leur mission peut aller jusqu'à proposer aux autorités des réformes des textes, des procédures et des pratiques. Ce travail de médiation consiste pour nous à favoriser la résolution amiable des conflits entre les citoyens et les services administratifs de la collectivité. Il n'est toutefois pas admis, car il reste soumis aux aléas politiques. L'information sur le contenu de la première opération du POS a été complètement désamorcée en adoptant deux pratiques différentes. La première est horizontale : l'implication des habitants se développe à partir des liens communautaires de solidarité, pour contrer la globalisation et l'individualisation au sein des agglomérations étudiées. La seconde s'oppose au pouvoir étatique, souvent vertical, et cherche à le démocratiser, en constituant une masse qui est médiatisée par l'idéal d'un « nous » qui réunit ses membres.

La participation citoyenne confrontée au plaidoyer décisionnel

- 79 La première phase de l'aménagement des POS est partie de dispositifs de concertation/information mis en place dès le démarrage des opérations. Il s'agissait de réunions entre le maître d'œuvre, le maire et quelques représentants de la population (des associations religieuses, deux conseillers de la municipalité et une dizaine de jeunes artisans et employés). Il n'y avait alors aucun bulletin d'informations concernant l'opération d'aménagement menée. Nous avons alors identifié quelques postures et attitudes de désengagement émanant des représentants des collectivités locales, cherchant à ignorer la réalité contestataire des intervenants. Ces derniers sont cantonnés à des rôles subalternes, ceci n'empêche pas de constater, même lorsque l'aménagement est imposé, les participants ne sont jamais complètement soumis. Au contraire, devant le respect de la « grammaire du pouvoir et de la loi » (Cefaï, 2012), ils multiplient leurs initiatives pour faire valoir leurs intérêts.
- 80 Une consultation ouverte sur les projets d'aménagement favorise le dialogue et la conscientisation, soulignant les impacts positifs des projets sur leur vie quotidienne ainsi que la compatibilité entre les changements proposés et l'attachement aux pratiques de sociabilités de voisinage. Au-delà de cet effort, la négociation n'était possible qu'en ayant fixé, au préalable, un périmètre d'étude à une échelle perceptible par les participants qui leur permette d'appréhender la notion de partage et d'échange d'un bien commun à taille humaine. Dans ce cadre, il est primordial de veiller à ce que les intérêts de la population riveraine autochtone soient sauvegardés, en écartant les projets subis et insatisfaisants.

Conclusion

- 81 L'analyse de ces deux projets de POS n'est pas représentative de toutes les procédures d'urbanisme, mais cela donne une idée des modalités de l'aménagement dans ces deux communes. Nous avons pu jauger les aspirations des habitants et observer leur milieu social, afin de comprendre à qui s'adressent les nouveaux aménagements prévus. Il nous a semblé réducteur de dresser les profils types des habitants en fonction de leurs conditions de vie et nous avons choisi de privilégier la façon qu'ils ont eu de se rencontrer et de se regrouper pour défendre leurs attentes.
- 82 Les idées ainsi exprimées permettent de dégager plusieurs tendances sur leurs usages des lieux et leurs attentes grâce à des motivations au-delà de leurs divisions et divergences de vues. Certains s'accordent sur l'idée du partage, d'autres autour de l'idée d'une indivision matérielle des espaces communs, et d'autres encore autour de l'envie d'un aménagement exclusivement résidentiel à destination des foyers à faibles ou moyennes ressources. Les préoccupations sociales et environnementales ne sont pas des préoccupations prioritaires. C'est pourquoi elle témoigne d'un monde « laborieux », vécu essentiellement par des ménages à revenu très modeste ou partiellement sans emploi. Cette population cherche avant tout un minimum de confort, un abri économique au loyer à moindre coût.
- 83 Depuis l'élaboration des décisions jusqu'à l'évaluation du POS, en passant par les processus de prise de décision, la participation de chaque acteur à la construction d'un imaginaire sensible partagé au sein de sa commune demeure une nécessité pour faire vivre une certaine culture urbaine au cœur de la politique communale engagée. Elle place l'écoute de ses attentes au cœur des actions d'un aménagement concerté et de proximité.
- 84 Nul doute que le processus d'aménagement de ces deux POS ne nous ait révélé la sensation d'abandon que ressentaient les habitants, surtout de la part des institutions d'aménagement qui plaquaient sur leurs territoires des solutions sans information ou consultation préalable à destination de ceux qui auraient dûes les premiers concernés. Ainsi des locaux commerciaux injectés dans la périphérie de la commune, des espaces de jeux mal entretenus, des aménagements des zones d'activités industrielles et semi-industrielles, un hôpital parachuté au sein d'un ensemble résidentiel, une réduction de surface d'espace vert imprévue, et *cetera*. Une tradition hégémonique du pouvoir des représentants des collectivités locales freine toute tentative émancipatrice de la parole habitante au point qu'aucune participation ou implication citoyenne ne semblait pouvoir être accordée au principe d'un aménagement concerté de la ville.
- 85 Cependant, c'est bien par la confrontation et des actions concertées que va pouvoir se construire une orientation commune. On a pu faire le constat que les discours provenant des habitants, aussi simples soient-ils, pouvaient facilement s'imposer dans le débat public et influencer les politiques publiques sans même passer par les professionnels des administrations concernées et sans pour autant nier l'intérêt de leur expérience de professionnels. Le conflit et le désaccord peuvent donc constituer une étape nécessaire pour que chacun puisse s'approprier le projet et réaliser la nature de ses enjeux sans forcément en partager toutes les vues.

BIBLIOGRAPHIE

- Alexander, E., 2008, Public participation in planning : A multidimensional model , *Planning Theory*, Vol.9, n°1, pp. 57-80
- Anquetin, V. et C. Cuny, 2016, La « parole des habitants » sous contrôle ? Compétition politique et participation citoyenne à Besançon et à Strasbourg, *Métropoles*, n°19, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/5358>
- Arnstein, S-R., 1969, A Ladder of Citizen Participation, *JAIP*, Vol. 35, n° 4, p. 216-224.
- Bacqué, M-H., H. Rey et Y. Sintomer, 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La découverte, Recherches, 316 p.
- Barbier, R., 1996, *La recherche-action*, Paris : Anthropos, 112 p.
- Becker, H., 2002, Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales, Paris : La Découverte, 360 p.
- Beladis, T., 2003, L'exclusion urbaine dans la périphérie oranaise, *Villes en parallèle*, n°36-37, Villes algériennes, pp. 274-287.
- Bendjelid, A., M. Hadeid, A. Messahel, et S. M. Trache, 2004, Différentiations socio-spatiales dans les nouveaux espaces urbanisés d'Oran, *Insaniyat*. n°23-24, janvier-juin 2004, Oran: CRASC, pp.7-44.
- Bedford, T., J. Clark et C. Harrison, 2002, Limits to new public participation practices in local land use planning, *Town Planning Review*, Vol.73, n°3, pp. 311-331.
- Boumaza, N. et al., 2006, Villes réelles, villes projetées. Villes maghrébines en fabrication, Paris, Éditions Maisonneuve et Larose, 691 p.
- Bresson, M., 2014, La participation : un concept constamment réinventé, *Socio-logos*, n°9, [En ligne] URL : <http://journals.openedition.org/socio-logos/2817>
- Cefaï, D., M. Carrel, J. Talpin, N. Eliasoph, et P. Lichterman, 2012, Ethnographies de la participation, *Participations*, Vol 3, n°4, pp. 7-48.
- Centre National d'Études et de Recherches Appliquées en Urbanisme CNERU, janvier 1989, Grille théorique des équipements, Alger, Ministère de l'Urbanisme et de la Construction.
- Chettiparamb, A., 2007, Re-conceptualizing public participation in planning: A view through autopoiesis, *Planning Theory*, Vol.6, n°3, pp.263-281.
- Commaille, J., V. Simoulin, et J. Thoemmes, 2014, Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité, *Temporalités*, n°19, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/temporalites/2818>
- Costes, L., 2010, Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ?, *Espaces et sociétés*, Vol.1, n°140-141, pp. 177-191.
- Djermoune, N., 2014, Dysfonctionnement et défaillance des instruments d'urbanisme en Algérie, *Le Carnet de l'IRMC*, [En ligne] UR : <http://irmc.hypotheses.org/1421>
- Fischler, R. 2000. Communicative planning theory: A Foucauldian assessment, *Journal of Planning Education and Research*, Vol 19, n°4, pp. 358-368.

- Gwiazdzinski, L., 2014, Face aux nouveaux régimes temporels métropolitains, les pistes du chrono-urbanisme pour une ville malléable, *Revue Urbia, Les cahiers du développement urbain durable* n°16, Université de Lausanne, pp.179-211.
- Henni, S., 2019, L'architecture de la contre révolution : l'armée française dans le nord de l'Algérie, Paris, Éditions BH 42, 352 p.
- Journal Officiel, 2006, La loi n°06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville, Alger: Gouvernement d'Algérie, [En ligne] URL : <http://www.interieur.gov.dz>
- Journal Officiel, 2004, la Loi n° 04-05 modifiant et complétant la loi n° 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme, Alger: Gouvernement d'Algérie, [En ligne] URL : <http://www.mhugov.dz>
- Kadri, Y., et M. Madani, 2015, L'agglomération oranaise (Algérie) entre instruments d'urbanisme et processus d'urbanisation, *EchoGéo*, n°34, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/echogeo/14386>
- Lakjaa, A., 2009, Les périphéries oranaises : urbanité en émergence et refondation du lien social, *Les Cahiers d'EMAM*, n° 18, pp. 29-44.
- Legros, O., (dir.), 2008, *Participations citoyennes et action publique. Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa*, ADELS, CITERES-ENAM, Paris, Tours, Gap, Éditions Yves Michel, 209 p.
- Lussault, M., 2001, L'urbanisme de la chronotopie, Les temps de la ville, *Les Cahiers Millénaire* 3, n°27, pp. 63-69.
- Maachou, H. -M., 2012, Agriculture et paysage des espaces périurbains algériens », *Projets de paysage*, Varia, n°7, URL : http://www.projetsdepaysage.fr/fr/agriculture_et_paysage_des_espaces_periurbains_algeriens
- Madani, M., 2000, Les regroupements associatifs, image de soi, de l'État et de la société, Alger, *Les Cahiers du CREAD*, n°53, pp. 25-34.
- Madani, M., 2002, Villes algériennes entre panne de projet et urbanisme de fait, *revue NAQD*, n°16, pp. 9-25.
- Madani, M., 2016, L'agglomération oranaise, jeux d'acteurs et dynamique urbaine, *Les Cahiers du CREAD*, n°115, pp. 73-94
- Martineau, S., 2004, L'observation en situation : enjeux, possibilités et limites, *Recherches qualitatives - Hors-Série - numéro 2*, Actes du colloque l'instrumentation dans la collecte des données, Université du Québec à Trois-Rivières, 26 novembre 2004, Association pour la recherche qualitative ISSN 1715-8702.
- Midoun, O., 2004, Non-respect des procédures réglementaires par les acteurs du secteur public, dans *Bendjelid A, Brûlé J-C et Fontaine J* (dir.), *Aménageurs et aménagés en Algérie-Héritages des années Boumediene et Chadli*, Paris, Éditions l'Harmattan (Histoire et Perspectives Méditerranéennes), pp.166-167.
- Missoumi, M-A., M. Hadeid et D. Desponds, 2019, Jeux d'acteurs et fragilisation de l'agriculture périurbaine dans l'agglomération d'Oran (Algérie), *Études Caribéennes*, n°43-44, août-décembre, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/etudescaribeennes/16745>
- Mégar, D., 2012, *La communication publique et territoriale*, Paris : Dunod, 132 p.
- Moroni, S., 2004, Towards a reconstruction of the public interest criterion, *Planning Theory*, Vol.3, n°2, pp. 151-171.

- Norimatsu, H., et N. Pigem, 2008 (dir.), *Les techniques d'observation en sciences humaines*. Paris : Armand Colin, 168 p.
- Norimatsu, H. et P. Cazenave-Tapie, 2017, Techniques d'observation en Sciences humaines et sociales, 52ème Congrès International Société d'Ergonomie de Langue Française, Sep 2017, Toulouse, France. pp. 529-532.
- Ouchene, B., et A. Moroncini, 2018, De l'économie socialiste à l'économie de marché : l'Algérie face à ses problèmes écologiques , *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 18 numéro 2 | URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/22166>
- Roncayolo, M., 2002, *Lectures de villes. Formes et temps*, Marseille, Parenthèses, 386 p.
- Scott, J. C., 1976, *The moral economy of the peasant, Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, New Heaven, Yale University Press, 1976, 254 p.
- Sébastien, L., 2011, Quand les acteurs faibles et absents s'immiscent dans la négociation environnementale, *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, n°11, [En ligne] URL : <https://journals.openedition.org/tem/1262>
- Sidi Boumedine, R., (dir.), 2013, *L'urbanisme en Algérie : Échec des instruments ou instruments de l'échec ?* Alger : les Alternatives Urbaines, 228 p.
- Signoles, P., R. Cattedra, O. Legros, A. Iraki, et P-A. Barthel, 2014. *Territoires et politiques dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, Paris, éditions Karthala, 535 p.
- Tahraoui, F., 2011, Évolution de la population et découpages administratifs en Algérie, le cas de la wilaya d'Oran, *Cahiers Géographiques de l'Ouest*, n°11, pp 79-90.
- Tait, M., 2011, Trust and the public interest in the micropolitics of planning practice, *Journal of Planning Education and Research*, Vol.31, n°2, pp. 157-171.
- Talpin, J., 2006, Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs, *Politix*, vol.75, n°3, p.13-31.
- Trache, S. M., 2010. Mobilités résidentielles et périurbanisation dans l'agglomération oranaise, Thèse de doctorat en géographie, Université d'Oran, Oran, 368 p.
- Tissus Urbains, 1992, *Les Tissus urbains : colloque international Oran 1-3 décembre 1987*, Alger, Éditions ENAG, 327 p.
- Tribillon, J-F., 2009, *L'urbanisme*, Paris, La découverte, 126 p.
- URBOR, 2015, Révision du Plan directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) du groupement d'Oran phase 1.
- Verdier, P., 2009, *Le projet urbain participatif. Apprendre à faire la ville avec ses habitants*, Paris-Gap, adels-Éditions Yves Michel, 264 p.
- Zetlaoui-Léger, J., M. Fenker, et C. Gardesse, 2015, Concertation et mobilisations citoyennes dans les projets d'éco-quartiers français. Panorama d'ensemble et essais de typologie, dans Mermet, L. ; Salles, D. (dir.), *Environnement, la concertation apprivoisée, contestée, dépassée ?* Éditions De Boeck, 2015, pp. 209-231.
- Zetlaoui-léger, J., 2013, Urbanisme participatif, dans . Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu et D. Salles (dir.) *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, I Paris, gis Démocratie et Participation, [En ligne] URL : <http://www.dicopart.fr/en/dico/urbanisme-participatif>

Zucchelli, A., 1983, *Introduction à l'urbanisme opérationnel*, Alger., Office des publications universitaires, pp. 252-301.

ANNEXES

Planche 1. Situations de la zone à aménager à Chehaïria : avant l'aménagement (Photos 1a, 2a, 3a et 4a) / après (Photos 1b, 2b, 3b et 4b).

Photo 1a	Photo 1b
	
Source : auteur, photo prise en 2005.	Source: auteur, photo prise en 2020.
Photo 2a	Photo 2 b. Des maisons individuelles en cours de réalisation suivant le POS
	
Source : auteur, photo prise en 2005.	Source : auteur, photo prise en 2020.
Photo 3a. Les 100 logements semi-collectifs attenants à la zone d'aménagement (montrés par la flèche)	Photo 3b. L'aménagement actuel (au premier plan) occultant les 100 logements semi-collectifs (montrés par la flèche)

	
Source : auteur, photo prise en 2005.	Source : auteur, photo prise en 2020.
Photo 4a. Les logements semi-collectifs en cours de réalisation	Photo 4b. Achèvement et viabilisation des logements semi-collectifs
	
Source : Auteur, photo prise en 2005.	Source : auteur, photo prise en 2020.

Planche 2. Situations de la zone à aménager à Oued-Tlélat : Avant l'aménagement (Photos 1c, 2c, 3c et 4c) / après (Photos 1d, 2d, 3d et 4d).

<p>Photo 1c. Le lotissement des 140 lots inachevé et sans viabilisation (château d'eau en arrière-plan. Voir la flèche)</p>	<p>Photo 1d. Le lotissement des 140 lots achevé (château d'eau en arrière-plan. Voir la flèche)</p>
--	--

	
<p>Source : auteur, photo prise en 2008.</p>	<p>Source : auteur, photo prise en 2020.</p>
<p>Photo 2c. pollution de la rivière d'Oued Tlélat</p>	<p>Photo 2d. aménagement des berges et dépollution de la rivière d'Oued Tlélat</p>
	
<p>Source : auteur, photo prise en 2008.</p>	<p>Source : auteur, photo prise en 2020.</p>
<p>Photo 3c. Le S3-1 est constitué de terres agricoles en cours d'exploitation.</p>	<p>Photo 3d. La cité des 248 logements locatifs implantée sur les terres agricoles du S3-1</p>
	
<p>Source : auteur, photo prise en 2007.</p>	<p>Sources : auteur, photo prise en 2020.</p>
<p>Photo 4c. Le lotissement des 181 lots existants avec les réseaux de viabilisation.</p>	<p>Photo 4d. L'hôpital des 120 lits. Au premier plan</p>

	
Source : Auteur, photo prise en 2008.	Source : auteur, photo prise en 2020.

NOTES

1. Il s'agit des nouvelles formes de démocratie de proximité qui se sont développées dans différents pays occidentaux par la démultiplication des acteurs intervenant dans la prise de décision. Comme cela a pu être le cas à partir des années 1970 aux États-Unis ou au Canada, mais aussi dans certains pays d'Europe du Nord.
2. L'immersion d'une collectivité dans une situations problématique d'aménagement, que ce soit à l'échelle urbaine ou environnementale, les sensibilise à la circonscrire, la contenir, la comprendre, et la contrôler par des scénarios et des alternatives. Ceux-ci prennent parfois la formes d'idées envisageables pour accompagner et encadrer les aménagements proposés.
3. Des noyaux urbains anciens engloutis par la densité d'un habitat vertical de plusieurs niveaux, des pavillonnaires de type colonial défigurés par des transformations incontrôlées, des grands ensembles surpeuplés passant de 211 habitants à l'hectare en 2004 jusqu'à 525 habitants à l'hectare en 2017.
4. Pour le foncier, les agences de régulation foncière urbaines (ALGRFU), qui sont actuellement réorganisées en Directions dans la *Wilaya*, fonctionnent avec le statut d'entreprise publique à caractère économique et commercial grâce au décret exécutif n°90-405 du 22 décembre 1990.
5. Une expérience vécue dans le bureau d'études que nous avons dirigé et dont l'équipe était pluridisciplinaire, constituée essentiellement d'un architecte, un géographe, un sociologue, un ingénieur en voiries et réseaux divers, un topographe, un démographe et trois techniciens, dont deux licenciés en sociologie et un en science de la communication et de l'information pour effectuer des enquêtes de terrain.
6. La DUC s'est convertie depuis 2013 en Direction d'Urbanisme de l'Architecture et de la Construction DUAC.
7. Le PDAU prévoit 414 Plans d'occupation de sol (POS) dans la wilaya d'Oran pour aménager dans le court et long terme près de 1 006 ha constituant la superficie de l'urbanisation future. La surface de l'ensemble des aménagements équivaut à 5,94% de la surface totale de l'ensemble de ses agglomérations avec ses zones urbanisées.
8. Si on se réfère aux critères définis par l'ouvrage « La ville » de Max Weber (population, activités économiques diversifiées, hétérogénéité sociale et culturelle, etc.). Ces dimensions vont apparaître avec précision en infra.
9. Les données du sixième recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) 2018 ne sont pas disponibles à l'ONS pour Oued Tlélat, ce retard accusé est dû essentiellement à la conjoncture politique traversé par le pays, suivie par la

propagation du COVID-19. Ce recensement devra avoir lieu courant 2021 si la situation sanitaire s'y prête.

10. Ce marché de gros est le plus gros marché de légumes de l'ouest algérien avec ses 200 hangars individuels, il a été inauguré en 2014, après la fermeture des halles centrales d'Haï El Badr (ex Cité Petit) d'Oran.

11. Le programme des logements sociaux coïncide avec l'élaboration de la 2^{ème} phase des deux POS d'Oued Tlélat et de Chehaïria. Les premiers aménagements ont été réalisés en 2012.

12. Nous avons engagé un sociologue-urbaniste et un géographe-aménageur pour l'enquête préliminaire. Trois enquêteurs ayant une expérience des études POS complétaient l'équipe.

13. L'idée de l'écriture de cet article, en 2017, est venue de la découverte de la complexité des phénomènes observés, qui sont généralement occultés dans la procédure d'élaboration des POS. Les interactions lors des scènes observées pendant les réunions avec la municipalité et les associations, les sorties sur terrain, les débats, les recensions de nouvelles données démographiques et sociologiques etc., sont des éléments qui ont provoqué notre curiosité sur l'importance de la démarche participative sur des terrains inconnus.

14. La question de la propriété des biens vacants et des entrepôts désaffectés n'est pas clarifiée. Cependant, des flous juridiques entravent les procédures d'exploitation et d'aménagement, il n'existe pas, par ailleurs, de registres fonciers pour les agriculteurs, délimitant ainsi et avec exactitude les propriétés terriennes longeant le périmètre urbanisable. Trop souvent, les délimitations exactes des terrains sont difficiles à identifier. Des institutions caractérisées par une opacité administrative et une gestion du foncier par des procédures bureaucratiques très complexes ne fournissent pas de sources ou de recueil de données foncières à consulter, même en étant légalement obligé de les connaître.

15. Notamment, les Directions des transports, de l'hydraulique urbaine, de l'environnement, du logement et des équipements publics (DLEP) ; les Directions générales des forêts, des travaux publics, de l'agriculture, du domaine national ; l'Algérienne des eaux, la SONEGAS (l'entreprise de gaz d'Algérie), l'Agence de régulation foncière, la *Daïra* (Sous-préfecture), la Chambre de commerce et d'industrie, l'Académie (Direction de l'éducation), les bureaux des actes d'urbanisme de la mairie et des représentants du mouvement associatif.

16. Cette pièce est un arrêté portant la liste des participants à la concertation. Elle vient juste après la P2, qui est un arrêté portant délimitation du périmètre du POS. Elle précède le document P4 qui représente la délibération d'adoption du POS, la P5, un arrêté portant ouverture de l'enquête publique, la P6 : délibération d'approbation et, enfin, la P7, un arrêté portant mise à disposition du public du dossier simplifié du POS. Tous ces arrêtés sont signés par le Président de l'Assemblée Populaire Communale (PAPC) et sont officiellement sous sa responsabilité. À chaque phase, des copies conformes de ces pièces sont notifiées au maître d'ouvrage (la DUC) d'Oran qui informera de son côté les différents participants, notamment le bureau d'études engagé dans ces opérations.

17. Cette commune longe l'autoroute A1 (appelée Est-Ouest), en construction depuis 2006 et devenue opérationnelle en septembre 2010.

18. D. El-Arabi et K. Aït-Saadi étaient les seuls correspondants administratifs et les conseillers techniques du maître d'ouvrage de la DUC.

19. Une grave erreur est apparue lors d'une réunion avec les quinze représentants : l'Agence de régulation et de gestion foncière urbaine d'Oran a commis le délit d'atteinte et usage non autorisé d'un bien domanial qui s'est traduit par l'enjambement sur une propriété voisine en construisant plusieurs logements.

20. Conformément au néolibéralisme, le foncier constitue une marchandise commandée par les règles de l'offre et de la demande. La Loi sur l'orientation foncière (Loi N-90-29 du 12 décembre 1990, portant orientation foncière) aborde les dispositions déjà préconisées par les réserves

foncières (Ordonnance n°74-26 du 20 février 1974, portant constitution de réserves foncières au profit des communes).

21. C'est pendant les années 1990 que les exclus des attributions de logements apparaissent le plus souvent dans des baraquements illicites ou habitat spontané positionné à la périphérie de la ville. Ces exclus réclament, par la suite, de la part de l'État l'installation des équipements de base et la légalisation de leur situation foncière. (Beladis, 2003)

RÉSUMÉS

Cet article se propose de porter un éclairage sur l'ampleur de la participation des acteurs sociaux (élus, citoyens habitants, administrés) dans l'élaboration des POS (plan d'occupation des sols) en Algérie, ainsi que les motifs de son dévoiement. Pour appréhender cette question, deux études de POS couvrant deux agglomérations communales de la Wilaya (préfecture) d'Oran, Oued Tlélat et Chehaïria, aborderont, en amont et tout au long de leur élaboration, le degré d'implication des acteurs dans le processus participatif. La démarche adoptée est basée sur la recherche-action. L'enquête prend forme autour d'une observation participante et active, et la réalisation d'entretiens auprès des acteurs concernés. Cette contribution a pu montrer l'existence d'un faisceau complexe de rapports de pouvoir entre acteurs sociaux, qui est marqué par la disparité des luttes et des tensions dues aux inégalités des compétences dans la prise de parole. Aussi, comme nous l'indique le sens large de la négociation et de la concertation entre les parties prenantes, il s'agit souvent d'engager leurs intérêts personnels divergents avec des valeurs multiples, notamment pour faire valoir les opinions sur les choix d'aménagements urbains et faire face à l'intransigeance des enjeux communs. Enfin, des pistes pour d'éventuels ajustements du dispositif participatif ont pu être dégagées pour impulser et améliorer l'élaboration des POS en Algérie.

This article seeks to shed light on the extent of stakeholders' participation in the development of LUP (land-use plan) in Algeria on the progress of the participation of social actors (elected, resident citizens, administered) and the reasons for its misuse. In order to understand this matter, two LUP studies in two municipal agglomerations of the Wilaya (prefecture) of Oran, Oued Tlélat and Chehaïria, will address, upstream and throughout their development, the degree of commitment of the stakeholders in the participatory process. The adopted approach is based on action research. The survey takes shape around a participant and active observation, and interviews carried out with the relevant actors. This contribution was able to show the existence of a complex bundle of power relations between social actors, which is marked by the disparity of struggles and tensions due to inequalities in speaking up skills. Also, as the broad meaning of negotiation and consultation between the stakeholders, it is often a question, in order to assert opinions on the choices of urban development, and deal with the intransigence of common issues, to engage their divergent personal interests with multiple values. Finally, lines for potential adjustments to the participatory mechanism have been identified to stimulate and improve the development of LUPs in Algeria.

INDEX

Keywords : LUP, participation, urban planning, planning, Algeria, Oran

Mots-clés : POS, participation, planification urbaine, aménagement, acteurs, Algérie, Oran

AUTEUR

MADJID CHACHOUR

Maître de conférences, Département d'Architecture LCTPE (Laboratoire Construction Transport et Protection de l'Environnement)Faculté des Sciences et de la Technologie, Université Abdelhamid Ibn Badis, courriel : madjid.chachour@univ-mosta.dz