

Université de Montréal

Conditions d'articulation urbanisme-transports :
le cas de l'agglomération d'Alger

Par

Salim Meguittif

Institut d'urbanisme
Faculté de l'aménagement

Mémoire présenté à la faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise
en Urbanisme (M. Urb.)

Septembre 2008

© Salim Meguittif, 2008

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Conditions d'articulation urbanisme-transport :
le cas de l'agglomération d'Alger

présenté par :

Salim Meguittif

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Michel Guenet
président-rapporteur

Michel Boisvert
directeur de recherche

Florence Junca Adenot
membre du jury

Résumé

L'articulation de l'urbanisme et des transports s'est imposée comme une question centrale dans la sphère des planifications à incidences spatiales. Le développement durable comme concept cadre a mis en relief cette problématique dont les enjeux décident de la qualité de vie urbaine au quotidien. Les objectifs de cette articulation coïncident avec la maîtrise de l'étalement urbain et le report modale de la voiture vers le transport collectif. Pour atteindre ces objectifs, la cohérence des planifications respectives et de leur mise en œuvre doit être assurée. Ce qui appelle à remplir des conditions technico-politiques et organisationnelles. L'agglomération d'Alger présente dans ce cadre, un cas d'étude idéal pour l'évaluation du degré d'articulation urbanisme-transport de par les caractéristiques de son développement urbanistique et infrastructurel de transport collectif.

Mots clés

Planification, urbanisme, transport collectifs, cohérence, coordination, institutionnelle, articulation, infrastructure, processus décisionnel, étalement urbain.

Abstract

The articulation of urban planning and transport has become a central issue in the sphere of planning a space implications. Sustainable development as a concept framework has highlighted this problem whose stakes decide the quality of urban life on a daily basis. The objectives of this articulation coincide with the master of urban sprawl and the postponement of the modal car to public transport. To achieve these objectives, the coherence of planning responsibilities and their implementation must be ensured. What appeals to satisfy conditions techno-political and organizational. The city of Algiers in this framework, is an ideal case study for evaluating the degree of articulation-urban transport by the characteristics of its urban development and infrastructural public transportation.

Keywords

Planning, town planning, transport, coherence, coordination, institutional, pronunciation, facilities, decisionnel process

Liste des tableaux

Tableau n° 1: Conception institutionnelle métropolitaine

Tableau n°2: Comparatif des instruments de planification articulant urbanisme-transports (France, Suisse et Angleterre)

Tableau n°3: Comparatif des actions sur l'architecture institutionnelle pour une meilleure articulation urbanisme-transports (France, Suisse et Angleterre)

Tableau n° 4: Évolution du parc logement par rapport l'accroissement de la population

Tableau n° 5 : Comparatif de la mobilité en modes motorisés entre Alger, Tunis et Casablanca

Tableau n°6 : Récapitulatif de l'analyse de l'articulation urbanisme- transport de l'agglomération d'Alger

Tableau n°7 : Récapitulatif de l'analyse de la coordination institutionnelle

Liste des cartes

Carte n°1 : Contraintes physiques de la localisation de l'agglomération d'Alger

Carte N° 2 : Évolution des limites de la wilaya d'Alger

Carte n°3: Évolution de l'urbanisation de l'agglomération d'Alger (1832-2004)

Carte n° 4 : Schématique des différents périmètres d'urbanisation préconisées par le POG et le PUD et limites actuelles estimées de l'urbanisation

Carte N° 5 : Évolution de la densité de la population (1988-2004)

Carte N°6 : Évolution de la densité des emplois (1988-2004)

Carte N° 7 : Réseau du projet métro d'Alger et phasage de réalisation de la première ligne

Carte N° 8 : Tracé du projet du tramway d'Alger

Carte N° 9: Réseau de trains de banlieue

Carte N° 10: Localisation de l'autoroute de l'Est dans le périmètre d'extension du POG

Carte N° 11: Localisation du métro d'Alger par rapport au périmètre d'extension du PUD

Carte N° 12: Désarticulation infrastructure future de transport collectif et urbanisation

Liste des figures

Figure n°1 : La structure du projet d'agglomération

Figure n°2: La compatibilité du SCOT avec les outils de planification spatiale

Figure n°3: Structure du Schéma de cohérence territoriale

Figure n°4 : Cadre d'analyse de la cohérence dans l'articulation urbanisme-transports

Figure N°5: Schéma d'articulation urbanisme-transports de l'agglomération d'Alger
(1973-2006)

Figure n°7 : schématisation du processus décisionnel pour le cas du Tramway d'Alger

Figure n°8 : Illustration d'un modèle simplifié d'articulation
urbanisme- transport applicable à l'agglomération d'Alger

Liste des sigles et acronymes

AOTU : Autorité organisatrice de transport urbain

BETUR : Bureau des études transports urbains

CERTU : Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

CETE : Les centres d'études techniques de l'équipement

COMEDOR : Comité permanent d'études, de développement, d'organisation et d'aménagement de l'agglomération d'Alger

CNERU : Centre National d'études et de Réalisations en Urbanisme

DTP : Direction des travaux publics

DTW : Direction des Transports de la Wilaya

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

EGCTU : Établissement de gestion de la circulation et des transports urbains

MHU : Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme

MT : Ministère des Transports

MTP : Ministère des Travaux Publics

OPGI : Office de promotion et de gestion immobilière

PA : Le projet d'agglomération

PPG13 : Planning Policy Guidance on Transport for England

URBANIS : Agence d'urbanisme et d'aménagement du Grand Alger

Remerciements

Mes remerciements vont tout d'abord à Michel Boisvert pour avoir accepté de diriger mon travail mais aussi pour sa disponibilité et sa patience.

Vont ensuite à toutes les personnes qui m'ont aidé à réaliser ce mémoire plus particulièrement à :

Abdelouahab Matouk, pour l'acheminement de la documentation à partir d'Alger.

Azzeddine Begdouche, Directeur BETUR, Alger.

Amar Derradji Ben Slimane, professeur à la faculté d'Alger.

Ainsi qu'à toutes les personnes appartenant aux institutions algériennes suivantes :

Ministère des transports, Ministère des travaux publics, Ministère de l'urbanisme et de l'habitat, École polytechnique d'architecture et d'urbanisme, Ville d'Alger, Centre national d'études rurales et urbaines.

Dédicaces

À la mémoire de mon père.

À Si Tahar Badaoui.

*À ma mère et aux deux êtres qui
m'ont apporté joie et bonheur :
mon épouse et ma fille.*

Sommaire

Introduction générale	1
Partie I : La problématique	3
Introduction	4
I.1- Interactions théoriques urbanisme-transports	6
I.2- Cadre théorique	7
I.3- Approches pratiques de l'intégration urbanisme transports en Europe	11
I.3.1- L'approche anglaise	12
I.3.1.1- La recherche de la cohérence par des directives	13
I.1.3- La coordination par la refonte de l'architecture institutionnelle	13
I.3.2- L'approche Suisse :	13
I.3.2.1- Le projet d'agglomération : un outil orienté projet	13
I.3.2.2- Les caractéristiques du projet d'agglomération	14
I.3.2.3- La structure du projet d'agglomération	14
I.3.2.4- Le volet « urbanisation et transports » du projet d'agglomération	15
I.3.2.5- La Coordination dans l'architecture institutionnelle urbanisme-transports	16
I.3.3- L'approche française :	16
I.3.3.1- Le schéma de cohérence territoriale	16
I.3.3.2- L'articulation urbanisme – transports dans le SCOT	18
I.3.3.2- Exemple d'une architecture institutionnelle urbanisme-transports : le cas Français	20
I.3.3.2.1- L'organisation institutionnelle	21
I.3.3.2.2- Le contexte de l'élaboration des projets et de la prise de décision	24
I.3.4- Approches européennes : analyse et conclusions	25
I.3.4.1- Assurer la cohérence : différents instrument pour un même objectif	25
I.3.4.2- Assurer la coordination par la restructuration et la fusion institutionnelle	26
I.4- Méthodologie	28
Partie II: Analyse du degré d'articulation urbanisme-transports dans l'agglomération d'Alger	33
II.1- Contexte physique et organisation territoriale	34
II.2- Planification de la croissance d'Alger	35
II.2.1- Plan d'Organisation Générale d'Alger (1975)	36
II.2.2- Plan d'Urbanisme Directeur d'Alger (1983)	37
II.2.3- Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (1995)	37
II.3- Situation actuelle de l'urbanisation	38
II.3.1- Une croissance urbaine au-delà des limites planifiées	38
II.3.2- Occupation anarchique et déséquilibrée du sol	39
II.3.2.1- Crise de logement et logique d'implantation de l'habitat	39
II.3.2.2- Logique discontinue dans l'implantation des équipements et des zones industrielles	40
II.3.3- L'hypertrophie démographique et polarisation de l'emploi dans le centre et l'hyper centre	41

II.3.4- Un système de centralité inadéquat à l'ampleur de la structure urbaine	41
II.2- Mobilité et offre de transports collectifs urbains	43
II.2.1- Amélioration de l'offre des transports collectifs	44
II.2.1.1- Le Métro	45
II.2.1.2- Le Tramway	46
II.2.1.3- Électrification du réseau de trains de banlieue	46
II.2.2- Planification des transports	48
II.2.2.1- Plan de transport 1972	48
II.2.2.2- Plan de transport 1993	49
II.2.2.3- Plan de transport 2006	49
II.3- La cohérence en question	50
II.3.1- Période avant 1980	51
II.3.2- Période entre 1980 et 1990	52
II.3.3- Période 1990 – 2000	53
II.3.4- Après 2000	54
II.3.5- Situation actuelle de l'articulation urbanisme-transport	55
II.3.6- Conclusion	58
II.4- Description de l'architecture institutionnelle encadrant urbanisme & transports	59
II.5- La coordination en question	62
II.5.1- La configuration de l'architecture institutionnelle	62
II.5.2- La gestion	63
II.5.3- La mise en œuvre de la planification	64
II.5.4- L'élaboration de la réglementation	67
II.5.5- Le processus décisionnel	68
II.5.6- Discordance urbanisme-transports urbains dans la rétrospective institutionnelle	69
II.6- Conclusion	71
Partie III : Conclusion générale	75
<hr/>	
<i>Bibliographie</i>	86

Introduction générale

Le présent travail s'inscrit dans le cadre de la problématique générale de l'articulation de l'aménagement du territoire et des transports. Une problématique qui n'a pas cessée de soulever l'intérêt notamment avec l'avènement du développement durable comme concept cadre de planification.

Notre intérêt pour cette problématique se présente dans un premier temps comme une suite logique à notre formation académique, passée et en cours, et notre trajectoire professionnelle¹. Dans un deuxième temps, c'est un intérêt amplifié par la situation qui prévaut dans l'agglomération d'Alger par rapport à cette problématique. Une situation parfaitement résumé par Benyoucef (2003):« forte pression démographique, étalement urbain non maîtrisé sur des terres agricoles, problèmes aigus de circulation et de transports; le tout dans un foisonnement de projets urbains et de transport de masse comme le métro et le tramway... ». Tels sont les principaux éléments qui nous ont amené à nous poser une question d'une portée capitale pour le devenir de cette métropole : Quel est le degré d'articulation urbanisme-transport dans l'agglomération d'Alger? L'objectif étant de définir les conditions principales à réunir pour optimiser cette articulation.

Répondre à cette interrogation suppose une analyse des éléments qui influencent et conditionnent l'efficacité de cette articulation. L'objet de ce travail est donc un essai de réponse sur le comment d'une articulation réussie urbanisme –transport. Ce qui sous entend des conditions technico-politiques et organisationnelles.

¹ L'auteur est ingénieur en aménagement du territoire et protection de l'environnement avec une spécialisation de 2^e cycle en planification des transports. Il a exercé pendant plus d'une décennie dans les domaines des transports et d'urbanisme en Algérie.

Pour répondre à cet objectif, le présent travail sera divisé en trois parties :

La première partie développera la problématique sous ses différents aspects théoriques, à travers des exemples de la littérature traitant le thème. Ensuite un aperçu des approches pratiques les plus significatives en Europe. Enfin, il sera question de la méthodologie utilisée comme cadre d'analyse pour l'étude de cas.

Dans la deuxième partie, nous développerons l'analyse du degré d'articulation urbanisme-transports pour le cas de l'agglomération d'Alger. Il sera question de définir les dysfonctionnements majeurs et leurs causes. Ce qui permettra en final de déterminer les principales conditions d'une meilleure articulation entre les deux éléments.

Enfin une troisième partie proposera une conclusion générale portant sur les enseignements tirés de ce travail sur les plans théoriques et pratiques. Pour ce dernier, des propositions de pistes de solutions seront formulées sous formes de recommandations générales à la lumière des éléments les plus significatifs des approches pratiques européennes.

Partie I : La problématique

Introduction

La préoccupation d'articuler urbanisme et transports remonte très loin dans l'histoire de la planification urbaine : « on la trouve déjà dans les projets utopiques de Filarete, puis dans les croquis de Léonard de Vinci à la Renaissance. Elle est au cœur du projet de ville linéaire de Soria y Mata à la fin du XIXe siècle. Elle est également présente chez Tony Garnier, puis dans la Broadacre City de Frank Lloyd Wright et enfin dans Chandigarh de Le Corbusier » (Castel, 2007). Cette préoccupation est toujours de mise au jour d'aujourd'hui et pour le même objectif de base : faciliter la mobilité des personnes entre les différents lieux de leurs activités.

Aujourd'hui, la donnée environnementale qui est au cœur de toutes les préoccupations de la planification urbaine, cherche à atteindre cet objectif dans un cadre de développement urbain durable : une urbanisation plutôt compact qu'étalée et une répartition modale des déplacements plutôt collective qu'individuelle.

La question de prouver l'existence de corrélation entre urbanisme et transports n'est plus de mise dans le débat actuel. Selon Bovy (2000), les analyses de Newman & Kenworthy¹ sont suffisantes à ce niveau : « car elles mettent systématiquement en relation les paramètres d'urbanisme, d'offre et de demande de transport ainsi que l'énergie consommée par des mobilités métropolitaines ». Le débat aujourd'hui ne se situe plus sur le pourquoi mais sur le comment de l'articulation urbanisme-transports.

¹ Principalement contenues dans deux ouvrages : Cities and automobile dependence (1989) et Sustainability and cities : overcoming automobile dependence (1999).

Nous définissons l'articulation urbanisme-transport comme *la jonction* permettant de relier les différents éléments d'urbanisme pour leur donner une accessibilité aisée via l'infrastructure de transport. Ce qui renvoie à une harmonisation de l'implantation des projets des deux sphères dans un objectif commun.

La question présentée ainsi semble simple mais l'exercice dans la réalité est d'une grande complexité. La preuve en est « *qu'aucune ville occidentale n'est arrivée à résoudre le problème d'une manière globale* » (Kaufmann & al, 2003). Ce qui fait que la planification spatiale peine à réaliser cet objectif de concilier urbanisme et transports.

Les raisons de cet échec sont multiples mais peuvent être ramenées à deux points :

i- la multitude des dimensions à prendre en considération dans le croisement des deux planifications : le temps, l'espace et l'échelle.

ii- la grande variété des paramètres influençant la réussite de l'articulation: la disponibilité foncière, le financement adéquat en temps et lieux, des procédures décisionnelles coordonnées, des structures institutionnelles inter-reliées, des politiques non contradictoires, des outils de planifications intégrés, une coopération entre institutions à l'échelle humaine, un cadre légal qui balise le champ des interventions... et la liste peut-être longue.

En clair, il faut tout un système complexe dont les mécanismes doivent être interconnectés pour réussir cette gymnastique planificatrice. Mais avant d'aller plus loin, il nous semble opportun d'expliquer l'importance de cet objectif qui est celui d'articuler urbanisme et transports à travers la compréhension leurs interactions théoriques.

1.1- Interactions théoriques urbanisme-transports

1.1.1- L'influence de l'urbanisme sur les transports

L'urbanisme est un déterminant lourd des déplacements. La localisation des activités et des équipements joue un rôle fondamental dans le choix modal. Dans les communes où le taux d'actifs travaillant et résidant sur la même aire urbaine est important, le taux de motorisation est plus faible par le fait que le besoin de véhicule automobile est moindre. En revanche, la localisation des emplois en périphérie de l'agglomération entraîne un développement de l'usage de l'automobile et diminue, très souvent, la clientèle des transports publics. Dans la mesure où ceux-ci ne peuvent pas offrir une couverture et un niveau de service satisfaisants.

À l'intérieur même d'une commune (ou municipalité), les déplacements sont différents selon les degrés d'équipement d'un quartier et sa structure socio-démographique. Par exemple, les ménages habitant dans des quartiers périphériques sont en moyenne mieux équipés en voiture que les autres, et ceci particulièrement par nécessité. L'éclatement de la ville, avec des faibles densités, la rend impossible à desservir par des transports publics sans des coûts très importants. L'éloignement des différents pôles oblige à parcourir des distances élevées, face auxquelles la marche à pied et le vélo, comme modes de déplacement, deviennent peu pratiques. Au contraire de la mixité du tissu urbain, le zonage engendre un allongement des distances parcourues, et par là une augmentation de la circulation automobile.

1.1.2- L'influence du système de déplacement sur l'urbanisation

En augmentant l'accessibilité automobile via les structures routières qui permettent la pratique de vitesses élevées, on favorise une plus grande tolérance envers l'éloignement. Dans un même laps de temps, il devient possible de parcourir de plus grandes distances. Cela influence directement les choix de localisation : il est alors plus facile d'accepter la dispersion entre les lieux d'habitat, d'activité et de commerce.

Cette dispersion provoque à son tour une plus grande dépendance envers l'automobile, seul mode de déplacement possible dans une structure urbaine diluée. L'étirement des activités commerciales le long des grandes voiries a de fortes conséquences en termes de déplacements. En particulier, il provoque des allongements de parcours en voiture, du fait de l'étalement de l'urbanisation, et des pertes de temps, de par l'encombrement du réseau.

À contrario, les infrastructures de transport public tendent à structurer les zones qu'elles desservent, en favorisant une concentration des activités, une densification de l'occupation de l'espace autour des arrêts de transports publics. *« Le rôle actuel du réseau de transports publics sur l'aménagement urbain est mis en évidence de par ses effets de : i- requalifier les espaces urbains, ii- améliorer l'accessibilité globale des centres-villes, pour les revitaliser ou pérenniser leur attractivité, iii- désenclaver et tisser des liens, notamment dans les quartiers en difficulté, iv- favoriser la structuration de la banlieue à partir des axes lourds, retenir la diffusion urbaine »* (CERTU, 1996).

1.2- Cadre théorique

Il existe de nombreux travaux théoriques sur les conditions d'articulation de l'urbanisme et des transports (Offner et al, 1990; Kauffman et al, 2003; Stead, 2003; Sager, 2004). La présente section offrira un nombre d'exemples tirés de cette documentation en vue d'illustrer différents types d'approches théoriques. L'efficacité d'un système technico-politique qui tend à articuler urbanisme et transports est communément perçue par ces auteurs, comme largement tributaire de la coordination institutionnelle.

Le premier exemple est extrait d'un article de Stead (2003) qui décrit le cadre des politiques intégrées des transports et de l'aménagement du territoire en Angleterre et étudie certains obstacles d'ordre administratif et organisationnel à l'intégration de ces politiques. Selon l'auteur, la réussite de cette intégration dépend de « *la capacité à surmonter les obstacles à la coordination des spécialités et des administrations en place... car de nombreux obstacles à l'intégration des politiques d'aménagement du territoire et des transports sont souvent imputables aux insuffisances institutionnelles* » (Stead, 2003). Quant aux solutions, « *une grande variété de dispositions institutionnelles sont envisageables même si, il n'existe pas de modèle idéal unique pour une coordination ou une intégration efficace* ».

Le deuxième exemple vient de l'article de Sager (2004) qui vise à identifier les conditions institutionnelles permettant d'aboutir à une coordination réussie des politiques de l'urbanisme et les transports dans les grandes zones urbaines. Dans ce but, deux théories des institutions métropolitaines ont été confrontées : la théorie néo-progressiste et la théorie des choix collectifs (voir *tableau n°1*). Elles sont testées par le biais d'une comparaison de 17 projets de planification urbaine dans 9 États européens.

Afin d'évaluer la qualité de la coordination, quatre indicateurs ont été sélectionnés : l'existence même d'une coordination, la *rationalité formelle* des processus de coordination¹, la *rationalité substantielle*². Enfin, un résultat de décision bien coordonné est peu utile s'il n'est finalement pas mis en œuvre. La mise en œuvre elle-même d'une planification est par conséquent le quatrième indicateur sélectionné de l'étude. Les résultats empiriques de cette étude ont conduit à identifier la théorie néo-progressiste comme le plus performant des deux modèles d'administration examinés.

¹ «Sont qualifiés de formellement rationnels s'ils sont coordonnés volontairement, multilatéralement ou positivement, et s'ils contiennent une rationalité d'action » (Sager, 2004)

² «Un projet à incidence spatiale est qualifié de substantiellement rationnel lorsque la solution dégagée permet la satisfaction de tous les intérêts impliqués» (Sager, 2004)

Tableau n° 1 : Conception institutionnelle métropolitaine (Stead, 2004)

	Néo-progressiste	Choix collectifs
Organisation administrative	Centralisée	décentralisée
Organisation territoriale	consolidée	fragmentée
professionnalisation	élevée	faible
Relation vis-à-vis du politique	autonome	dépendante

Le troisième exemple résume le point de vue d'Offner et al (1990) qui lie l'efficacité de l'articulation urbanisme – transports principalement aux procédures de prise de décision elles-mêmes conditionnées par une démarche décentralisée et participative de la population. Vient ensuite l'organisation des institutions, les méthodes de planification et les cultures professionnelles.

Mais l'approche théorique que nous avons trouvée la plus intéressante, est celle développée par Kauffman et al (2003), à l'occasion d'une étude monographique réalisée sur plusieurs villes suisses et dont l'objet était d'évaluer les freins et les catalyseurs de l'efficacité d'un système d'articulation urbanisme – transport.

Les auteurs ont émis la condition du trinôme « *cohérence, coordination, coopération* » pour une articulation réussie urbanisme-transports. Cette condition stipule qu' « *il ne peut y avoir cohérence sans coordination et coordination sans coopération* ». La cohérence étant définie comme « *l'adéquation entre les objectifs d'articulation urbanisme - transports et les projets* ».

La coordination comme « *l'action commune poursuivant un objectif commun* » et renvoie aux procédures. Pour la coopération, elle est définie comme l'attitude des acteurs dans la procédure de coordination et renvoie à leur culture professionnelle.

Le fondement de cette hypothèse revoie à l'interaction que doit avoir les constituants du modèle technico-politique proposé à savoir : l'architecture institutionnelle, l'aspect financier, les valeurs, la culture professionnelle et le contexte physique; avec le trinôme.

Les conclusions théoriques de l'ouvrage démontrent que:

- il ne peut y avoir de cohérence, et donc de coordination significative, si des priorités politiques ne sont pas énoncées. La définition de telles priorités nécessite un débat public large, débouchant sur une prise de décision qui fixe des objectifs ;
- plus que d'autres politiques publiques, les politiques des transports et l'aménagement du territoire sont dépendants de leurs histoires respectives: d'une part l'impact de la morphologie (contexte physique) du territoire qui oriente les solutions dans les processus de coordination et d'autre part, les décisions d'aménagement du territoire antérieures qui ont elle-même créé cette morphologie ;
- la configuration de l'architecture institutionnelle joue un rôle primordial dans la coordination ;
- les opportunités de financement public ont un impact important sur la cohérence de la politique menée, que ce soit comme incitateur ou comme frein à l'articulation entre urbanisation et transports.

1.3- Approches pratiques de l'intégration urbanisme transports en Europe

En Europe, plusieurs documents d'orientation sur le transport et l'aménagement du territoire analysent la question de l'intégration des politiques et insistent sur la nécessité d'une meilleure intégration pour une action plus efficace. Comme le Livre vert sur l'environnement urbain (Commission européenne, 1990) et le rapport de 1996 du Groupe d'experts sur l'environnement urbain selon lequel «*l'enjeu fondamental est l'intégration entre les différents niveaux (intégration verticale) et entre les différents acteurs du processus politique (intégration horizontale)*».

Le Schéma de développement de l'espace communautaire fait également allusion à l'intégration des politiques en recommandant, par exemple, que «*la politique d'implantation soit obligatoirement compatible avec la politique des transports*» (Commission européenne 1999). Mais les approches appliquées diffèrent d'un pays à un autre. Dans ce qui suit, il sera question des approches anglaise, suisse et française.

À souligner que d'autres approches comme celles menées en Norvège, Allemagne ou aux Pays-Bas, présentent des aspects très intéressants. Cependant elles n'ont pas été prises en compte vu leur caractère d'application très localisée.

1.3.1- L'approche anglaise

L'approche anglaise en matière d'articulation urbanisme transports est caractérisée par :

1.3.1.1- La recherche de la cohérence par des directives

L'approche anglaise repose sur la *ppg13*¹ ou directive d'urbanisme sur les transports en Angleterre qui comporte des orientations dont l'application n'est pas obligatoire. Instaurée en 1994, elle affirmait « *qu'en intégrant l'aménagement du territoire et la politique des transports on peut limiter les déplacements et réduire la dépendance envers la voiture* ».

En complément de la *ppg13*, un guide des meilleures pratiques a été publié en 1995². Conçu comme un manuel pratique d'application de la *ppg13*, il contient des études de cas effectués au Royaume-Uni et ailleurs, qui montrent les modalités d'application pratique des concepts de la directive.

Révisée en 1999, la *ppg13* confirme « *qu'en façonnant le modèle d'aménagement du territoire et en influant sur le lieu d'implantation, ainsi que sur la combinaison des différentes occupations des sols, la planification peut contribuer à réduire les besoins de déplacements et leur durée, ainsi qu'à garantir aux personnes un accès plus sûr et plus aisé à leurs lieux de travail, aux commerces, aux installations et services de loisir grâce aux transports en commun, aux déplacements à vélo ou à pied* » (*ppg13*, 1999). D'autres directives en matière de planification affirment l'engagement d'intégrer les politiques des transports et celles d'aménagement du territoire³.

¹ Planning Policy Guidance on Transport for England

² Conjointement par le Ministère de l'environnement et le Ministère des transports

³ Comme la *ppg11* qui prescrit, depuis 2000, l'élaboration d'une stratégie des transports dans le cadre du plan régional qui définit le cadre stratégique à long terme des politiques et projets de transport à inclure dans le plan d'occupation des sols et le plan des transports locaux. Il y a aussi la *ppg12*³ qui donne des avis pour assurer la compatibilité des plans d'occupation des sols avec les plans des transports locaux.

1.1.3- La coordination par la refonte de l'architecture institutionnelle

En 1997, les administrations chargées, au niveau national, respectivement de l'aménagement et des transports, jusqu'alors séparées, ont été réunies avec la création du Ministère de l'environnement, des transports et des régions. À peu près à la même époque, des changements similaires, spontanés, sont intervenus dans la structure interne de nombreuses autorités locales. Les services chargés des transports et de l'aménagement, auparavant séparés, ont été réunis pour constituer des services intégrés plus vastes. Mais la fusion fut annulée fin 1999 vu que comme ce Ministère était devenu pléthorique et difficile à gérer (plus de 15 000 employés). Cependant les changements opérés au niveau local persistent encore dans certaines régions.

1.3.2- L'approche Suisse :

1.3.2.1- Le projet d'agglomération : un outil orienté projet

Le projet d'agglomération (PA) est un nouvel instrument de planification (à partir de l'année 2000) non obligatoire et qui vise la coordination du contenu des thèmes importants pour l'agglomération¹, en particulier l'urbanisation et les transports.

Le PA n'est pas un instrument de planification définit dans le détail : l'ARE² a publié en novembre 2002 une aide de travail fixant ses grandes lignes. Sur cette base un certain nombre d'agglomérations ont commencé à élaborer leur projet. À la fin 2007, l'ARE avait reçu, pour évaluation, trente projets d'agglomération. Au total, les projets portent sur 37 des 55 agglomérations définies comme telles en Suisse et concernent 90 pour cent de la population vivant en agglomération. Treize autres projets sont annoncés.

¹ Mais également par exemple l'économie régionale, la politique culturelle ou la politique sociale.

² L'office fédéral du développement **territorial**

1.3.2.2- Les caractéristiques du projet d'agglomération

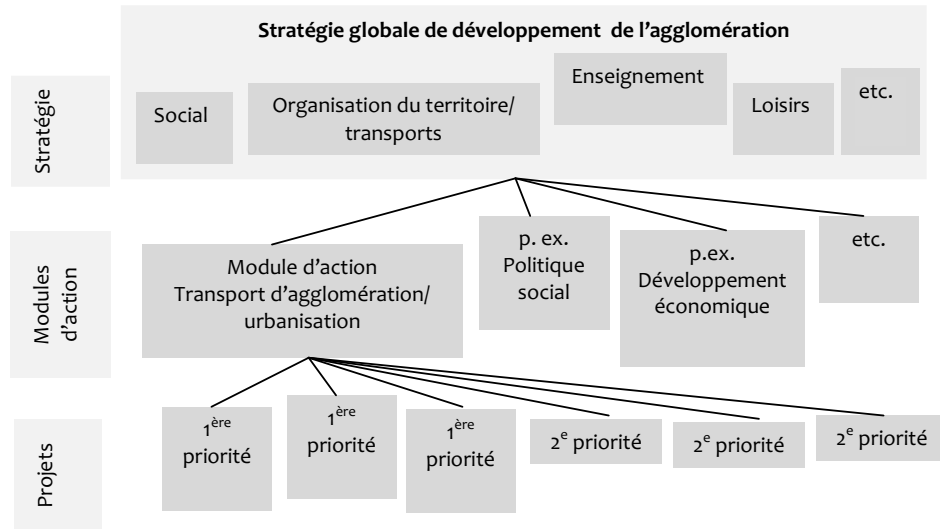
Le PA est un plan d'action visant à trouver une solution efficace aux problèmes spécifiques à chaque agglomération. Il ne couvre pas nécessairement toutes les thématiques sur l'ensemble du territoire mais plutôt se focalise sur les problèmes prioritaires. De plus, le PA ne se contente pas de déclarations d'intention générales. Il présente des projets concrets sur la base de concepts de développement indiquant aussi les conditions organisationnelles, financières et temporelles de leur mise en œuvre. Une fois approuvé, le PA engendre des effets juridiques contraignants pour les communes, les cantons et la Confédération.

1.3.2.3- La structure du projet d'agglomération

Le projet d'agglomération comporte à la base, trois niveaux, sans qu'il y ait une délimitation rigoureuse de la forme ou du contenu (voir figure n°1) :

- (i) La stratégie qui contient les concepts de développement et qui définit les besoins d'intervention, les domaines prioritaires de mise en œuvre ainsi que les principes d'action.
- (ii) Les domaines dans lesquels une nécessité d'intervention a été reconnue sont approfondis à l'aide de modules d'action. Ceux-ci peuvent recouvrir des domaines sectoriels tant thématiques que spatiaux. Ils déterminent les mesures à prendre, à quel moment et par quels moyens.
- (iii) Sur la base des modules d'action, des projets concrets et prêts à être réalisés sont développés. Les différents projets sont ordonnés par priorité et par phase de réalisation.

Figure n°1 : La structure du projet d'agglomération



Source : (ARE, 2002)

1.3.2.4- Le volet « urbanisation et transports » du projet d'agglomération

Le gouvernement fédéral incite, moyennant aide financière, les agglomérations à élaborer le volet «urbanisation et transports» du PA. Les projets doivent synthétiser l'ensemble des mesures en termes d'infrastructure pour l'agglomération. Un accent particulier est mis sur la coordination des différents modes de transports entre eux, ainsi qu'avec le développement du milieu bâti. La responsabilité de la planification des projets d'agglomération incombe aux cantons et aux agglomérations. Dans ce sens, la Confédération a fixé les exigences que le projet d'agglomération doit remplir pour pouvoir bénéficier de contributions fédérales comme la démarche participative, la prise en compte du développement de l'urbanisation et la mise en œuvre avec la procédure de contrôle.

De plus, les mesures du PA doivent prouver des effets positifs au travers de critères d'efficacité, pour lesquels des indicateurs et diverses valeurs sont définis comme l'amélioration de la qualité des systèmes de transport, ou l'encouragement de la densification urbaine.

1.3.2.5- La Coordination dans l'architecture institutionnelle urbanisme-transport

Depuis juin 2000, la politique fédérale suisse en matière d'organisation du territoire, de coordination des transports, de développement durable, relève de l'Office fédéral du développement territorial qui centralise toute la question de la planification spatiale dans le cadre d'un développement durable. Mais au niveau local (canton), comme dans les cas des provinces canadiennes, il existe une diversité dans l'organisation des institutions chargées de la planification et de la gestion des transports et de l'urbanisme. Le principe du système Suisse est basé sur la culture de la responsabilité locale vis-à-vis des choix effectués au niveau fédéral. Cette responsabilité est cependant assurée par un système de participation financière fédérale conséquente pour tout projet (notamment d'infrastructure de transport collectif) dont l'articulation avec l'urbanisation serait prouvée.

1.3.3- L'approche française :

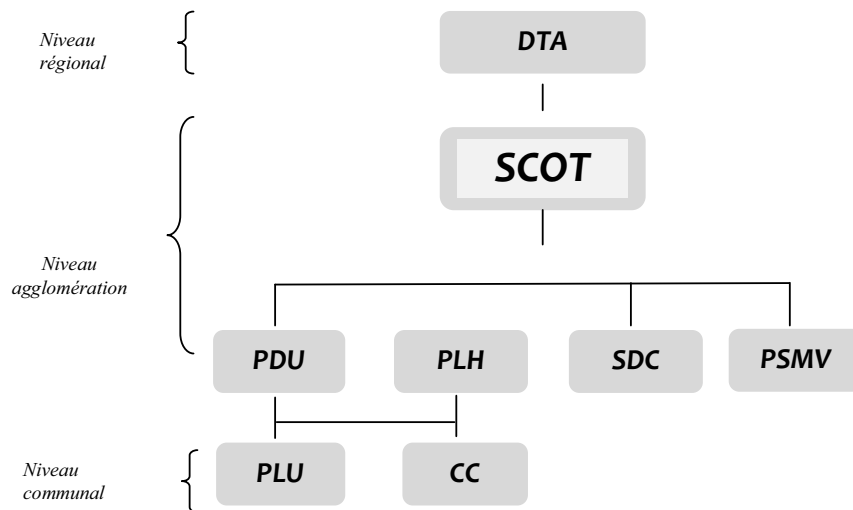
1.3.3.1- Le schéma de cohérence territoriale

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) a été instauré par la loi SRU¹. Sans qu'il soit obligatoire, le SCOT est un outil de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une planification intercommunale qui se veut cohérente et durable.

¹ La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

C'est à cet effet qu'il impose, en terme de compatibilité, ses orientations aux plans locaux d'urbanisme (PLU), plans de déplacements urbains (PDU), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), cartes communales et schémas de développement commercial (SDC) ainsi qu'aux opérations foncières et opérations d'aménagement. Concernant les outils directeurs de rang supérieur, le SCOT doit être compatible principalement avec la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) (voir figure n°2).

Figure n°2: la compatibilité du SCOT avec les outils de planification spatiale



Source : (CERTU, 2003), adapté.

Le SCOT est l'aboutissement de toute une évolution des outils de planification d'urbanisme. Son ancêtre le SDAU¹ mis en place par la Loi d'orientation Foncière (1967) devait avant tout assurer la planification de la croissance urbaine et la programmation des équipements indispensables. Il déterminait l'avenir à moyen et long termes des agglomérations en s'inscrivant principalement dans la logique du zonage.

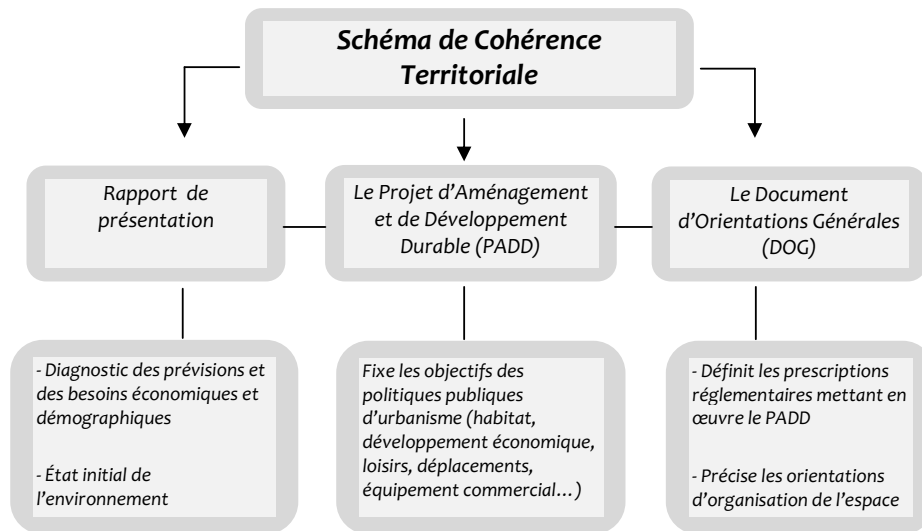
¹ Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

Les lois de décentralisation de 1983 ont donné la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme aux collectivités locales. Les SDAU ont alors été dénommés Schémas Directeurs sans que leur contenu ne change. Parallèlement et à partir de 1987, de nouveaux textes voient le jour, en particulier en matière d'environnement au moment où le concept de développement durable prenait de l'importance¹. Le Schéma Directeur, plutôt focalisé sur l'occupation du sol, se retrouve alors face aux nouveaux documents sectoriels (plans de déplacements urbains, programmes locaux de l'habitat, schémas d'équipement commercial...). Afin de relier entre elles les diverses thématiques de l'urbanisme, la loi SRU a prévu alors le remplacement du Schéma Directeur par le SCOT avec qui les outils sectoriels doivent suivre la règle de compatibilité.

1.3.3.2- L'articulation urbanisme – transports dans le SCOT

Le dossier règlementaire du SCOT se structure en plusieurs documents comme le montre la figure qui suit.

Figure n°3: Structure du Schéma de cohérence territoriale



Source : <http://www.scot-agglolyon.com/> (adapté)

¹ Notamment suite au rapport Brundtland aux Nations Unies en 1987 et la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable adoptée en 1992

Dans le cadre de la procédure d'élaboration, plusieurs comités de travail et comités décisionnels interviennent. Les partenaires institutionnels (État, Région, Département) participent à l'élaboration du SCOT. La procédure intègre aussi un dispositif de concertation avec la population. Les objectifs du SCOT dans le domaine de l'articulation urbanisme-transport traduisent la volonté des autorités publiques de maîtriser l'étalement urbain en faveur d'une densification des centres et la dominance de l'automobile pour un report vers des modes alternatifs principalement le transport collectif.

La logique du SCOT en ce sens suit les étapes suivantes :

i- le diagnostic : à travers une analyse dynamique du territoire (rétrospective et prospective) en rapport avec celle de la mobilité ayant comme questionnements, les conséquences le mode de développement urbain sur les pratiques de déplacements des habitants et réciproquement, l'analyse du système de déplacements met en évidence les mécanismes urbains qu'il sous-tend. Donc la manière dont la structure du réseau de transport a influencé l'urbanisation du territoire.

ii- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) : dans lequel est élaboré un scénario prospectif où urbanisme et déplacements s'articulent. Afin d'articuler les choix d'organisation urbaine et la politique de déplacements à mettre en œuvre, la construction des scénarios s'inscrit dans une démarche itérative et dynamique : « l'offre en transport ne devra pas être déterminée a posteriori, en fonction de choix d'urbanisation définis a priori, mais le scénario devra être appréhendé de manière globale, en prenant compte des interactions permanentes entre urbanisme et déplacements » (CERTU, 2003).

iii- Le document d'orientation: qui précise les orientations générales de l'organisation et la restructuration de l'espace, les objectifs à atteindre en termes d'habitats, de desserte en transports en commun, d'équipement commercial et artisanal, et de protection des paysages. Ce document présente également les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

1.3.3.2- Exemple d'une architecture institutionnelle urbanisme-transports: le cas Français

Ce titre revêt une grande importance puisqu'il permet d'apprécier la configuration institutionnelle mise en place en parallèle au SCOT qui, comme outil, est censé assurer la cohérence en amont de la planification. D'un autre côté, cela servira comme une référence pour l'analyse de l'étude de cas. Comme exemple d'illustration, nous avons opté pour le modèle français pour des raisons pratiques. La plus importante est que l'organisation administrative française, en générale, présente bon nombre de similitudes avec celle qui prévaut en Algérie.

L'illustration du modèle français se fera à travers l'organisation de l'administration publique en ce qui concerne l'organisation, la planification et la gestion des domaines des transports et de l'urbanisme. Nous nous intéresserons également à la procédure de prise de décision.

1.3.3.2.1- L'organisation institutionnelle

A rappeler que la France est un État décentralisé, non fédéral, comprenant 4 niveaux de collectivités territoriales : l'État, les Régions (26) les départements (96) et les communes (36 700). L'architecture institutionnelle française, sur la question de l'articulation urbanisme-transport, est caractérisée par :

i- Centralisation institutionnelle des missions touchant les politiques à incidences spatiales

Au niveau de l'État, le Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD), mis en place en juin 2007, est une institution centralisatrice de toutes les planifications à incidences spatiales, urbanisme et transports compris. Regrouper autant de missions dans une même institution est une expérience absolument inédite en Europe qui est d'ailleurs observée de près par beaucoup de pays. À noter cependant qu'urbanisme et transports étaient jumelés dans même ministère depuis 1966. Le MEDAD est représenté au niveau régional par les Directions régionales de l'Équipement (DRE) et au niveau départemental par les Directions départementales de l'Équipement (DDE).

ii- Centralisation de la planification urbanisme et transports

Concernant la planification, on retrouve des organismes à différents échelons qui **centralisent** l'élaboration des outils dans tous les domaines qui touchent l'organisation spatiale. La planification de l'urbanisme et des transports à l'échelle de l'agglomération sont élaborés en grande partie par les agences d'urbanisme¹.

¹ Créées avec l'État par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales, elles ont pour objet la réalisation et le suivi de programmes d'études.

À l'échelle de la région, les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) qui sont des services d'ingénierie publique interrégionaux placés sous la tutelle du MEDAD. Enfin et de statut national, on trouve le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). En plus de conduire des études, il mène des activités de statistiques, d'enquêtes, d'études, de production de logiciels, de publication d'ouvrages techniques et méthodologiques, de formation et d'information; en premier lieu destiné pour le contexte français.

iii- Centralisation de la gestion foncière et de la protection des terres agricoles pour la limitation de l'étalement urbain

Cet élément revêt une importance capitale dans la réussite d'une politique d'articulation urbanisme-transport. Sans une gestion cohérente du foncier urbain, il est impossible de faire coïncider urbanisation et infrastructure de transport collectif. Par ailleurs, sans une gestion rigoureuse du foncier agricole, l'objectif de limitation de l'étalement urbain ne sera jamais atteint.

Au niveau local, les communes disposent d'un **seul intervenant** qui est le service urbanisme et foncier qui a en charge le suivi des dossiers d'aménagement urbain, la gestion du droit des sols et la mise en œuvre des politiques de la ville. Il a pour mission principale la gestion de toute autorisation d'occupation des sols.

Dans le cas des concentrations d'habitat ou d'équipement d'envergure, sont assujettis à une superposition avec le plan des transports. Concernant la protection terres agricoles, le régime d'administration repose en particulier sur deux dispositifs : d'une part les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), et d'autre part le contrôle des structures. Chaque fois qu'un propriétaire d'une terre agricole veut vendre une parcelle la SAFER peut exercer un droit de préemption.

Le contrôle des structures consiste pour sa part à soumettre à une autorisation d'exploiter toute opération de vente ou de location qui aurait pour conséquence d'agrandir une exploitation déjà importante, ou bien de supprimer une exploitation qui serait considérée comme viable.

Ce régime a pour but la maîtrise de l'étalement urbain, qui consomme des terres agricoles et naturelles. Selon un rapport de la FNSAFER¹ (2008), 60 000 ha d'espaces naturels et plus particulièrement d'espaces dédiés à l'agriculture, disparaissent chaque année.

iv- Gestion des transports urbains en relation avec l'urbanisme

L'autorité organisatrice de transport urbain (AOTU) assure l'organisation du réseau de transport urbain sur son territoire qui est délimité par le périmètre de transport urbain. L'AOTU délègue l'exploitation de son réseau à un seul opérateur de transport suivant un cahier des charges qui précise le niveau de service et ses caractéristiques. Notamment à ce qui a trait à la couverture du périmètre qui ne se fait pas sur le principe de la rentabilité financière.

L'AOTU assurent l'équilibre financier des services de l'opérateur grâce notamment au versement transport prélevé sur la masse salariale des entreprises situées dans leur périmètre des transports urbains.

¹ La Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

1.3.3.2.2- Le contexte de l'élaboration des projets et de la prise de décision

Le processus décisionnel en France pour le cas d'un projet comme une infrastructure de transports collectif urbain par exemple, associe divers acteurs¹. Leur implication des varie au cours du processus qui va des premiers stades de réflexion aux dossiers de réalisation des projets et qui comporte cinq grandes étapes. Certaines de ces étapes correspondent à des procédures administratives bien identifiées, d'autres sont simplement des études. Le SCOT est l'étape de planification à long terme (10-15 ans) à l'échelle intercommunal. Il permet d'identifier les liaisons à desservir dans le futur en fonction de l'évolution souhaitée de l'urbanisation. Les études en aval, définissent par la suite la consistance générale des projets notamment concernant leur opportunité, leur tracé, les conditions de réalisation, les phasages possibles.

Les procédures administratives pour chaque projet pris individuellement, regroupent la concertation préalable, la prise en considération du schéma de principe, l'enquête publique, la déclaration d'utilité publique (si des expropriations sont nécessaires) et l'approbation de l'avant-projet. Elles comportent des phases d'études et des phases de concertation et de présentation au public. Pour enfin déboucher sur le projet définitif dont la réalisation est ainsi rendue possible.

L'engagement des dépenses, résultent des budgets votés par l'État et la Région, dans le cadre des contrats de projets État-région². C'est à cette étape que sont prises les décisions réelles de financement qui permettent de mettre en œuvre les projets.

¹ Les représentants techniques des services de l'État et des collectivités territoriales, les entreprises de transport, les décideurs politiques responsables des prises de décision et le public

² Un contrat de projets État-région (CPER) est un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants tels que la création d'infrastructures.

1.3.4- Approches européennes : analyse et conclusions

1.3.4.1- Assurer la cohérence : différents instruments pour un même objectif

Toutes les politiques d'articulation de l'urbanisation et des transports sont élaborées dans l'objectif d'un développement durable du territoire. Leur mise en œuvre a été concrétisée à travers des instruments de planification comme le SCOT français ou le volet urbanisation transports du PA Suisse, ou encore les directives anglaises.

Dans les trois approches, il n'existe aucune obligation de suivre les directives (pour le cas anglais) ou d'élaborer *l'outil fédérateur* comme c'est le cas pour l'approche française et Suisse. Cependant, ces deux dernières offrent une incitation financière pour sa réalisation : pour son élaboration pour la première et moyennant financement de projets d'infrastructure de transports exclusivement portés par l'outil pour la deuxième.

L'on remarque d'abord que le volet urbanisation/transports du projet d'agglomération Suisse se rapproche le plus de la définition de la cohérence de Kaufman et al (2003) : « *adéquation entre les objectifs de la politique d'articulation urbanisme-transports et les projets* ». C'est un outil axé sur les projets, opérationnel dès son approbation et que nous considérons comme idéal pour appliquer une politique d'articulation urbanisme-transports.

Ce n'est pas le cas du SCOT qui se positionne en haut de la pyramide des outils de planification spatiale à l'échelle de l'agglomération pour imposer la compatibilité avec ses orientations. Le côté projet est donc absent du SCOT ce qui le rend à notre sens un outil plus réglementaire qu'opérationnel.

Tableau n°2: comparatif des instruments de planification articulant urbanisme-transport
(France, Suisse et Angleterre)

Instrument	PPG 13	Volet urbanisation /transports du projet d'agglomération	SCOT
Nature	Directive sans aucune obligation d'application	Non obligatoire mais aide financière fédérale seulement pour projets transports présentés dans son cadre	Non obligatoire mais aide financière pour son élaboration
Principe et structure	Grille de bonnes pratiques pour l'adéquation de l'urbanisme et des transports	Contenu et mode de présentation libres. Solutions pratiques en termes de projets pour problèmes spécifiques à chaque agglomération traités en modules.	Contenu et mode de présentation définis. Schéma fédérateur des outils de planification territoriale à l'échelle de l'agglomération
La cohérence urbanisme/transports	Traité dans un cadre général d'équilibre entre occupation des sols et déplacements	Traité exclusivement dans le volet urbanisation /transports	Traité dans un cadre général d'équilibre entre occupation des sols et déplacements
Élaboration et Approbation	Aucune procédure	Élaboré par une entité d'agglomérations et approuvé par une institution nationale (ministère fédéral) suivant des critères très pointus de performance et d'efficacité	Élaboré par une entité d'agglomérations et approuvé par le Département (Préfet).

1.3.4.2- Assurer la coordination par la restructuration et la fusion institutionnelle

La coordination entre institutions dans l'objectif de « coordonner leurs actions suivant un même objectif » (Kaufman et al ; 2003) repose dans les cas observés sur la refonte de l'architecture institutionnelle. Le principe étant que la meilleure manière d'assurer la coordination reste celui d'éliminer les causes de la discordance. La principale cause étant la multitude des structures.

L'Angleterre et la France ont agi dans ce sens en associant dans une même structure de niveau national les missions liées aux sphères de l'urbanisme et des transports. Ce qui élimine en amont toute divergence structurelle. À relever que cette fusion, (bien qu'annulée en Angleterre) faisait suite à la mise en place de l'instrument sensé assurer la cohérence entre planification et projets. Ceci sous entend que la cohérence, assuré par l'instrument, ne peut être effective sans une organisation institutionnelle appropriée. Ce qui confirme en partie la condition « *qu'il ne peut y avoir cohérence sans coordination* » (kaufman et al ; 2003).

La Suisse par contre, a opérée une restructuration de son architecture institutionnelle au niveau fédéral début 2000. Un office fédéral assume parmi ses missions la tâche spécifique de la cohérence des planifications d'urbanisme et des transports. Il s'agit de l'office fédéral de développement territorial. Donc l'action s'opère en amont de la pyramide institutionnelle sans qu'il y ait un impact sur l'administration locale des cantons qui restent dotés d'une grande diversité et autonomie dans son organisation institutionnelle.

Tableau n°3: Comparatif des actions sur l'architecture institutionnelle pour une meilleure articulation urbanisme-transports (France, Suisse et Angleterre)

	France	Angleterre	Suisse
Générale	Restructuration en 2007 pour adapter l'organisation institutionnelle aux objectifs de la politique l'articulation urbanisme-transports	Restructuration en 1997 (annulation en 1999) pour adapter l'organisation institutionnelle aux objectifs de la politique l'articulation urbanisme-transports	Restructuration en 2000 pour adapter l'organisation institutionnelle aux objectifs de la politique l'articulation urbanisme-transports
Nationale	Mise en place Ministère qui centralise toutes les politiques à incidences spatiales	Ministère regroupant transports, environnement et affaires territoriales	Office fédéral ayant parmi ses missions d'assurer l'articulation effective de l'urbanisme et des transports
Locale	Fusions des structures de l'administration locale à l'échelle nationale	Fusion de certaines administrations locales	Autonomie cantonale dans l'organisation de l'administration locale

I.4- Méthodologie

Le cadre d'analyse qui sera utilisé pour évaluer le degré d'articulation de l'urbanisme et des transports dans l'agglomération d'Alger, se basera sur les cadres théoriques de Kauffman & al (2003) et de Sager (2004). La notion d'articulation sera déclinée en deux dimensions : la cohérence et la coordination avec comme hypothèse générale « *qu'il ne peut y avoir cohérence sans coordination* » (Kauffman & al, 2003).

La coopération comme condition ne sera pas traitée en raison de la difficulté technique à réaliser son évaluation. En fait, la coopération qui traite un aspect comportemental, ne peut être évaluée qu'à travers un sondage mené auprès de principaux acteurs de la question qui traite l'articulation urbanisme et transport à Alger. Donc une série d'interviews sur place à Alger sur un échantillon représentatif statistiquement et qualitativement (des responsables dans les domaines technique et politique) ce qui est très difficilement réalisable.

I.4.1- La cohérence

À laquelle nous associons la définition de Kauffman & al (2003) : « *l'adéquation entre les objectifs en matière d'articulation urbanisation-transports et les projets* ». Autrement dit, l'évaluation du niveau de cohérence du couple urbanisme-transports pour le cas de l'agglomération d'Alger passera par l'analyse de la relation entre le processus d'urbanisation et de la mise en place des infrastructures des transports collectifs.

Cette analyse qui mettra la cohérence de l'état présent en question, ne peut être crédible que si elle est placée dans une rétrospective temporelle (depuis le début des années 70 jusqu'à aujourd'hui). Aussi, cette analyse s'effectuera selon des séquences temporelles suivant deux aspects (voir figure n°4):

- Le premier concerne la planification théorique à travers l'analyse des grands axes des scénarios établis par les outils directeurs d'urbanisme et des transports et de leur mise en commun.
- Le deuxième, en parallèle, concerne les projets où il serait question d'analyser la concordance des projets réalisés avec la planification dans le temps et dans l'espace.

Cette évaluation se fera sur la base :

- d'une synthèse du développement de l'urbanisation de l'agglomération algéroise en corrélation avec la planification
- de l'évolution de la structure de la demande en transports et de la réponse des pouvoirs publics en termes de projets.

1.4.2- La coordination

Considérée par kauffman et al (2003) comme «*l'action commune poursuivant un objectif commun*» et renvoie aux procédures. Elle sera déclinée suivant deux dimensions: la configuration de l'architecture institutionnelle et les procédures: gestion, prise de décision, mise en œuvre de la planification et élaboration de la réglementation; dont l'efficience renseigne sur le degré de la coordination (voir figure n°4).

Nous nous sommes basé, en partie, pour le choix des indicateurs d'évaluation du degré de coordination, sur les cadres d'analyses des travaux de kauffman et al (2003) et de Sager (2004).

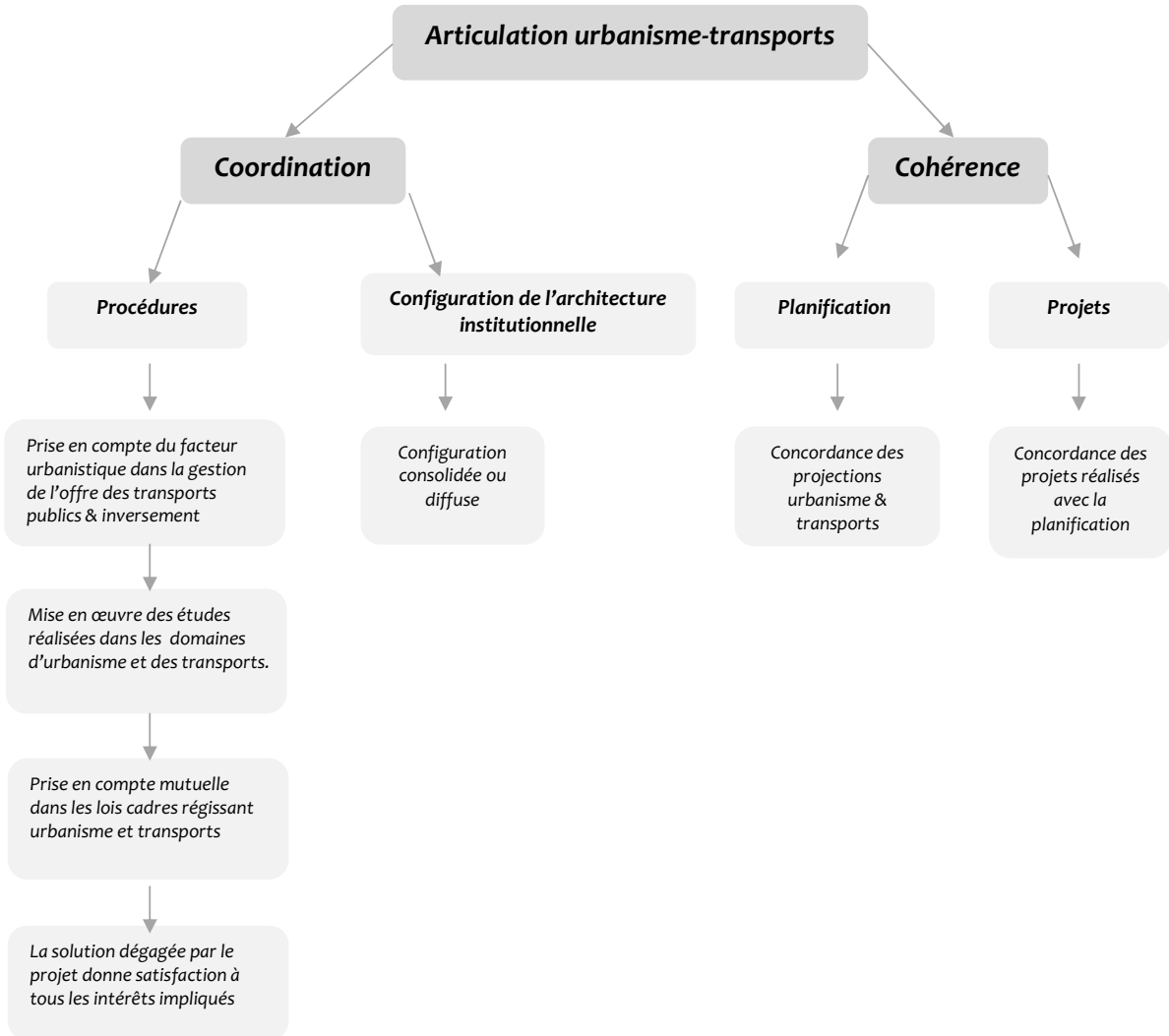
Explicatif des critères d'évaluation

- La configuration de l'architecture institutionnelle est le 1^{er} indicateur du niveau de coordination entre les sphères d'urbanisme et des transports. Plus elle est centralisée, moins il y a de risques de discordance. La consolidation institutionnelle est une des caractéristiques du modèle néo-progressiste qualifié d'efficace comme cadre pour une articulation réussie urbanisme-transports selon Sager (2004).
- Pour l'évaluation de la coordination dans la gestion, l'indicateur sera la prise en compte du facteur urbanistique (principalement l'implantation résidentielle) dans la gestion de l'offre des transports publics et inversement. Une gestion du patrimoine foncier bien régulée est une condition incontournable pour cet élément. Si celle-ci est déficiente, l'urbanisme ne peut pas être géré pour influencer la structure de la répartition modale.
- La coordination dans la mise œuvre de la planification passera par l'analyse de la mise en œuvre des études réalisées dans les domaines d'urbanisme et des transports.
- La coordination dans l'élaboration de la réglementation sera évaluée à partir de l'analyse des lois cadres régissant urbanisme et transports et d'en vérifier la prise en compte mutuelle.
- La coordination dans le processus décisionnel est efficace si le projet avalisé est « *substantiellement rationnel* » (Sager, 2004). Autrement dit, « *la solution dégagée par le projet donne satisfaction à tous les intérêts impliqués* » (SAGER, 2004). Pour le cas de ce travail, il s'agit de satisfaire l'intérêt de l'optimisation de l'offre du transport collectif et de la limitation de l'étalement urbain en favorisant un tracé catalyseur de densification du tissu urbain existant.

Les données nécessaires pour élaborer cette partie de l'analyse auront pour sources principales :

- plans directeurs d'urbanisme et de transports depuis le début des années 70 jusqu'à aujourd'hui (soit trois plans directeurs d'urbanisme et trois plans de transports).
- annuaires statistiques, enquêtes ménages réalisés (1990 et 2004).
- articles de presse écrite pour la plupart accessibles sur internet
- analyses de chercheurs algériens et étrangers sur la question urbaine et celles des transports à Alger
- mémoires universitaires provenant principalement d'Algérie : l'école nationale d'administration, l'école des travaux publics de l'état, l'école polytechnique d'architecture et d'urbanisme et de l'institut de l'aménagement à l'université des sciences et de la technologie Houari Boumediene (d'Alger).
- lois et règlements ayant trait aux domaines des transports et à l'urbanisme en Algérie:
- statuts officiels des institutions impliquées dans les sphères d'urbanisme et des transports
- analyses des relations inter-administrations contenus dans des ouvrages d'auteurs locaux, de mémoires universitaires et de rapports d'institutions.

Figure n°4 : Cadre d'analyse de du degré d'articulation urbanisme-transport dans l'agglomération d'Alger

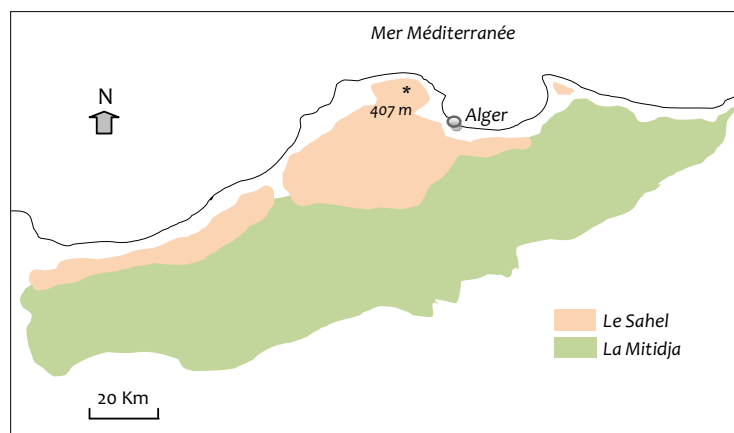


***Partie II: Analyse du degré
d'articulation urbanisme-transport
dans l'agglomération d'Alger***

II.1- Contexte physique et organisation territoriale

L'agglomération d'Alger est localisée sur une baie en amphithéâtre à relief accidenté enserrée entre la Méditerranée et les collines du Sahel¹ dont le point le plus culminant est à 407 m. Cette topographie n'offre à l'espace urbain qu'une étroite bande plane de quelques centaines de mètres de large d'orientation Est-ouest. Par ailleurs, l'agglomération est entourée par la plaine de la Mitidja formée de terres à grande valeur agricole² (voir carte n°1).

Carte n°1 : Contraintes physiques de la localisation de l'agglomération d'Alger



Information extraite du Plan d'urbanisme d'Alger (CNERU, 1983).
Réalisation S. Meguittif, 2008.

Le territoire de l'agglomération fait partie de la wilaya³ d'Alger d'une superficie de 800 km². Cette dernière a connu plusieurs extensions en passant de 33 communes à 43 en 1994 puis à 57 en 1997 (voir carte n°2).

¹ Une formation étroite de petites plaines littorales, plateaux et collines d'environ 60.000 ha. longeant le rivage méditerranéen sur environ 80 km il s'étend sur une largeur de 8 à 10 km.

² D'une superficie de 136.000 ha, elle s'allonge d'Est en ouest sur une centaine de kilomètres avec une largeur qui varie entre 5 à 20 km.

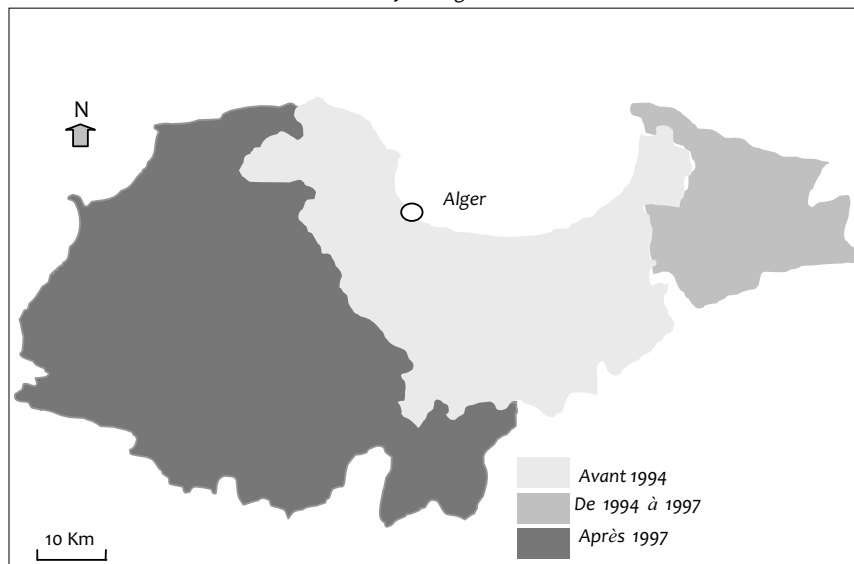
³ Sur le plan administratif, l'Algérie est divisée en 48 wilayas à leur tour divisées en 1541 communes. La wilaya correspond à peu près à ce que d'autres pays appelleraient département, région ou province.

II.2- Planification de la croissance d'Alger

Historiquement, la croissance d'Alger s'est toujours faite vers l'Est (voir carte n°3). Au lendemain de l'indépendance en 1962 et jusqu'à 1972, aucun plan ne fut établi. Ce qui n'a pas empêché l'extension du tissu urbain.

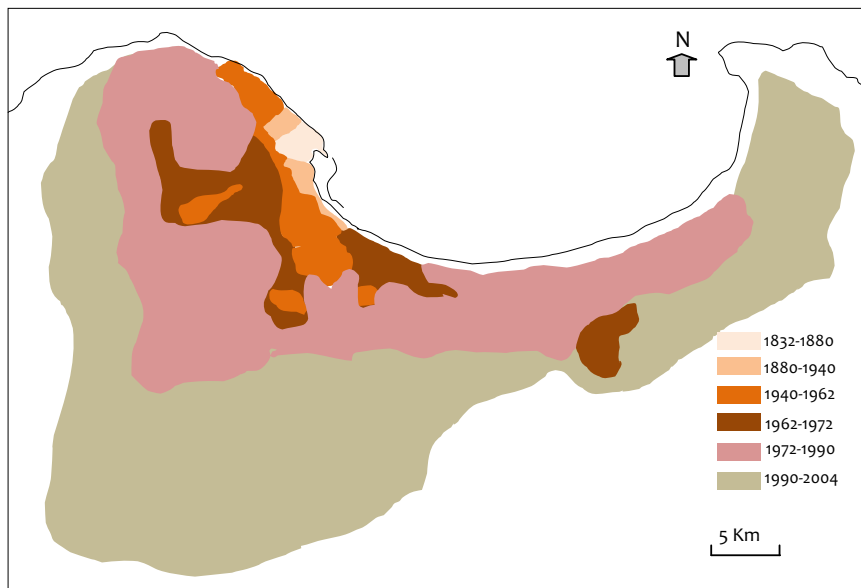
Il faut rappeler que pendant cette période, l'essor urbanistique n'était pas la préoccupation majeure des pouvoirs publics. Ce n'est qu'au début des années 1970 que les premières réflexions furent émises. Les contraintes physiques dues au relief et à la présence de terres agricoles étaient les éléments prépondérants dans les trois principaux plans d'urbanisme d'Alger dont la description suit.

Carte N° 2 : Évolution des limites de la wilaya d'Alger



Information extraite de l'étude PAC (MATE ; 2004).
Réalisation S. Meguittif, 2008.

Carte n°3: Évolution de l'urbanisation de l'agglomération d'Alger (1832-2004)



II.2.1- Le Plan d'Organisation Générale d'Alger (1975)

En 1975, le Plan d'Organisation Générale d'Alger (POG) réalisé par le COMEDOR¹, avait orienté l'extension d'Alger vers l'Est. Il y prévoyait l'implantation de toutes les fonctions centrales, des grands équipements ainsi qu'un nouveau centre urbain. Il ouvrit ainsi la voie à une urbanisation des terrains de la plaine de la Mitidja jusque-là passablement ménagés. Le POG a connu des débuts de réalisations importantes² avant d'être arrêté en 1979. Selon une étude du BNEDER³ (1981), l'extension vers l'Est, aurait abouti à la disparition de 31 000 hectares de terres agricoles.

¹ Comité permanent d'études, de développement, d'organisation et d'aménagement de l'agglomération d'Alger

² L'université de Houari Boumédiène, les écoles supérieures d'El-Harrach, la faculté de droit de Ben Aknoun et le parc olympique du 5 Juillet

³ Bureau National d'Études de Développement Rural

II.2.2- Plan d'Urbanisme Directeur d'Alger (1983)

Le plan d'urbanisme directeur d'Alger (PUD) venait concrétiser la décision des pouvoirs publics de réorienter le développement d'Alger vers de terres moins fertiles. Cette étude se concluait par des propositions d'urbanisation du sud-ouest d'Alger.

Il est important de souligner que cette hypothèse avait déjà été examinée par les précédents plans et a été systématiquement rejetée à cause de la topographie du site, chahutée et découpée engendrant des coûts d'urbanisation élevés. L'orientation sud-ouest relevait donc plus d'une volonté de préservation des terres agricoles que de critères urbanistiques.

II.2.3- Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (1995)

Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) d'Alger constitue une actualisation des directives du P.U.D d'Alger et une mise en conformité à la nouvelle loi n°90.29 du 1er Décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme qui introduisait le plan d'occupation des sols (POS). Il s'agissait donc d'une simple révision des dispositions spatiales du PUD et la définition du contenu des P.O.S. Le PDAU examinait l'état actuel et prévisible à l'horizon 2010 de la population, de l'emploi, du logement et des équipements urbains et propose ensuite des orientations générales.

Le plus intéressant dans ce plan est la proposition d'un schéma de centralité qui couvre l'hypercentre et la ville centre dont le principe est une restructuration pour contenir l'étalement urbain.

II.3- Situation actuelle de l'urbanisation

La rétrospective de planification de l'extension d'Alger peut être résumée en deux points : (i) des contraintes d'ordre physiques avec un site accidenté non adapté à une grande urbanisation sans empiéter sur des terres agricoles.

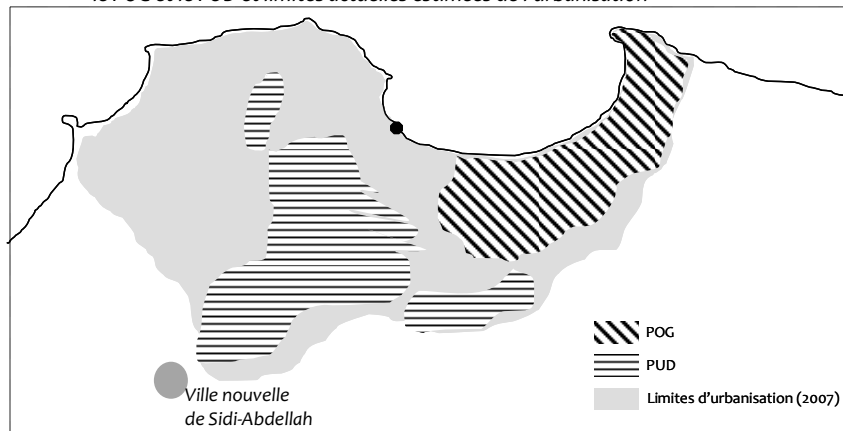
(ii) Une planification indécise quant à l'orientation de l'urbanisation : d'abord vers l'Est avec le POG, en suite vers le sud-ouest avec le PUD pour préserver les terres agricoles mais en assumant la contrainte topographique de loin plus couteuse en termes d'urbanisation. Enfin le PDAU confirmait le choix du PUD quant à l'orientation de l'extension au sud-ouest en proposant, un schéma de centralité qui devait organiser la structure urbaine. Le résultat de ce cheminement planificateur, tel qu'observé aujourd'hui, peut être résumé dans ce qui suit:

II.3.1- Une croissance urbaine au-delà des limites planifiées

La croissance urbaine qui s'est effectuée en tache d'huile, a largement dépassé les limites d'urbanisation édictées par le PDAU. Les 5 000 ha prévus pour l'extension pour l'horizon 2010 au sud-ouest sont déjà consommés, voir dépassés. Le périmètre d'extension proposé par le POG, qui fut annulé pour cause de préservation du patrimoine agricole, a été lui aussi consommé. En 2004, c'est 15 000 ha qui ont été phagocytés par l'urbanisation à l'Est. Conclusion : la croissance urbaine s'est effectuée au-delà des limites définies par la planification dont l'objectif principal était la préservation des terres à potentiel agricole. Cet étalement a été catalysé par l'extension du territoire de la wilaya en passant de 43 à 57 communes, mais aussi par l'implantation du projet de la ville nouvelle de Sidi-Abdellah¹ (Voir Carte n°4).

¹ Située à 25 km au sud-ouest d'Alger, elle est conçue pour absorber à l'horizon 2020 plus de 120 000 habitants sur environ 2 000 ha. Elle comprend la réalisation de 30 000 logements, une ville de haute technologie médicale et l'implantation de 1 000 PME-PMI ce qui occasionnera la création de 20 000 emplois.

Carte n°4 : Schématique des différents périmètres d'urbanisation préconisés par le POG et le PUD et limites actuelles estimées de l'urbanisation



Information extraite des études COMEDOR 1975, CNERU 1983, CNERU 1995 et MATE 2004
Réalisation S. Meguittif, 2008.

II.3.2- Occupation anarchique et déséquilibrée du sol

La planification urbaine indécise quant à l'orientation de l'extension d'Alger a eu, naturellement, des effets négatifs sur la logique globale de l'affectation des sols.

II.3.2.1- Crise de logement et logique d'implantation de l'habitat

Au début des années 70, la croissance démographique élevée¹ et l'exode rurale conjuguées à une absence de toute politique de construction; ont mis les pouvoirs publics face à un énorme déficit d'offre en logement (Voir tableau n°4). Pour y pallier, l'État s'est engagé, dans la précipitation, dans un vaste programme de construction de zones d'habitat à urbanisation nouvelle (ZHUN) localisé principalement dans la petite couronne. Celles-ci étaient composées de 500 à 1 200 unités de logement sous forme de bâtiments en barres standardisés dans la plus pure tradition fonctionnaliste. D'abord à l'Est d'Alger à partir de 1975, puis au sud-ouest entre 1980 et 1990. Ces ZHUN étaient, et elles le sont toujours, dépourvues de tout équipement d'accompagnement.

¹ L'Algérie a enregistré au début des années 70 un record mondial avec un taux d'accroissement de 3,5%

À partir du début des années 90, ne pouvant plus assumer financièrement la production d'habitat¹, l'État mit fin à son monopole sur le foncier et donnât libre court à l'initiative privée pour résoudre le problème du logement.

Les promoteurs privés (individus ou entreprises) ont entamé alors, un processus d'urbanisation prédominé à 42% par la typologie individuel et localisé principalement dans la grande couronne. Ce qui peut être considéré comme un gaspillage énorme face à la rareté du foncier.

Tableau n° 4: Évolution du parc logement par rapport l'accroissement de la population

Année	Parc logement	Population	Taux d'occupation par logement
1962	198 000	679 540	3.43
1966	217 398	943 551	4.34
1998	435 605	2 562 428	5.88
2002	456 000	2 700 000	5.92
2007	460 482	3 132 675	6.8

Source : Canevas statistiques wilaya d'Alger (ONS, 2007)

II.3.2.2- Logique discontinue dans l'implantation des équipements et des zones industrielles

La planification indécise de la croissance d'Alger, a fait naître des coups partis en termes de projets structurants dont la logique globale d'implantation fut abandonnée par la suite. La zone Rouiba-Reghaïa² qui regroupe la plus grande zone industrielle de la wilaya d'Alger implantée à l'Est ainsi que le pôle universitaire de Bab Ezzouar – El Harrach, (35 000 étudiants) en sont les exemples parfaits (voir carte n°6). Planifiés et réalisés dans le cadre du POG entre 1972 et 1978, les deux pôles se trouvent maintenant coupés des concentrations de population majoritairement localisées au centre, à l'ouest et au sud-ouest. Par ailleurs, l'essentiels les équipements (ministères, administrations, banques, hôpitaux, loisirs etc.) sont localisés principalement dans la ville centre et l'hyper centre. Ce qui a induit un suréquipement des zones centrales et un sous- équipement des couronnes.

¹ Suite à la chute des prix du pétrole en 1986

² Qui trouve son origine dans le plan de Constantine de 1958 et renforcé par les orientations du POG de 1975. Aujourd'hui la Zone Industrielle (ZI) de Rouiba-Reghaïa est implantée sur 1 000 hectares et abrite plus de 160 entreprises et offre 30 000 emplois.

II.3.3- L'hypertrophie démographique et polarisation de l'emploi dans le centre et l'hyper centre

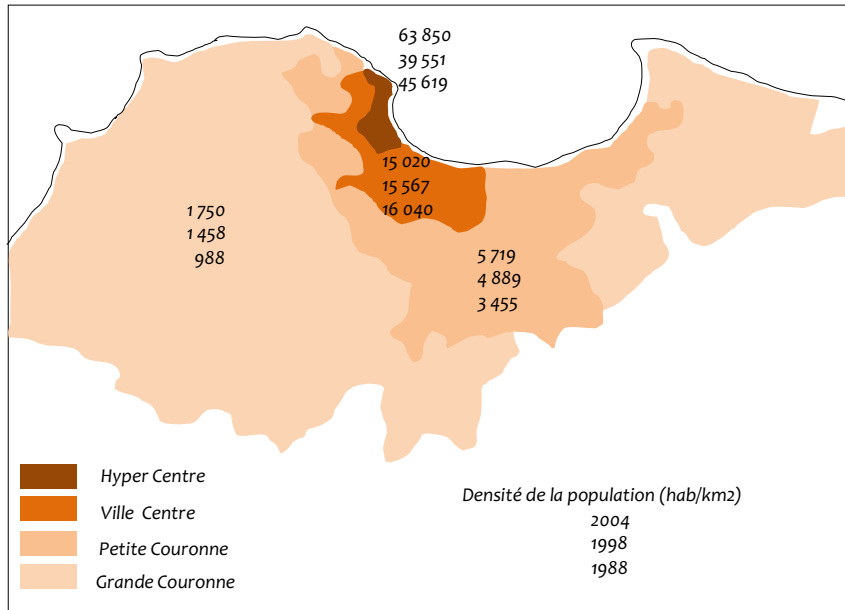
Selon l'enquête ménages réalisée en 2004 (BETUR, 2004), la wilaya d'Alger comptait 2.8 millions d'habitants et 730 000 emplois dont 76 % relevant du secteur tertiaire. L'hyper centre occupe 1% de la surface totale de la wilaya, abrite 11 % de la population et concentre 28 % des emplois. La ville centre quant à elle, regroupe 23 % des habitants occupe 5 % de la superficie totale de la Wilaya et détient 27 % des emplois. Ces deux zones attirent 56 % de l'emploi tout en occupant seulement 8 % de la surface totale de la Wilaya et 33 % de la population¹. Les emplois sont polarisés dans l'Hyper Centre ainsi qu'à l'Est de la petite couronne. L'analyse de l'évolution de la dispersion de la population et de l'emploi (voir Carte n°5 & 6) laisse apparaître qu'entre 1998 et 2004 un début de dé-densification du centre et de l'hyper centre au profit des couronnes. En 1987, 49 % de la population habitait l'Hyper Centre ou la contre 33 % en 2004. Le même phénomène est observé pour les emplois.

II.3.4- Un système de centralité inadéquat à l'ampleur de la structure urbaine

L'organisation du système de centralité du PDAU a été défini pour un territoire d'abord comprenant 43 communes (aujourd'hui 57) et ensuite pour une urbanisation délimitée dans un périmètre bien défini. Aujourd'hui, l'étendu des limites de la wilaya ainsi que son urbanisation ne sont plus compatibles avec ce schéma de centralité. Le fait est que la distance au centre n'est plus raisonnable par rapport à l'étendu des limites de la structure urbaine actuelle. Pourtant, le PDAU est toujours en vigueur !

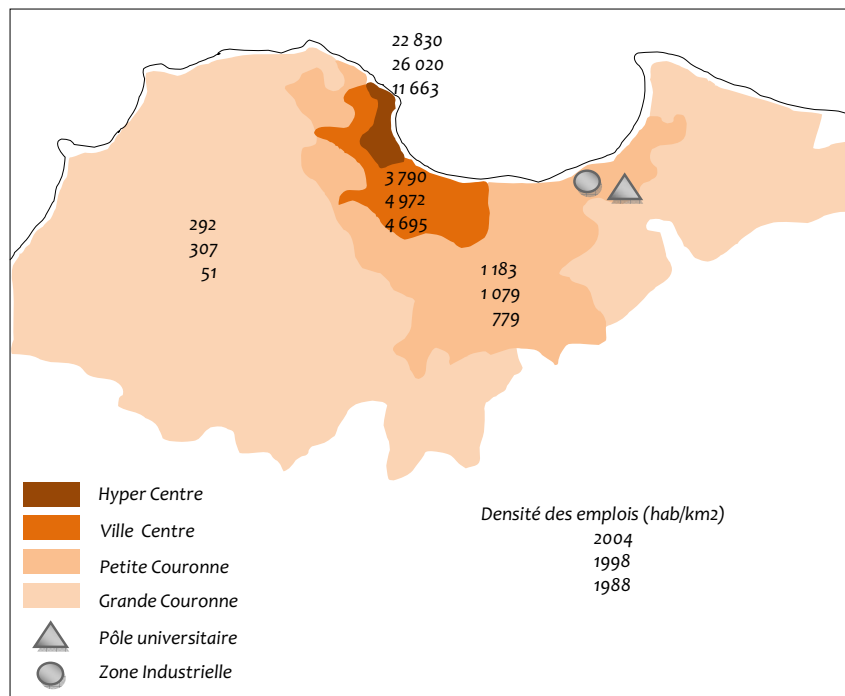
¹ Soit une densité de 600 pers/ha contre une moyenne de 35 pers/ha pour toute la wilaya

Carte N° 5 : Évolution de la densité de la population (1988-2004)



Information extraite du plan de transports d'Alger (Soprin/Thalès, 2006)
Réalisation S. Meguittif, 2008.

Carte N°6 : Évolution de la densité des emplois (1988-2004)



Information extraite du plan de transports d'Alger (Soprin/Thalès, 2006)
Réalisation S. Meguittif, 2008.

II.2- Mobilité et offre de transports collectifs urbains

La mobilité dans la wilaya d'Alger est estimée (2004) à 1.6 contre 0.8 il y a une trentaine d'années. Celle ci est caractérisée par la prédominance de la marche à pied¹ (53% de la mobilité globale) et des transports collectifs (TC) une part de marché de 65%, déclassant la voiture particulière (28.9%) et les taxis (4.7%). Ceci est expliqué par le faible taux de motorisation des ménages (40% en 1990 et 42% en 2004) qui tient la majorité comme captive des transports collectifs. Il est cependant à noter l'aspect exponentiel de la croissance de ce taux entre 2004 et 2007 (augmentation de 13%²) dû principalement aux nouvelles formules de prêts bancaires pour l'acquisition des véhicules particuliers. La mobilité à Alger en mode motorisé se situe à un niveau relativement bas, 0,75 déplacements par habitant par jour, dont 0,53 en TC et 0,22 en TI (voir tableau n°5). Cette valeur peut être comparée à celles connues pour Casablanca et Tunis : respectivement 1,15 et 1,45 dont 0,54 et 0,61 pour les déplacements en transports collectifs.

Tableau n° 5 : Comparatif de la mobilité en modes motorisés entre Alger, Tunis et Casablanca

	Population (millions)	Déplacements motorisés		En transport collectif (TC)		En transport individuel (TI)	
		Millions	Mobilité	Millions	Mobilité	Millions	Mobilité
Alger 1990	2.128	1.122	0.61		0.32		0.29
Alger 2004	2.815	2.104	0.75	1.436	0.53	0.668	0.22
Casablanca 2002 ^(*)	3.220	3.700	1.15	1.750	0.54	1.950	0.61
Tunis 2002 ^(*)	2.118	3.100	1.45	1.300	0.81	1.800	0.84

Source : rapport PRUD n°28- réseaux de transport et services urbains au Maghreb

Cette dépendance des déplacements vis-à-vis des transports collectifs a toujours été une constante dans l'évolution répartition modale de la mobilité (71% en 1972 et 69% en 1990). De ce fait, l'offre en transports collectifs se présente comme un vecteur central dans l'activité socio-économique de la capitale. Elle est assurée par les réseaux d'autobus, de trains de banlieue et de taxis.

¹ L'explicatif tient dans le fait de la prédominance de la tranche des moins de 20 ans dans la population totale de la wilaya soit 72% 1998 selon l'office des statistiques (1998)

² Estimation de la wilaya d'Alger. Rapport sur l'âge des véhicules en circulation (2008)

Avant 1987, date de la libéralisation du secteur des transports terrestres de personnes en Algérie, l'offre en transports collectifs, insignifiante par rapport à la demande (0.3 bus pour 1 000 habitants), était exclusivement assurée par des entreprises publiques.

À partir de 1990, cette offre a littéralement explosée pour atteindre en un peu plus d'une décennie le ratio de 0.6 bus pour 1 000 habitants¹. En 2006, environ 3 300 opérateurs privés et deux entreprises publiques², assurent le service sur plus de 200 lignes dont 70% sont exploitées par les opérateurs privés. Les trois quarts de ces lignes sont de type radial convergeant vers la ville centre. Ce qui n'assure pas une desserte équitable à travers toute l'agglomération. Le parc d'autobus privé est évalué à environ 3 900 autobus (90% de petit gabarit) et offre quelque 113 000 places sur un totale de 126 200.

Les trains de banlieue avec un réseau de quelques 112 km et 28 gares offre, une capacité nominale d'environ 36 millions de voyageurs par an. Le trafic voyageur de la banlieue d'Alger a enregistré 21,7 millions de voyageurs en 2006. Enfin, les taxis urbains assurent environ 5 % des déplacements motorisés notamment dans l'Hyper Centre.

II.2.1- Amélioration de l'offre des transports collectifs

La déficience de l'offre de transports collectifs, déjà palpable dès les débuts des années 70 et le contexte physique de l'agglomération, ont poussé les pouvoirs publics à prendre la décision en 1982 de doter la capitale d'un métro, en 2002 d'un tramway et en 2004 d'électrifier le train de banlieue.

¹ Le ratio recommandé par la Banque Mondiale est de 0.7 bus pour 1 000 habitants

² Il s'agit de l'ETUSA qui a l'exclusivité sur le réseau couvrant la ville centre et de l'EPTVC sur certaines lignes

II.2.1.1- Le Métro

Initié en 1982, le projet métro, entièrement souterrain, est composé de trois lignes d'un linéaire total de 56 km, avec 54 stations, dont 5 stations de correspondance (voir carte n° 7). La première phase de réalisation correspond à l'axe le plus chargé de la ligne n°1 entre les stations Oued Koriche et Haï El Badr (12,5 km). Des problèmes de financement du principalement à la chute des cours pétroliers en 1986 ont retardé le lancement des travaux jusqu'à 1990. Confié à des entreprises publiques locales manquant d'expérience en matière de travaux souterrains et faisant face à une conjoncture politique et économique peu favorable, le projet a fini par accumuler au fil des ans un retard considérable. Les travaux sur le premier tronçon entre les stations Haï El Badr et Tafourah incluant 9 km de ligne, 10 stations ont été achevés et sa mise en service est prévue pour la fin de l'année 2008. Pour le deuxième tronçon entre les stations Tafourah et Oued Koriche, constitué de 3,5 km de ligne et de 6 stations, les travaux devraient débiter dès la mise en service du premier tronçon.

L'étude d'évaluation économique et financière du métro¹ d'Alger prévoit un trafic de l'ordre de 5 100 à 12 600 passagers par heure et par sens en heure de pointe du soir et un trafic global variant entre 53,0 et 214,0 millions de voyageurs par année. L'étude confirme que le métro est le seul moyen de transport susceptible de traiter les flux attendus sur le corridor Oued Koriche - Hai El Badr (charges supérieures à 20 000 passagers par heure sens). L'étude laisse apparaître que le projet de métro d'Alger n'est pas rentable dans le cas d'une ouverture partielle de la ligne (tronçon Tafourah-Hai El Badr).

¹ Effectuée pour le compte du Ministère des Transports en 2001 et 2002

II.2.1.2- Le Tramway

Le projet de tramway d'Alger prévoit la mise en place de 2 lignes (voir carte n° 8). La première, actuellement en phase de réalisation, vers l'Est entre Alger centre et Ain Taya d'un linéaire de 26 km avec 37 stations.

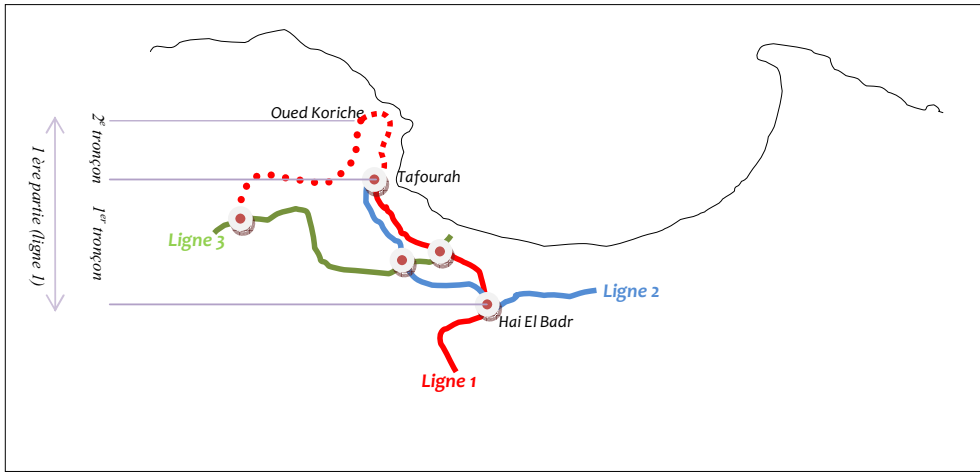
La deuxième vers l'ouest, entre Alger (Martyrs) et Ain El Benian d'une longueur de 16 km et compte 30 stations. Le tramway offrira, pour sa première ligne, une capacité pouvant atteindre 100 000 voyageurs /jour.

À noter que de 7 villes algériennes ont déjà lancé des études de faisabilité pour la réalisation de tramway. La plupart, selon les termes de références, seront en service entre 2010-2012.

II.2.1.3- Électrification du réseau de trains de banlieue

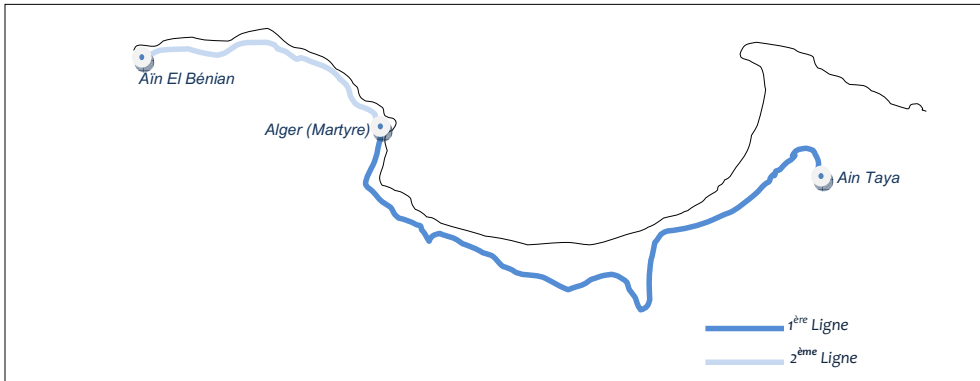
Lancée en 2004, l'électrification du réseau de trains de banlieue permettra l'augmentation du trafic actuel de 70 000 à 160 000 voyageurs/jour , avec la fréquence d'un train tous les sept (07) minutes d'intervalle et une moyenne de circulation qui passera de 110 à 164 trains/jour (voir carte n° 9).

Carte N° 7 : Réseau du projet métro d'Alger et phasage de réalisation de la première ligne



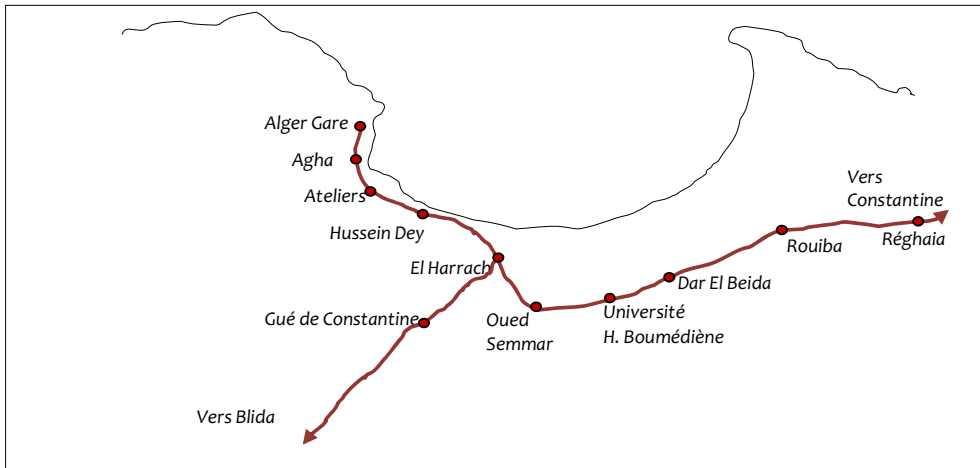
Conception et réalisation par S. Meguittif, 2008

Carte N° 8 : Tracé du projet tramway d'Alger



Information extraite du plan de transports d'Alger (Soprin/Thalès, 2006). Réalisation S. Meguittif, 2008.

Carte N° 9 : Réseau de trains de banlieue



Information extraite de la revue SNTF (N°51, 2004). Réalisation S. Meguittif, 2008.

II.2.2- Planification des transports

L'expansion d'Alger, résultat d'un important accroissement démographique a eu pour effet logique la croissance de la demande en services urbains et particulièrement en transports. La planification des transports a bien essayé de suivre la croissance d'Alger pour apporter des solutions aux problèmes des déplacements et de la circulation qui n'ont pas cessé de s'accroître depuis les années 70. Cela s'est traduit dans les faits par toute une série de plans et d'études¹ liés à cette problématique. Nous nous intéresserons à la planification la plus significative réalisée entre 1972 et 2006, soit trois plans de transports.

II.2.2.1- Plan de transport 1972²

Cette étude s'inscrivait dans les travaux du COMEDOR³, qui à l'époque avait déterminé différentes formes et orientations de développement physique que pourrait suivre Alger. L'un des principaux paramètres qui devait servir à l'évaluation des différentes options et à l'élaboration de la solution finale était constitué par les transports. L'étude a fourni les éléments suivants: *i)* une définition du réseau routier *ii)* des recommandations sur la politique à appliquer pour tous les moyens de transports en commun. *iii)* les recommandations, du point de vue des transports, sur l'emplacement et la nature d'utilisations de terrains stratégiques, *iv)*. En termes de conclusion, l'étude estimait qu'un plan d'occupation du sol caractérisé par un développement plus important à l'Est représente la solution la plus facile à appliquer.

¹ Il y eu 19 différentes études touchant la problématique des transports à Alger

² Réalisée par le Bureau d'Études Anglais Buchanan & Cie

³ Comité Permanent d'Études de Développement, d'Organisation et d'Aménagement de l'Agglomération d'Alger

II.2.2.2- Plan de transport 1993

« La gravité des problèmes liés au dysfonctionnement des transports urbains ont fini par constituer une préoccupation majeure des pouvoirs publics » (Baouni, 2003).

Dans ce cadre, un plan de transport a été élaboré dans l'objectif d'estimer les besoins de transports de la population à deux horizons : L'horizon 2000 parallèlement à la mise en service de la première ligne de métro ; et l'horizon 2010 pour lequel des schémas de transports ont été esquissés sur la base de scénarios différenciés de la croissance urbaine. L'étude confirmait l'opportunité de la réalisation de la ligne de métro entre Oued Koriche et Hai El Badr, et du renforcement de la desserte banlieue par chemin de fer. Elle prévoit de plus, le développement et la restructuration du réseau d'autobus. Mais aucune des mesures proposées n'a été réalisée selon le rapport d'expertise de Chalaya et al (2007).

II.2.2.3- Plan de transport 2006

L'étude¹ devait fixer à moyen et long terme l'organisation générale des transports urbains, de la circulation et du stationnement. Suivant différents horizons, l'étude recommandait pour le court terme soit pour 2007, des interventions sur le système de circulation en ce qui concerne l'organisation de la circulation. Une vérification datant de mai 2008 auprès des services du Ministère des Transports et de la Wilaya d'Alger, confirme qu'aucune des interventions prévues par le plan de circulation n'a été concrétisée. À moyen terme (2010), correspondant aux premières années de mise en service des équipements lourds en voie de réalisation : métro (première tranche de la première ligne, entre les stations Grande Poste et Hai El Badr), tramway (première ligne Est) et train de banlieue (électrification des deux lignes existantes), l'étude proposait un schéma d'intégration intermodal et tarifaire.

¹ Réalisée par le Groupement Dessau / Thalès, en association avec la Société des Transports de Montréal (STM) pour le compte du Ministère des Transports et la Wilaya d'Alger.

Enfin pour le long terme (2020), l'étude dessine les grands axes des politiques à mettre en œuvre en matière d'organisation et d'investissement dans les transports urbains dans l'agglomération d'Alger.

II.3- La cohérence en question

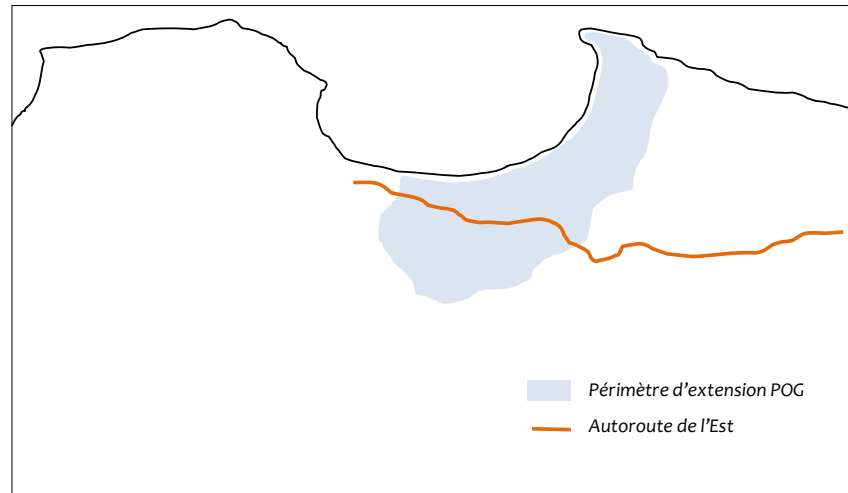
Le croisement des deux planifications et l'analyse des projets réalisés mettront en exergue l'adéquation entre le processus d'urbanisation et la mise en place de l'infrastructure de transport. En ce sens, nous proposons dans ce qui suit une analyse rétrospective segmentée en quatre périodes:

II.3.1- Période avant 1980

Pendant cette période, deux principales études ont été réalisées dans une bonne chronologie (voir figure n°5) : le plan de transports (1973) et le POG (1975). Le POG s'appuyait dans ses conclusions, pour le choix de la variante d'extension d'Alger, sur les recommandations de l'étude des transports : «un plan d'occupation du sol caractérisé par un développement plus important à l'Est représente la solution la plus facile à appliquer» (Buchanan ; 1973). L'étude de transports concluait à la nécessité de réalisation d'une liaison autoroutière¹ avec la future zone de développement urbanistique mais aussi le renforcement de sa desserte ferroviaire par l'entremise de du dédoublement de la voie (voir carte n°9). Nous pouvons conclure que pour cette période, il y a bien eu une réelle articulation urbanisme-transport pour un objectif commun : assurer l'extension d'Alger pour faire face à important accroissement démographique à l'horizon 2000. Un objectif clairement traduit dans les plans directeurs et en adéquation parfaite avec les projets réalisés.

¹ Il s'agit de l'autoroute de l'Est

Carte N° 10: Localisation de l'autoroute de l'Est dans le périmètre d'extension du POG



Conception et réalisation par S. Meguittif, 2008.

II.3.2- Période entre 1980 et 1990

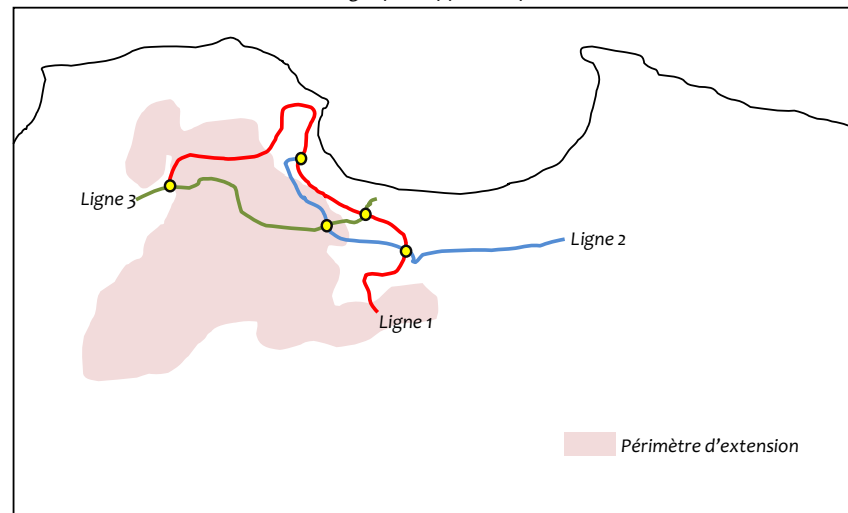
À partir de 1979, la décision fut prise de réorienter l'extension d'Alger vers le sud-ouest. En 1982, la réalisation d'un métro fut décidée donnant lieu à une étude d'opportunité et de tracé. Le PUD de 1983, concrétisait le nouveau choix de l'extension urbaine d'Alger et intégrait le projet du métro. Le tracé de ce dernier a servi comme ossature de base pour la localisation des nouvelles concentrations d'habitat et d'équipements. Cependant, le métro n'a connu un début de réalisation effective qu'à partir de 1990, faute de moyens financiers¹.

Cet état de fait a créé une désarticulation entre urbanisation et infrastructure de transports, du fait que l'extension d'Alger s'est bel et bien produite mais sans le métro. Pendant cette période aucun plan directeur des transports ne fut réalisé au moment où les problèmes de circulation et de transports s'accroissaient :

¹ Notamment à partir 1986 avec la chute des prix du pétrole ; source principale (95%) des revenus du pays.

« Le métro étant un projet dont l'opérationnalité s'inscrivait dans le moyen et le long terme, il était important de pallier aux problèmes de déplacements engendrés par le changement de l'orientation de l'urbanisation de l'Est vers le sud-ouest en mettant en place des solutions intermédiaires pour le court terme.... L'absence d'une planification en ce sens s'avérera préjudiciable et couteuse par la suite » (Chalaya, 2007).

Carte N° 11: Localisation du métro d'Alger par rapport au périmètre d'extension du PUD



Conception et réalisation par S. Meguittif, 2008.

II.3.3- Période 1990 – 2000

Cette décennie est marquée par « une volonté politique de coordination des politiques à incidence spatiale entre dont l'expression était la promulgation de lois instaurant l'obligation d'élaboration des plans directeurs d'urbanisme et des transports pour les agglomération de plus de 100 000 habitants» (Neggaz, 2001). Il y a eu la réalisation d'un plan de transport (1993) et d'un PDAU (1995) mais sans objectifs commun et donc l'adéquation entre les deux planifications faisait défaut. Ce constat est motivé par le fait que les conclusions du plan de transport n'ont pas été prises en compte dans l'élaboration du PDAU.

Au moment où le plan de transport recommandait le désengorgement de la ville centre et de l'hypercentre à cause des problèmes aigus en circulation et en transports, le PDAU proposait un schéma de centralité qui accentuait l'attraction de cette zone. L'analyse de ce dernier révèle une totale méconnaissance des analyses et recommandations du plan de transport.

Les enjeux liés à cette période, faut-il le préciser, concernaient plus la gestion de la situation sécuritaire du pays généré par le terrorisme que les questions d'intégration des planifications. Celles-ci n'étaient pas en haut de la liste des préoccupations des pouvoirs publics. Les projets d'envergure comme le métro ont connu pendant cette période de grands retards de réalisation. L'urbanisation anarchique par contre a connu un essor sans précédent en réponse à la libéralisation foncière et au laisser-aller affiché par les autorités publiques.

II.3.4- Après 2000

La période après 2000 jusqu'à 2007, a connu la réalisation d'un plan de transport en 2006 et aucun plan directeur d'urbanisme¹. Ce constat vient à l'encontre de tout le foisonnement de projets décidés pendant cette période suite une embellie financière due à l'augmentation des prix du pétrole. Ce qui a permis à l'état de mettre en œuvre des programmes de relance économique. Ceux-là comprenaient des projets dans tous les secteurs : santé, éducation, habitat, transports etc. Concernant le secteur des transports urbains à Alger, il fut décidé en 2001 d'achever la première phase de la première ligne du métro entièrement sur fonds publics². En 2002, la décision de la mise en place d'un tramway est prise ainsi que l'électrification du réseau de train de banlieue en 2004. Par ailleurs, un programme 200 000 logements et la nouvelle ville de sidi Abdellah furent initiés, localisés principalement au sud-ouest d'Alger.

¹ Il y a bien eu la réalisation de l'étude du grand projet urbain d'Alger (GPU) qui était plus un plan de restructuration et de réhabilitation urbaine lancé en 1997 et annulé en 1999.

² La recherche d'un financement international sous forme de BOT (Built, operate, transfert) étant échouée.

La remarque principale pour cette période est la décision de mise en place du tramway qui s'est faite en dehors de toute planification (voir figure N° 5) : « une décision unilatérale de la wilaya d'Alger qui ne s'appuie sur aucune étude d'opportunité » (Chalaye & al, 2007).

Tableau N° 6 : Récapitulatif de l'analyse de l'articulation urbanisme- transport de l'agglomération d'Alger

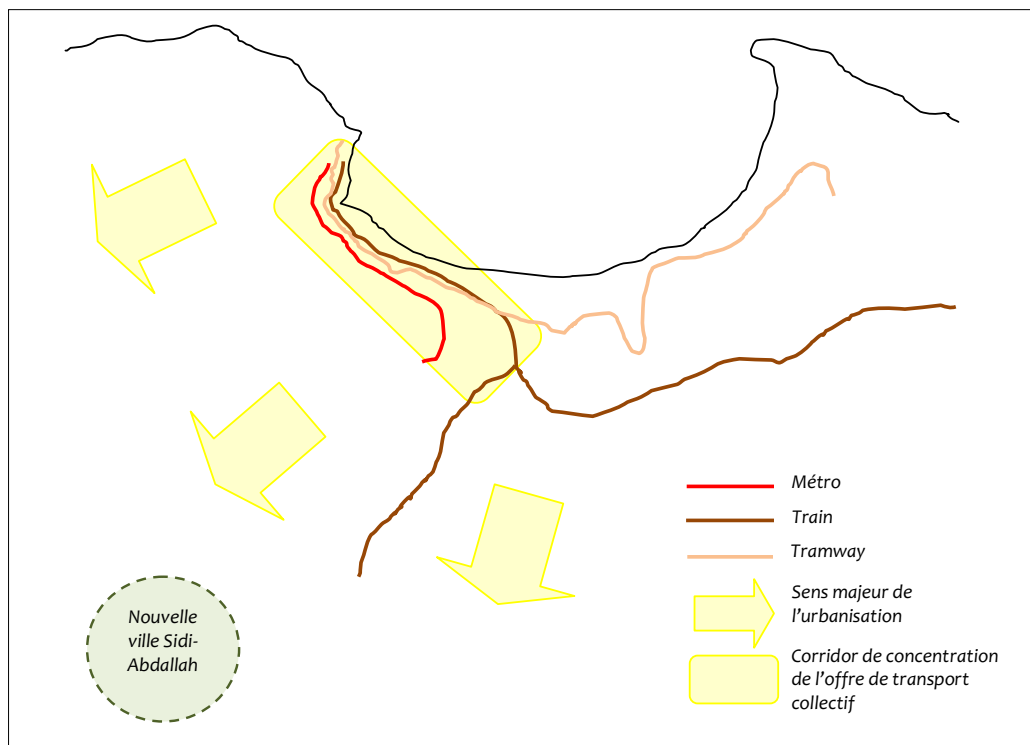
	Plans directeur élaborés	Objet déclaré de l'articulation urbanisme- transports	Résultat en termes de projets	La cohérence en question
Avant 1980	-Plan de transport 1973 -Plan d'organisation générale (1975)	Assurer le développement de l'agglomération d'Alger dans le meilleur sens pour faire face à l'accroissement démographique	Développement vers l'Est avec des projets structurants (industrie, habitat, équipements collectifs) s'articulant sur l'autoroute de l'Est et de dédoublement de la voie ferrée	Adéquation réalisée entre objectifs de l'articulation et les projets
1980 - 1990	-Étude d'opportunité et de tracé du métro (1982) -Plan directeur d'urbanisme (1983)	Changement d'orientation de l'extension d'Alger pour préserver les terres agricoles l'Est	-Projets de concentrations d'habitat et d'équipement collectif au Sud-ouest s'articulant sur le métro	Adéquation théorique entre urbanisme & transport à cause du déphasage entre l'urbanisation et la réalisation du métro
1990 - 2000	-Plan de transport (1993) -plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (1995)	Maitrise de l'étalement urbain et préservation de terres agricoles	Projets d'habitat anarchiques sur des terres agricoles dans toutes les directions qui ne s'articulent sur aucune infrastructure de transports	Adéquation urbanisme- transports non réalisée. Projets en contradiction avec l'objet de l'articulation
2000 - 2008	-Étude de tracé du tramway (2002) -Plan de transport (2006)	- Maitrise de l'étalement urbain, préservation de terres agricoles et - - amélioration de l'offre des transports publics	Projets de développement d'habitat à l'Est et au sud ne s'articulant sur aucune infrastructure de transports. Le tramway est réalisé dans un corridor où l'offre est excédante par rapport à la demande	Adéquation urbanisme- transports non réalisée. Projets en contradiction avec l'objet de l'articulation

II.3.5- Situation actuelle de l'articulation urbanisme-transport

Le résultat de cette évolution de la planification et des projets réalisés a généré la concentration d'une énorme offre de transports collectifs sur le corridor Est-ouest longeant la côte (Métro+tramway+train de banlieue). Au moment où, la région sud-ouest, qui connaît le développement urbain le plus important, reste sans aucune desserte via une infrastructure de transport de masse (voir la carte n°10).

Cette anomalie entre le sens de l'urbanisation et de sa concentration et l'implantation de l'infrastructure des transports aurait pu être amortie s'il y a eu respect de la chronologie de la mise en œuvre des projets.

Carte N°12: Désarticulation infrastructure future de transport collectif et urbanisation



Conception et réalisation par S. Meguittif, 2008.

Il aurait été plus logique en termes de réalisation de :

- achever la phase 1 de la première ligne pour couvrir l'hyper centre et permettre une rentabilité économique et financière; conformément aux recommandations de l'étude d'évaluation technico-financière réalisée en 2001.

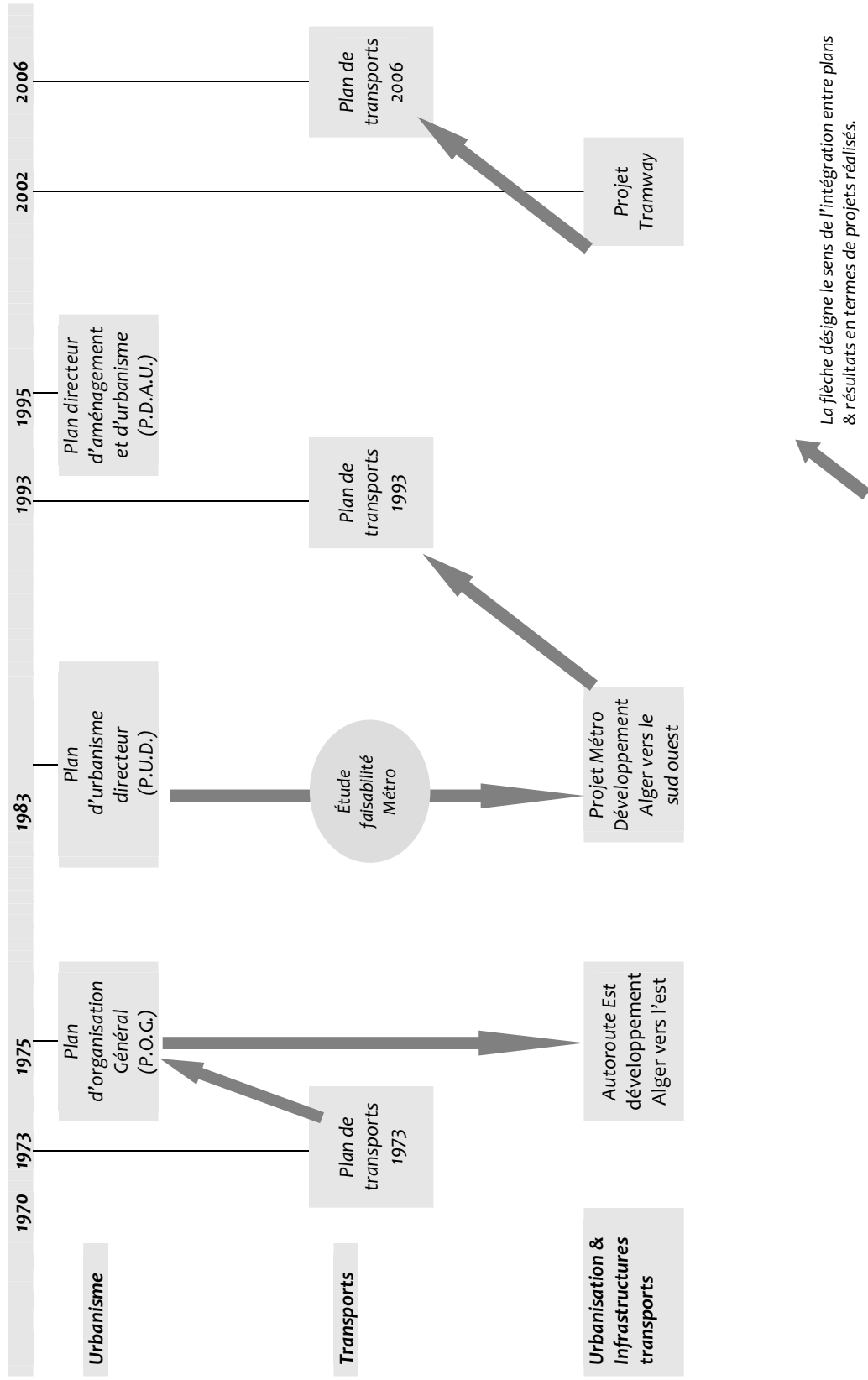
- ensuite terminer toute la première ligne pour sa branche qui s'étend au sud-ouest d'Alger

- en parallèle, lancer les travaux sur la troisième ligne pour assurer une couverture optimale du corridor sud-ouest (voir carte n°7)

- après, lancer la réalisation du projet tramway, s'il se justifie en termes d'opportunité. Et si c'est le cas, il serait judicieux de revoir son tracé pour éviter une concurrence inutile avec le train de banlieue et le métro qui se trouvent sur même corridor. Il faut prendre en considération que le tramway, réputé pour être un fort catalyseur d'urbanisation, vient à l'encontre des orientations du PDAU qui interdit toute nouvelle urbanisation à l'Est en vue de préserver les terres agricoles. Cependant sa réalisation ne fera qu'accentuer cette urbanisation.

- Et enfin, achever le réseau métro par la réalisation de la deuxième ligne.

Figure N°5: Schéma d'articulation urbanisme-transports de l'agglomération d'Alger (1973-2006)



II.3.6- Conclusion

« La cohérence est l'adéquation entre les objectifs d'articulation urbanisation-transport et les projets » (Kaufmann & al; 2003). Si on se réfère à cette affirmation, l'appréciation de la cohérence diffère selon la période : positive avant 1979 et fléchissant depuis. La situation de désarticulation observée aujourd'hui tient d'abord dans les choix opérés dans les planifications des deux secteurs, mais pas seulement. D'autres facteurs ont influencé directement cette cohérence dont le premier est le contexte physique de l'agglomération d'Alger qui a imposé des choix contradictoires de développement urbain. Le deuxième facteur serait lié à la conjoncture économique qui décide de la disponibilité du financement public notamment pour les projets de transports collectifs de masse comme le métro. Enfin, nous considérons que la stabilité sociale et politique d'un pays est un facteur primordial dans la conduite des politiques publiques selon un ordre rationnel de priorité.

L'autarcie sectorielle qui a caractérisée l'élaboration des plans directeurs planification a démontré les limites d'une telle démarche sur la cohérence globale. Ce qui explique et justifie la logique de la mise en place des outils fédérateurs dans certains pays européens tel que nous avons pu l'observer dans les approches pratiques de la précédente partie.

Mais au-delà de ces facteurs, c'est les institutions qui sont à la base de cette cohérence, de par la qualité et le niveau de leur coordination, tel que définit dans l'hypothèse générale de cette analyse « *il ne peut y avoir cohérence sans coordination* » (Kaufmann & al; 2003). C'est ce qui va être développé dans la prochaine section.

II.4- Description de l'architecture institutionnelle encadrant urbanisme & transports

Cette description ne prendra en compte que les institutions et organismes dont les missions officielles sont significativement liées à la planification, gestion ou la réglementation de l'urbanisme ou des transports dans l'agglomération d'Alger.

Sur le plan institutionnel supérieur (national): deux ministères sont directement responsables de ces deux secteurs: le Ministère des Transports (MT) et le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU). L'autre ministère, indirectement concerné, est celui des Travaux Publics (MTP) qui est responsable du réseau routier de niveau national et de wilaya.

Le Ministère des Transports (MT)

Les attributions du Ministère des Transports vont de la proposition des éléments de la politique nationale dans le domaine des transports jusqu'à leur mise en œuvre. Entrent dans le champ de compétence du MT les missions relatives à la conception, l'organisation, l'exploitation et la commercialisation des activités de transports. En matière de réglementation, il est responsable, entre autres, du domaine des transports terrestres et de celui de la circulation, de la prévention et de la sécurité routière. Il est représenté au niveau local (Wilaya) par la Direction des Transports de la Wilaya (DTW) dont la mission principale, en ce qui concerne les transports urbains, est de coordonner et de contrôler l'organisation et la mise en œuvre des différents modes de transport. Le bureau des études transports urbains (BETUR), assure une grande partie des études des plans de transports et de circulation au niveau national à côté de bureaux d'études privés nationaux et internationaux.

Le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU)

Le Ministère est compétent pour l'ensemble des activités qui contribuent à l'aménagement et au réaménagement de l'espace. À ce titre, relèvent des activités de l'urbanisme, la détermination et la fixation des règles d'utilisation des sols pour l'implantation d'infrastructures à usage d'habitat, d'équipement à usage collectif de toute nature ou d'infrastructures à caractère économique, social, culturel, éducatif et scientifique. Le MHU définit et veille, également, à la mise en place des instruments de planification urbaine à tous les échelons en cohérence avec les schémas nationaux et régionaux d'aménagement du territoire et les plans de développement.

Il est représenté au niveau local (Wilaya) par la Direction de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat (DUCH) qui est chargée en autres de mettre en œuvre, au niveau local, la politique en matière d'urbanisme et de construction; et de suivre en relation avec les structures concernées, les études d'aménagement et d'urbanisme visant la maîtrise du développement du territoire communal.

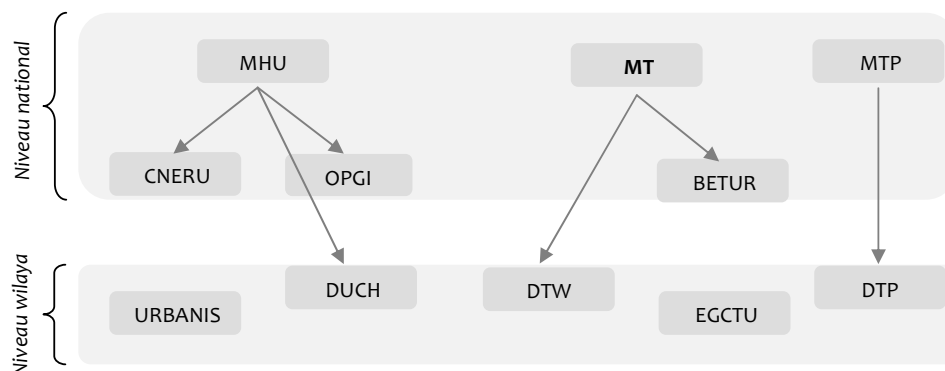
Le MHU exerce une tutelle sur d'autres organismes de portée nationale dont les plus importants sont les offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI) qui sont chargés, de promouvoir le service public en matière de logement. Pour le volet planification, le Centre National d'Études et de Réalisations en Urbanisme (CNERU) est chargé, par le MHU, d'élaborer toutes les études permettant l'organisation et la maîtrise planifiée du développement des agglomérations urbaines et rurales.

Sur le plan local (Wilaya d'Alger) : les transports urbains et l'urbanisme sont encadrés via les institutions décentralisées des ministères de tutelle : DTW pour les transports urbains et DUCH pour l'urbanisme. Par ailleurs, la Wilaya d'Alger a mis en place ses propres organismes qui interviennent dans les deux secteurs.

Aussi trouve-t-on pour la sphère des transports urbains l'Établissement de gestion de la circulation et des transports urbains (EGCTU) et dont les missions concernent notamment le lancement et le financement des études de plan de circulation.

Pour la sphère urbanisme, on note la présence de l'agence d'urbanisme et d'aménagement du Grand Alger (URBANIS), dont la mission principale est de veiller au respect des règlements d'urbanisme pour garantir et assurer un développement urbain harmonieux de la Capitale à travers notamment la participation, en coordination avec les instances et structures concernées, à toute action de planification urbaine relative à l'agglomération et à la Wilaya d'Alger.

Figure n°6 : Organigramme de l'architecture institutionnelle (simplifiée) urbanisme – transports dans la Wilaya d'Alger



- BETUR : Bureau des études transports urbains
- CNERU : Centre National d'études et de Réalisations en Urbanisme
- CNTT : Conseil National des Transports Terrestres
- DTP : Direction des travaux publics
- DTW : Direction des Transports de la Wilaya
- DUCH : Direction de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Habitat
- EGCTU : Établissement de gestion de la circulation et des transports urbains
- MHU : Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme
- MT : Ministère des Transports
- MTP : Ministère des Travaux Publics
- OPGI : Office de promotion et de gestion immobilière
- URBANIS : Agence d'urbanisme et d'aménagement du Grand Alger

N.B : La flèche indique une relation de tutelle

II.5- La coordination en question

La coordination sera évaluée, comme expliqué dans la méthodologie, selon 5 indicateurs : la configuration de l'architecture institutionnelle, la gestion, la mise en œuvre de la planification, l'élaboration de la réglementation et le processus décisionnel.

II.5.1- La configuration de l'architecture institutionnelle

L'architecture institutionnelle encadrant une articulation réussie urbanisme-transport, tel que conceptualisé par le modèle néo-progressiste doit être centralisée (Sager, 2004). Pour notre cas, la séparation des deux secteurs au palier supérieur (ministères) est considérée dans comme un facteur *inhibiteur* la coordination. Nous avons bien vu dans les exemples français, suisse et anglais que la centralisation des secteurs d'urbanisme et des transports faisait partie des solutions visant la coordination des politiques publiques de ces deux secteurs. La configuration inadaptée pour le cas de notre étude, entrave la coordination institutionnel urbanisme-transport tant au niveau vertical qu'horizontal.

En effet cela se vérifie dans la coordination horizontale entre le Ministère des Transports et le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme qui reste conjoncturelle. Une analyse émanant du Ministère Délégué à la Ville soulignait « *l'autarcie sectorielle observée dans la planification et la gestion du développement urbain de la ville algérienne en général et celle d'Alger en particulier* » (MDV; 1998).

Cette coordination est rendu encore plus problématique avec le Ministère des Travaux Publics qui est un acteur incontournable dans la planification urbaine de l'agglomération algéroise :

« La coordination des services du MT, MHU et MTP fait défaut et doit impérativement être corrigée par des mécanismes réglementaires assurant la compatibilité l'action ou par un jumelage institutionnel de ces trois secteurs» (Mezioud, 2003).

Par ailleurs, la coordination verticale entre ces deux ministères (MHU et MT) et la wilaya d'Alger est très complexe et souvent conflictuelle. Notamment en ce qui concerne les directions décentralisées qui sont sous l'autorité administrative de la wilaya et sous tutelle la technique de leurs ministères d'affiliation. Cet imbroglio crée « des dissensions politico-administratives qui imprègnent négativement l'aspect de la coordination» (Belmihoub, 2007).

II.5.2 La gestion

La gestion de l'offre des transports collectifs avec prise en compte du facteur urbanistique

La coordination dans la gestion et l'organisation de l'offre des transports urbains dans la wilaya d'Alger est en premier lieu la responsabilité de la direction de transport de wilaya (DTW). Principalement en ce qui concerne les lignes de transports collectifs. Si on tient seulement compte de l'offre qui est évaluée à quelque 3 900 autobus, soit 0.6 autobus pour 1 000 habitants, la demande pourrait être satisfaite convenablement. La réalité en est tout autre selon le plan de transport (2006), puisque :

- seulement 62% de la population profite de cette offre.
- les trois quart des lignes de transports sont de type radial. De la périphérie vers le centre. Quant à la demande périphérie-périphérie, elle accuse un déficit énorme.

Cela revient au fait que les autobus ne fonctionnent pas en réseau. Pour une offre de 3900 autobus, on récence 3300 opérateurs privés, soit un autobus par opérateur⁴¹.

Une prise en charge effective de la donnée urbanistique dans la gestion de l'offre des transports aurait eu comme effet une meilleure distribution des capacités offertes par le transport collectif. À commencer par l'orientation de l'offre sur les zones excentrées dans la petite et la grande couronne notamment au sud et sud-ouest de l'agglomération où se forme le développement le plus important de l'urbanisation. Cela requiert un niveau élevé de coordination entre institutions des deux secteurs qui n'existe pas pour le cas de l'agglomération d'Alger.

Cette anomalie dans la gestion de l'offre des transports collectifs avec prise en compte du facteur urbanistique, démontre une absence de coordination entre institutions de niveau local à savoir : la direction de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat (DUCH) et la direction des transports de wilaya (DTW)

La gestion du foncier avec prise en compte de l'offre en transports collectifs urbains

Aucune planification d'occupation du sol qui tend à s'articuler sur l'offre des transports collectif ne peut se concevoir sans une politique foncière cohérente. C'est l'importance de cet élément qui impose un court aperçu sur la question foncière en Algérie.

Entre le début des années 70 à la fin des années 80, les mécanismes institutionnels et la logique étatiques, prédominent cette question. Durant cette période, L'État et les collectivités locales jouent le rôle, à la fois, de propriétaire foncier, de promoteur immobilier et d'organisateur de l'espace. À partir de 1981, l'État algérien, faute de moyens financiers, se trouve incapable de faire face aux besoins de la population en matière de logements.

⁴¹Cette atomisation de l'offre rend difficile la gestion de l'offre et de là l'impossibilité de leur fonctionnement en réseau. Le principe d'une bonne gestion aurait été l'octroi d'un ensemble de lignes de desserte au même opérateur ou à un groupement d'opérateurs, couvrant une zone bien définie et suivant un cahier des charges

Cela marquât le début du désengagement de l'État du secteur immobilier et la libération à la fois du marché foncier et de la promotion immobilière. En 1989, la Constitution reconnaît et garantit le droit de propriété formalisé par 2 lois cadres⁴².

Cette reconnaissance a largement contribué à accélérer le phénomène de l'urbanisation. La mission de la promotion immobilière a été confiée à des organismes publics et privés. Ces derniers achètent des terres domaniales chez des privés, pour réaliser des programmes d'habitats. Les lots de terrains sont pris dans la plupart des cas sur des terres agricoles sans le consentement de la Direction des services agricoles (DSA) qui est sensé être le gestionnaire principal du foncier agricole.

Ainsi ses opérations de reconversion de terres agricoles vers des sols constructibles se multiplient sans aucune planification. «*La question de coordonner le processus d'affectation des sols avec l'offre réelle ou projetée en transports collectifs, apparait très loin dans le classement des préoccupations des pouvoirs publics*» (Neggaz, 2001). Toute cette confusion organisationnelle quant à la gestion foncière porte la consommation de terres agricoles depuis 1992 à une moyenne annuelle de 220 ha selon une estimation du CNERU (2004).

Quand on saisit la complexité des mécanismes de la gestion foncière en Algérie en générale et dans l'agglomération algéroise en particulière, il est facile de comprendre toute la difficulté de maîtriser l'affectation du sol en fonction des possibilités de couverture en transport collectif. Cette coordination ne peut être possible sans une gestion rigoureuse du foncier soit une opération strictement régulée, ce qui est loin d'être le cas pour l'agglomération d'Alger.

⁴² La loi 90-25 portant orientation foncière et la loi sur la gestion du domaine public (90-30)

II.5.3- La mise en œuvre de la planification

Une excellente analyse à cet effet (Chala; 2006) décomptait entre 1992 et 2004 pas moins de 27 études urbaines (PDAU et POS mis à part) dont : 21 achevées, 6 annulées. Parmi celles qui ont été achevées, seulement 2 ont connu des débuts de mise en œuvre avant qu'elles soient arrêtées suite au changement de Wali (Préfet) en 2000 et l'arrivée d'une nouvelle équipe au commandes de la wilaya. Il ne faut pas perdre de vue que la confusion qui règne depuis 1990 suite aux problèmes sécuritaires dus au terrorisme, ont largement facilité certaines pratiques opportunistes comme l'octroi de marchés d'études non justifiés techniquement pour ne pas dire fictifs.

Pour les transports urbains, le plan de transports (2006) au coût de 750 000 \$CAN, n'a connu jusqu'à cette date (Mai 2008) aucune mise en œuvre malgré les grands problèmes de transport et de circulation que connaît la wilaya. Il est admis que mettre en œuvre un plan de transport requiert une large coordination avec tous les secteurs agissant sur l'espace urbain. En plus des institutions chargées de l'urbanisme, celles chargées des travaux publics sont primordiales du fait que tout l'espace viaire de la wilaya est sous leur responsabilité.

Réaliser par exemple les aménagements nécessaires au niveau de la chaussée pour améliorer la circulation (carrefour, stationnement, arrêts et stations de bus, etc.), est tributaire de l'aval de la direction des travaux publics de wilaya (DTP). En plus qu'il y ait un blocus à ce niveau, les services des travaux publics y vont avec leurs propres solutions pour régler les problèmes de circulation notamment par la réalisation de trémies⁴³. Ces solutions en vogue aujourd'hui à Alger ne font, de l'avis des spécialistes, que reporter les goulots d'étranglement ailleurs sur le système circulatoire qui doit être traité dans sa globalité. Ceci y va sans compter les dégâts esthétiques engendrés sur l'espace urbain par ces solutions.

⁴³ Passages souterrains au croisements des voies principales

De ce qui précède, il semble évident que la planification n'est pas mise en œuvre. Ce qui marque négativement un autre déterminant de la qualité de coordination selon les conditions établis par Sager (2004).

II.5.4- L'élaboration de la réglementation

Une coordination à ce niveau suppose une vue d'ensemble dans l'émission de lois et de règlements. Théoriquement, cela suppose que toute loi, qui tend à encadrer une activité aussi névralgique que les transports urbains ou l'occupation du sol, soit soumise avant sa finalisation, à une sorte de commission composée de spécialistes techniques et juridiques dont le rôle principale serait de vérifier sa compatibilité avec la sphère réglementaire encadrant urbanisme et transports.

En Algérie, deux lois cadres régulent ces aspects pour les sphères qui nous concernent. La première concerne la loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme. L'analyse de son contenu ne laisse apparaître aucune sorte d'obligation dans la prise en compte du paramètre « transports » dans l'élaboration de ces plans directeurs.

La deuxième relative à la loi sur les transports terrestres qui impose dans ses articles 40, 41, 42 et 43, l'obligation d'intégration des plans de transports dans ceux d'aménagement et d'urbanisme. Cependant, il n'est nullement expliqué la procédure qui doit garantir cet énoncé. Ce constat prouve que la réglementation dans les deux secteurs est produite en vase-clos. Par ailleurs, le champ juridique est vide de toute réglementation quant à la coordination des procédures de prise de décision, de planification ou de gestion entre urbanisme et transports.

La seule exception dans ce schéma reste un arrêté interministériel du 13 octobre 1997 qui crée un comité de coordination des activités communes de l'urbanisme et des transports. Mais comme l'exception confirme la règle, cette commission n'a jamais abouti à des résolutions coordonnées et la non mise en œuvre du plan de transport 2006 en est la preuve.

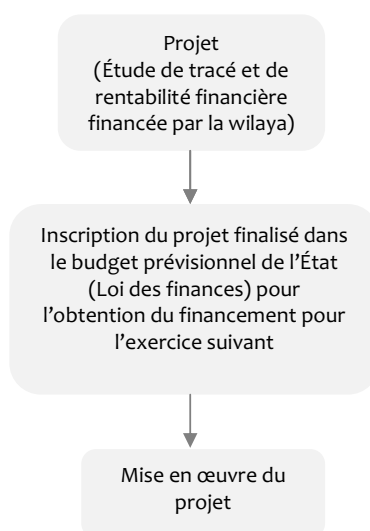
II.5.5- Le processus décisionnel

La concrétisation d'un projet urbain à Alger, est tout naturellement conditionnée par la disponibilité d'un financement. Débloquer des fonds publics à cet effet est la prérogative du ministère chargé du budget et des finances de l'état. L'enveloppe budgétaire est alors allouée, ou non, suivant des critères qui restent flous selon Talamali (2005) « *Le financement de projets souvent très stratégiques est une opération opaque dont les mécanismes échappent à toute logique technique ou politique ... L'opacité est institutionnalisée dans le domaine de la prise des décisions touchant les projets de tous genre... une révision des procédures et de la mise en place de mécanismes réglementés est primordiale et urgente...l'abondance des sources de financement publics ne doit pas être synonyme de gaspillage à travers des projets souvent inutiles ou mal étudiés mais rarement opportuns.* ».

Par exemple, accepter d'allouer les fonds nécessaires pour la réalisation d'un grand équipement collectif, d'une infrastructure routière ou de transport collectif, n'est pas assujetti à aucune condition dite d'opportunité du projet. Bien que cela se faisait du temps du ministère de la planification où il était question d'un exposé de motifs de tout projet prétendant à un financement sur fonds publics. Ministère qui a disparu depuis la fin des années 80 avec l'avènement de l'économie de marché !

Dans les faits, si la wilaya décide réaliser une infrastructure urbaine, le financement n'est assujéti à aucune condition technique mais plutôt politique. Ce qui explique, dans certains cas, l'inscription de projets dits « d'image politique » pour marquer « le passage » à la tête de l'exécutif de la wilaya. À ce titre, le projet du tramway d'Alger, comme le montre la figure ci-dessous, est l'exemple parfait de l'irrationalité qui caractérise le processus décisionnel.

Figure n°7 : schématisation du processus décisionnel pour le cas du Tramway d'Alger



Cette irrationalité peut être résumée en :

- l'absence d'une étude multicritère où différentes options sont envisagées pour solutionner un problème. À la place, nous avons une seule option dont l'étude ne devait que confirmer la faisabilité de son insertion physique et de sa rentabilité financière.
- l'absence de toute concertation avec les acteurs directement concernées notamment le ministère des transports ou celui de l'urbanisme
- l'absence de toute concertation avec la population.

Aussi, la prise de décision de la mise en œuvre du tramway va l'encontre du principe de la solution « *substantiellement rationnelle* » (Sager, 2004) puisque les intérêts impliqués ne sont pas satisfaits à savoir que:

- le métro et le train sont concurrencés, inutilement, à travers le tracé du tramway qui est localisé sur le même corridor alors qu'il aurait pu être implanté autrement au vu de la localisation de la demande de transports générée par le sens du développement de l'urbanisation
- le tracé de sa 1ère ligne dessert la partie Est de l'agglomération. Connaissant les effets catalyseurs d'une telle infrastructure sur l'intensification de l'urbanisation, il est à prévoir un nouveau développement toujours sur les terres agricoles déjà largement entamées.

II.5.6- Discordance urbanisme-transports urbains dans la rétrospective institutionnelle

L'absence de coordination est l'aboutissement de toute une série d'anomalies conjoncturelles mais aussi historiques et socioculturelles. La plus importante à notre avis reste l'instabilité politique et structurelle des institutions. Il est reconnu que la stabilité politique d'un pays est à la base de son développement. Et stabilité politique sous entend stabilité des institutions. De manière globale, les changements successifs de gouvernements depuis l'indépendance ont fragilisé la continuité dans la logique gestionnaire et planificatrice dans tous les domaines sociaux et économiques. Pour l'urbanisme et les transports, la question est de mise. Si les transports ont connu une institution stable en terme structurel, l'urbanisme a eu par contre une trajectoire forte confuse. À part les trois premières années (62-65) après l'indépendance ou transports et urbanisme faisaient partie de la même institution, à partir de 1965, les deux secteurs sont séparés. Les transports ont eu leur propre institution à partir de 1979. De même pour l'urbanisme de 1965 jusqu'à 1988. À partir de cette date, ce secteur connaîtra un vrai marasme institutionnel. L'urbanisme va disparaître en tant qu'appellation jusqu'à 1994.

En 1997, un foisonnement d'institutions sont créés pour s'occuper de la question urbaine qui devient subitement une question de premier ordre : un ministère de l'équipement et de l'urbanisme, un ministère délégué à la ville (dissout 3 ans après), un secrétariat d'état chargé de l'urbanisme (dissout 2 ans après) et enfin un ministère délégué spécialement créé pour s'occuper de la question du développement urbain à Alger (dissout en 1999). Deux remarques sont à souligner : la première est que la fusion et la diffusion de ministères ou de leur création crée tout un mouvement de déménagement d'un bâtiment institutionnel à un autre. On peut imaginer toute les conséquence que ca a surtout sur la documentation mais aussi sur la stabilité de l'environnement de travail pour les employés de ces institutions.

La deuxième remarque est cette confusion dans la mise en place d'institutions et de leur disparition. À ce niveau, il est probable que la seule institution qui aurait mérité la pérennité serait le ministère délégué à la ville (MDV). Cette institution qui n'a duré que 3 ans (1997-2000), a joué un rôle salué par tous les spécialistes de la question urbaine en Algérie, en se positionnant comme une interface entre toutes les institutions concernées par la gestion urbaine. C'est que cette institution a vraiment commencé à mettre en place les prémices d'un système coordonné à travers tout un programme annoncé touchant structures, règlements et procédés de planification dans un objectif de coordination. La disparition de cette institution est sans doute la preuve maîtresse de l'absence d'une vision claire et juste en ce qui concerne les problèmes urbains de la part des pouvoirs publics.

En termes d'instabilité institutionnelle sur le plan local de la wilaya d'Alger, celle-ci a connu tout un bouleversement avec la création en 1997 du gouvernorat du Grand Alger sous l'autorité d'un Ministre d'état. Une sorte de super-wilaya avec un super wali. Cette création a été accompagnée par l'agrandissement des limites administratives de la wilaya d'Alger en passant de 43 à 57 communes (pris sur le territoire des wilayas limitrophes). Il va de soi que ce fait a engendré tout un changement dans la gestion des affaires urbaines d'Alger avec en prime le lancement de toute une série de transformations organisationnelles. À commencer par la création de postes de Walis délégués sur la wilaya d'Alger répartie en sous-wilayas. Cette aventure institutionnelle fut annulée en 2000 pour inconstitutionnalité de cette organisation et retour au schéma initial.

Le gouvernorat d'Alger redevient wilaya de nouveau. Par contre les nouvelles limites administratives sont maintenues ainsi qu'un lourd héritage de cellules, bureaux, et structures internes créés pour l'occasion et qui n'ont plus aucune raison d'être. Aujourd'hui tous dissouts mis à part URBANIS et l'EGCTU.

II.5.7- Conclusion

Le résultat d'évaluation de la coordination selon les indicateurs choisis marque négativement la coordination institutionnelle (voir tableau n°7). Ce résultat vient expliquer l'incohérence dessellée auparavant et ce, en conformité avec la condition de kauffman et al (2003) selon laquelle « il ne peut y avoir cohérence sans coordination ». Par ailleurs, l'absence de la coordination ne peut pas être seulement une question d'efficacité de mécanismes et de procédures administratives. C'est aussi une question liée à la stabilité organique des institutions dans le temps, au professionnalisme de l'élément humain et au degré de séparation entre les sphères politique et technique.

Tableau n°7 : Récapitulatif de l'analyse de la coordination institutionnelle

Indicateurs	Référence d'évaluation	Analyse cas d'étude	Résultats
Configuration de l'architecture institutionnelle	Favorable si consolidé selon la théorie néo-progressiste	Séparation institutionnelle entre urbanisme et transports	Négatif
Gestion offre TC par rapport à l'occupation du sol & inversement	-Adéquation rationnelle et équitable de l'offre TC en fonction de l'occupation du sol. -Orientation de l'occupation du sol en fonction de l'offre TC réelle ou projetée	- Répartition offre TC en fonction de la rentabilité financière -Occupation du sol non régulée	Négatif
Mise œuvre de la planification	Études de planification en urbanisme ou en transports sont mises en œuvre systématiquement	Aucune mise en œuvre	Négatif
Conception des lois cadres régissant urbanisme et transports	Prise en compte mutuelle dans le contenu des lois cadres régissant urbanisme et transports	Faible interaction réglementaire	Négatif
Processus décisionnel coordonné	Rationalité substantielle des solutions proposées par les projets découlant du processus	Projets décidés ne respectant pas les intérêts impliqués (exp. Tramway d'Alger)	Négatif

TC = transport collectif

Il est clair que l'architecture institutionnelle encadrant urbanisme et transports urbains accuse un vide quant à l'existence d'une institution fédératrice ou organisatrice pour chaque secteur. Celle-ci pourrait alors jouer le rôle d'une interface de coordination des études mais surtout leur concrétisation. Mieux encore, une serait une entité à l'amont qui veille à la coordination générale des politiques urbaines à incidence spatiale.

Comme ce fut le cas pour le COMEDOR qui centralisait, avant 1980, toutes les opérations de la planification spatiale de l'agglomération d'Alger et de sa mise en œuvre. Ce qui explique que pendant cette période, nous avons bien observé une cohérence dans l'articulation de l'urbanisme et des transports.

Nous avons bien constaté, à cet effet, que l'une des mesures préconisées par nombre de pays européens pour optimiser l'articulation urbanisme-transport, était la fusion ou la consolidation institutionnelle des deux secteurs.

Partie III : Conclusion générale

III.1- Conclusion générale

L'hypothèse générale de kauffman et al (2003) stipulant qu'il ne peut y avoir de cohérence sans coordination, sur laquelle notre travail s'est appuyé ; est bien vérifiée. Le manque de cohérence dans «*l'adéquation entre les objectifs de l'articulation urbanisme-transports et les projets*» est une conséquence directe d'un dysfonctionnement dans la coordination institutionnelle. Ce qui engendre, pour faire l'antonyme de la définition de la coordination de kauffman et al (2003) : des actions en autarcie pour des objectifs divergents.

Dans le cadre de l'analyse, les conclusions suivantes peuvent être formulées :

- La planification selon un instrument fédérateur n'est pas une condition sine qua non. Une bonne coordination peut éliminer toute divergence occasionnant une incohérence. Le cas de l'articulation urbanisme-transports avant 1980
- La centralisation de la responsabilité des études et de leur concrétisation est un élément majeur dans le respect de la chronologie de la réalisation des projets. Ce qui empêche tout déphasage qui serait préjudiciable à la logique globale de la planification comme ce fut le cas du métro qui devait accompagner l'extension d'Alger vers le sud-ouest.

- La continuité de la logique de planification urbanistique dans le temps est un facteur déterminant dans la cohérence de l'agencement spatiale des fonctions urbaines et de là dans le choix modale de la mobilité,

- même si les projets sont en adéquation avec les objectifs d'articulation urbanisme-transport, le résultat peut être catastrophique si la chronologie de la mise en œuvre n'est pas respectée. Le respect de cette mise en œuvre lui-même est tributaire, en grande partie, de la disponibilité des sources de financement mais aussi des capacités techniques, logistiques et humaines de réalisation,

- la stabilité politique est un puissant facteur d'articulation urbanisme-transport, de même que la pérennité des structures institutionnelles.

- la pression socio-économique peut orienter vers des choix qui vont à l'encontre de l'articulation urbanisme-transport : une demande pressante en logement, par exemple, peut pousser vers une réalisation massive et précipitée dont la localisation aléatoire se fait sur n'importe quel foncier libre, même agricole.

Il est important de rappeler que l'Algérie a alloué une enveloppe budgétaire de 55 milliards de \$us dans le secteur des transports dont 37% pour les transports urbains pour le quinquennat 2004-2009. La part d'Alger est estimée à presque 2 milliards de \$us. Quant au développement urbain, un colossal programme d'un million de logement pour tout le pays dont 200 000 pour la seule Wilaya d'Alger en plus d'un imposant programme d'équipement collectif en tout genre. A ce niveau deux remarques s'imposent.

La première est que malgré les investissements consentis en urbanisme et en transports, la situation ne fait que de se dégrader. Un Constat confirmé par le classement 2007 du The Economist Intelligence Unit, édité par la revue britannique de référence The Economist , qui classe Alger en dernière position parmi 132 villes du monde selon 40 indicateurs regroupés dans cinq catégories : stabilité, services de santé, culture et environnement, éducation et disponibilité des infrastructures de base comme les transports urbains ou le logement. Le sondage donne des évaluations comprises entre 0 et 100 %. Les villes qui obtiennent les scores les plus faibles sont classées en tête. Alger obtient 64,7 % contre 1,3 % pour la ville canadienne de Vancouver, première de ce classement.

La deuxième porte sur l'environnement technico-politique du système d'articulation urbanisme-transport que nous estimons défavorable à la réalisation de tout projet d'envergure. Si on prend en compte l'irréversibilité de telles réalisations, il serait opportun et urgent de remodeler le système technico-politique en vigueur dans l'agglomération d'Alger. C'est à cet effet que des recommandations générales sont proposées dans ce qui suit.

III.1- Recommandations générales

Les recommandations sont proposées à l'occasion de l'analyse de la problématique urbanisme-transport développée pour le cas d'Alger. Mais elles peuvent être généralisées pour toutes les agglomérations algériennes. Il n'est pas dans l'esprit de ces recommandations de formuler des solutions détaillées. Mais des ébauches, des pistes et des axes majeurs réalistes mais surtout réalisables à la lumière des expériences examinées dans la première partie de ce travail.

III.1- La cohérence :

D'abord, il faut remplir la condition intrinsèque ayant trait à l'existence d'une politique qui vise l'articulation urbanisme-transport. Par la suite, le moyen de créer l'adéquation entre les objectifs de cette politique et les projets à travers un outil fédérateur de planification urbaine.

III.1.1- Mise en place d'une politique nationale d'articulation urbanisme-transport au niveau des agglomérations dont l'objectif principal serait double : maîtrise de l'étalement urbain et report modal vers les transports collectifs et modes doux.

Les axes et le contenu de cette politique peuvent en termes de stratégie reposer sur quelques principes-clefs : densité, mixité et décentralisation fonctionnelle, qualité des espaces de proximité, polycentralité autour du système de transports publics. Mais aussi autour de certaines questions essentielles en termes de :

- Planification : renforcement de l'articulation entre les champs et les échelles de planification: aménagement du territoire, plan d'urbanisme, plan de transport.
- Concertation : approfondissement de la communication entre les pouvoirs publics (les différentes collectivités territoriales et l'état), et création d'une interface de débat local au sein des agglomérations, sur ces approches complexes et interdisciplinaires.
- Politique du logement : intégration de la politique de l'habitat et politique des transports, par exemple à travers la répartition des aides au logement et les programmes de l'habitat.
- Politique d'urbanisme : mise en place d'outils pour urbaniser de manière privilégiée autour de réseau TC, voire pour subordonner l'urbanisation future à l'existence d'une bonne desserte en transports publics.
- Politique d'aménagement des gares et quartiers de gares en vue de favoriser l'arrimage urbaine autour des gares et des stations de sites propres, et intégration des pôles et nœuds d'échanges du TC dans l'espace urbain.
- Etc.

III.1.2- Outil fédérateur de planification urbaine à l'échelle de l'agglomération

Assurer la cohérence de la planification urbanisme transports à travers la mise en place d'un outil fédérateur qui aura pour tâche de veiller à la cohérence de planification spatiale des les différents plans sectoriels touchant urbanisme, transports, habitat, développement commercial etc. Il sera obligatoire pour toute agglomération de plus de 100 000 habitants.

Son approbation est tributaire de l'aval d'une institution nationale qui aurait pour mission l'analyse de conformité du contenu avec la politique d'articulation urbanisme transports, en tenant compte des spécificités et caractéristique de chaque agglomération. A ce niveau, la structure et le contenu réglementaire devra présenter trois formules suivant la localisation géographique de l'agglomération : dans la bande littorale au nord, dans les hauts plateaux ou dans le grand sud. Les divergences et les préoccupations étant très distinctes entre ces trois localisations.

III.2- La coordination

III.2.1- Ajustement ou refonte de l'architecture institutionnelle

Le meilleur moyen pour assurer la coordination tant horizontale que verticale, est celui d'éliminer le maximum des causes de discordance dont la principale serait la multitude des structures et de leur séparation institutionnelle. La refonte de l'architecture institutionnelle aura pour objet la factorisation du schéma actuel.

Le résultat serait des structures centralisatrices des fonctions de planification et de gestion des transports urbains et de l'urbanisme.

III.2.1.1- Au niveau national : Ministère fédérateur

Comme c'est la tendance dans la plupart des pays développés, il serait judicieux de créer un ministère qui englobera l'urbanisme, les transports, les travaux publics et l'équipement. L'objectif est de créer une structure aussi légère et opérationnelle que possible. Ce ministère aura une administration locale décentralisée dans chaque wilaya.

III.2.1.2- Au niveau local :

(i) - Une structure pour la planification de l'urbanisme et des transports urbains

Une seule institution devrait assurer la planification de l'urbanisme et des transports urbains à l'image des agences d'urbanisme en France. Mais pas seulement puisque son champ d'expertise peut brasser plus large et toucher la planification urbaine sous tous ses aspects. Sa responsabilité peut-être directe en élaborant les études ou indirect en déléguant cette mission à des bureaux privés locaux. Elle gardera cependant la responsabilité sur la qualité des études et de leur conformité avec les termes de références (cahier des charges) des commandes. Une attention particulière est à porter à la question de la concrétisation des études. Le maître de l'ouvrage qui doit être la wilaya⁴⁴ est responsable devant la structure décentralisée du ministère fédérateur de la concrétisation et le respect des orientations, de toute étude entreprise sur son territoire selon un échéancier préétabli.

(ii)- Une autorité organisatrice des transports urbains :

Comme la structure des communes n'est pas aussi développée qu'en Europe, en termes de démocratie et d'autonomie, donc l'autorité englobera les communes du périmètre de transports urbains de la wilaya arrêté par le wali. Au delà du statut juridique de cette autorité, deux missions principales lui seront assignées : (i) la délégation de l'exploitation des transports urbains de circulation à un seul opérateur (ou groupement) en veillant à la qualité de service afférent à la mission du service public, (ii) la commande des études de transports et de circulation et leur concrétisation.

⁴⁴ À travers l'autorité organisatrice des transports urbains pour les études de transports et l'autorité chargée de l'urbanisme et l'affectation du sol pour les études de plans d'urbanisme et des plans d'occupation des sols.

Par ce fait, cette autorité aura toute la latitude de faire coïncider l'offre avec la demande qui s'organise suivant les paramètres urbanistiques de la localisation des lieux d'habitat et des activités.

(iii)- Une autorité chargée de l'urbanisme et de l'affectation des sols

Dont les missions principales seraient : (i) commander toutes les études entrant dans le champs de l'urbanisme et de l'occupation des sols en tant que maitre d'ouvrage délégué, (ii) veiller à la conformité de l'occupation du sol avec les orientations des plans d'urbanisme et des plans d'occupation des sols et autres plans sectoriels,

(iv)- Une autorité pour la protection du patrimoine agricole

Qui aura pour mission exclusive de préserver les terres agricoles. Cette autorité jouera le rôle de garde-fou contre tout détournement de foncier agricole pour des fins d'urbanisation. Et c'est chose possible puisqu'elle fonctionne au Québec depuis 1978 où, face à la constatation d'une consommation excessive des terres agricoles, une loi a imposé le zonage des terres agricoles qui sont quasiment toutes situées le long du Saint Laurent.

Le zonage s'est fait en étroite liaison avec les municipalités. Depuis lors, aucun déclassement n'est possible sans l'autorisation expresse de la Commission de protection des terres agricoles du Québec (CPTAQ)⁴⁵.

⁴⁵ Organisme composé de personnalités indépendantes nommées par le gouvernement pour 5 ans.

III.3- Processus décisionnel

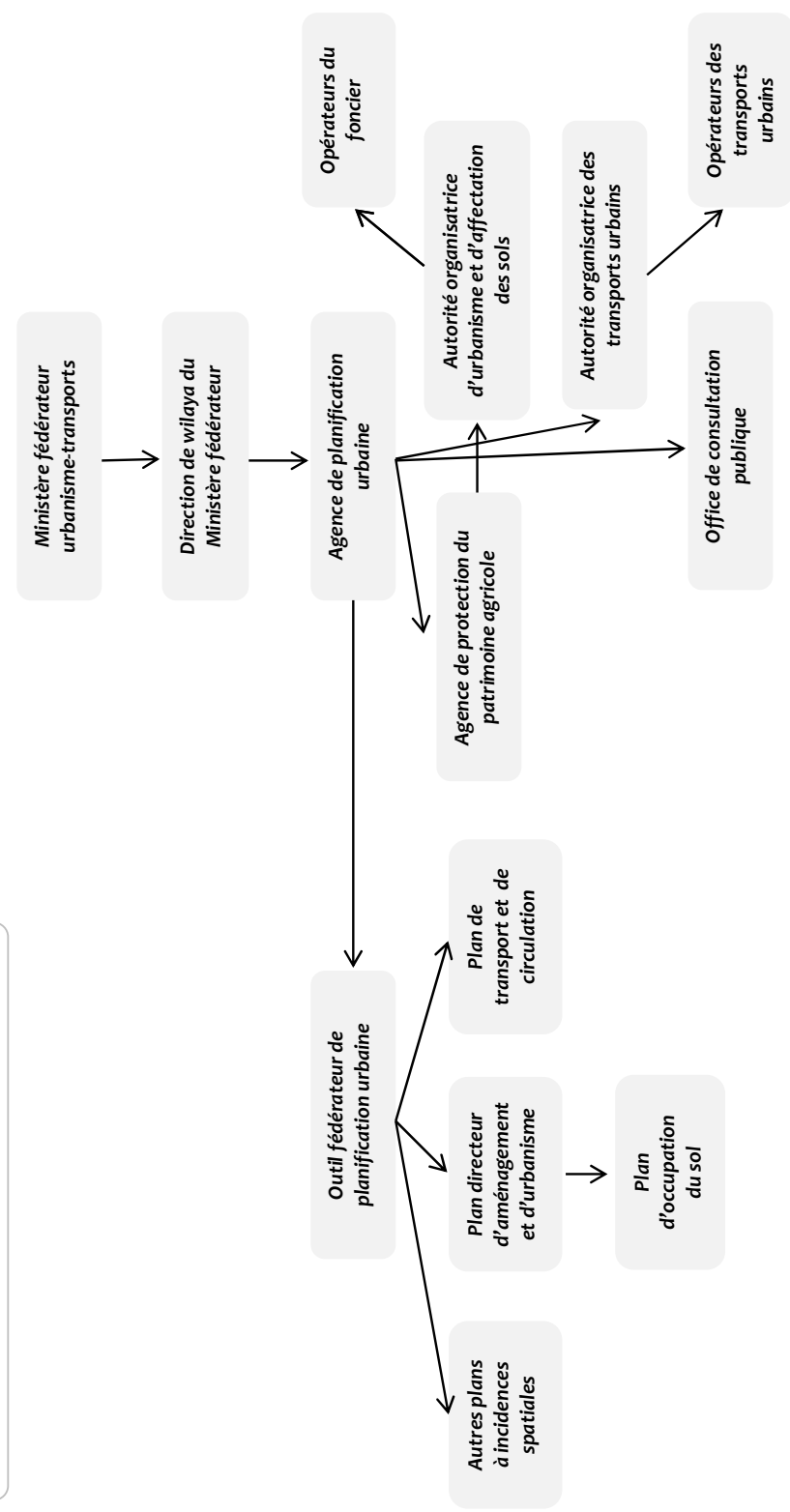
Le processus décisionnel peut être balisé par une contrainte réglementaire régissant la mise en œuvre de projets urbains. Qu'il s'agisse de concentration d'habitat, de zones d'activités, d'équipements collectifs ou d'infrastructures de transports (viaire ou de transports collectifs) ; la décision doit être séparée de la sphère politique pour rester exclusivement une affaire technique.

Il faut ajouter que la procédure de choix de solutions de transports (la mise en place d'un TCSP comme le tramway) doit être assujettie à processus d'évaluation d'opportunité (analyse multicritères) qui doit prouver la viabilité du choix. À ce niveau, nous considérons le cas français comme une expérience concluante. Un autre verrou qui peut jouer contre toute décision irréfléchie quant aux projets urbains, surtout ceux qualifiés de structurants ; demeure la participation de la population dans le processus décisionnel. Aussi, la mise en place d'un organisme métropolitain habilité à organiser des consultations publiques à l'image de l'office de consultation publique de Montréal (OCPM), serait une recommandation de premier ordre.

III.4- Viabilité d'un modèle d'articulation urbanisme transports : facteurs exogènes

La viabilité et l'efficacité du modèle d'articulation urbanisme-transports en plus des conditions citées, requiert un environnement propice : stabilité politique et de là institutionnelle, absence de fléaux bureaucratiques et de corruption, et existence d'une réserve de professionnels impliquant un système de formation supérieure performant.

Figure n°8 : Illustration d'un modèle simplifié d'articulation urbanisme-transport applicable à l'agglomération d'Alger



Bibliographie

- ARE, (2004a).** Office fédéral du développement territorial. Projets d'agglomération, partie transports et organisation du territoire: critères d'appréciation. Manuel d'utilisation.
- Ait Belkacem L. (1993).** Approche de la croissance urbaine en Algérie à travers les recensements de la population et de l'habitat. ONS, coll. « Statistiques », n° 3.
- Aouragh L. (1996).** Mouvements de la population et conséquences sur les espaces urbanisés en Algérie. Actes du Congrès régional arabe de population, Le Caire, vol. 4, p. 181-197.
- ARE, (2002).** Office fédéral du développement territorial Projet d'agglomération. Aide de travail. Version provisoire pour la phase pilote.
- ARE, (2003b).** Office fédéral du développement territorial. Le projet d'agglomération. Les buts, les caractéristiques et les éléments de contenu en bref
- Bailly & al, (2001).** Grandes infrastructures de transports, forme urbaine et qualité de vie. Éditions Jouve, Paris.
- Baouni, T. (2003).** Croissance urbaine et transports collectif à Alger. Revue transports n°420/2003. Éditions techniques et économiques Paris (France).
- Baouni, T. (2007).** Maîtrise des déplacements, facteur essentiel de la maîtrise de l'étalement urbain. Revue Vie de ville numéro février 2007. Alger.
- Belmihou, M.C. (2007).** Les rigidités institutionnelles face aux transformations économiques en Algérie : un problème de gouvernance. Communication présentée au colloque sur les spécificités des administrations publiques dans les pays arabes de la méditerranée. Madrid 19-22 septembre 2007.
- Benyoucef, B. (2003).** La crise de mutation de la ville algérienne et ses enjeux, cas d'Alger. In Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation. Éditions l'Harmattan. Paris (France).
- Betur; (1990).** Enquête ménages de la mobilité de la wilaya d'Alger. Bureau d'études en transports urbains (BETUR). Ministère des transports / Wilaya d'Alger.
- Betur; (1993).** Plan de transports de la wilaya d'Alger. Bureau d'études en transports urbains (BETUR). Ministère des transports / Wilaya d'Alger.
- Betur; (2004).** Enquête ménages de la mobilité de la wilaya d'Alger. Bureau d'études en transports urbains (BETUR). Ministère des transports / Wilaya d'Alger.
- Bovy , P.h. (2000).** Planification intégrée urbanisme transport et développement durable des mobilités. IUTP. Mexico 2000.
- Buchanan; (1972).** Plan de transports d'Alger pour l'horizon 2000. Bureau d'études en transports Buchanan & Cie. Comité Permanent d'Études de Développement, d'Organisation et d'Aménagement de l'Agglomération d'Alger (COMEDOR).
- Castel, J.C. (2007).** Quand la mobilité oblige à repenser l'urbanisme. Conseil français des urbanistes. Paris.
- cemt-ocde. 2000.** Conclusions et recommandations de l'atelier « Obstacles institutionnels à la mise en œuvre des politiques de transport urbain durable » (Madrid, 13-14 décembre 2000)
- Certu. (1994).** Les enjeux des politiques de déplacements dans une stratégie urbaine.

Certu. (1996). Les plans de déplacements urbains.

Certu. (2003). Les déplacements dans les schémas de cohérence territoriale (document provisoire)

Chala, M. (2006). Planification urbaine et gouvernance dans le cadre du développement durable : cas de d'Alger. Mémoire de fin d'études. École Nationale d'Administration. Alger, Algérie.

Chalay & al. (2007). Les transports urbains à Alger, un secteur en gestation. Rapport d'expertise. Presse universitaire de Rennes.

Chaline & al, (2003). Alger, les nouveaux défis de l'urbanisation. Éditions l'Harmattan. Paris (France).

CMDD, (2005). Les obstacles à l'application de la planification des transports urbains pour le développement durable à Batna (Algérie). Compte rendu des travaux d'atelier. Plan bleu. Coopération méditerranéenne pour développement durable (CMDD).

CNERU, (1983). Plan d'Urbanisme Directeur d'Alger (P.U.D). Le Centre National d'Études et de Réalisations en Urbanisme (CNERU). Wilaya d'Alger.

CNERU, (1995). Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (P.D.A.U.). Le Centre National d'Études et de Réalisations en Urbanisme. Wilaya d'Alger.

CNERU, (2004). Rationalisation de l'occupation du sol urbain dans la wilaya d'Alger: orientations & recommandations. Le Centre National d'Études et de Réalisations en Urbanisme. Wilaya d'Alger.

COMEDOR, (1975). Plan d'Organisation Générale d'Alger (P.O.G.). Comité Permanent d'Études de Développement, d'Organisation et d'Aménagement de l'Agglomération d'Alger

Commission européenne (1999). Schéma de développement de l'espace communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg

Commission européenne (2001). La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Commission européenne, (1990). Livre vert sur l'environnement urbain : communication de la Commission au Conseil et au Parlement [com(90)218], Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

Department of the Environment, Transport and the Regions, (2000). Planning Policy Guidance 11: Regional Plans, Londres..

Department of the Environment, Transport and the Regions, (1999). Planning Policy Guidance 12: Development Plans, Londres,.

Department of the Environment; Department of Transport, (1994). Planning Policy Guidance 13: Transport, Londres.

Department of the Environment; Department of Transport, (1999). Planning Policy Guidance 13: Transport, Londres.

Department of the Environment; Department of Transport, (1995). ppg13 A Guide to Better Practice. Reducing the Need to Travel through Land Use and Transport Planning, Londres, HMSO.

- Dessau/Thalès/STM; (2006).** Plan de transports et de circulation de la wilaya d'Alger. Groupement Dessau/Thalès/STM. Ministère des Transports / Wilaya d'Alger.
- Driss, K. (2002).** La ville mouvementée. Espace public, centralité, mémoire urbaine à Alger. Éditions L'Harmattan. Paris (France).
- EMA, (2000).** Projet métro d'Alger. Caractéristiques et phasage de réalisation. Entreprise du métro d'Alger. Ministère des transports.
- Euromed, (2004).** Projet Euromed transport–contrat principal. Étude de diagnostic-partie II : Enjeux nationaux. Module I, Algérie.
- Groupe d'experts sur l'environnement urbain, (1996).** Villes durables européennes. Rapport du Groupe d'experts sur l'environnement urbain, Bruxelles, Commission européenne, Direction générale XI (Environnement, sécurité nucléaire et protection civile).
- Haedo Fray Diego, D. (1998).** Topographie et histoire générale d'Alger. Traduit par MM. Monnereau et A. Berbrüger ; in Revue Africaine T. XXIV, 1870-71, Alger, réédition Bouchène.
- Harouche, K. (1988).** Les transports urbains dans l'agglomération d'Alger. L'Harmattan, Paris.
- Jourdan, G, (2003).** Transports, planification et gouvernance urbaine : Etude comparée de Paire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'Azur. L'Harmattan Villes et territoires. Paris.
- Jouve & al, (2000).** Des politiques de déplacements urbains en quête de cohérence et de coordination : Le plan de déplacements urbain de Lyon. Rapport final, Programme de recherche PREDIT 1996-2000.
- Kauffman, & al (2003).** Coordonner transports et urbanisme. Presse polytechniques et universitaires romandes.
- Kaufman & al, (2003).** Mobilité et motilité. De l'intention à l'action. Rapport de recherche, Cahier du LASUR n°4.
- Kaufman & al, (2003).** Articulation entre urbanisme et transports: quelles marges de manœuvre? Revue internationale des sciences sociales 2003/2 - N° 176 pages 329 à 340
- Kaufmann, V. (2000).** Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines, La question du report modal, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- MATE, (2004).** Programme d'Aménagement Côtier (PAC) "Zone côtière algéroise" Maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols. Rapport: Étude prospective de l'urbanisation Phase 2. Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE).
- MDV, (1998).** Perspectives de développement de la ville algérienne : conditions de la durabilité. Ministère délégué à la ville
- Mezioud, A. (2006).** Les projets de travaux publics à Alger : entre rationalisme et improvisation. Mémoire d'ingénieur en travaux publics. Institut des Travaux Publics de l'État, Alger.
- Ministère des transports algérien, (2006).** Recueil des données statistiques
- Ministère des transports algérien, (2007).** Recueil des données statistiques

- Neggaz, K. (2001).** Articulation transports collectifs et occupation du sol: le cas d'Alger. Mémoire de magistère. École polytechnique d'architecture et d'urbanisme. Alger.
- Office national des statistiques (1999).** 4^e recensement général de la population et de l'habitat, 1998 : principaux résultats. Alger : ONS, coll. « Statistiques », n° 80.
- Office national des statistiques (2000).** Évolution des agglomérations 1966-1977-1987. Alger : ONS, Direction technique chargée des Statistiques régionales et de la cartographie, coll. « Données statistiques », n° 311.
- Offner & al, (1990),** Les transports urbains en question. Usages, Décisions, Territoires. Editions Celse, Paris.
- PRUD, (2005). Réseaux de transport et services urbains au Maghreb Rapport PRUD n°28,
- Sager, S. (2004).** Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une aqcc des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en europe. Revue internationale de politique comparée 2004-1 (Volume 11) page 67 à 84.
- SNTF, (2004).** Perspectives du transport ferroviaire dans l'agglomération d'Alger. Revue Les Cheminots. Société Nationale de Transport Ferroviaire. Numéro 51.
- Souami, T. (2004).** Cultures et milieux urbanistiques dans le Sud de la Méditerranée
- Stead, D. (2003).** Les politiques des transports et de l'aménagement du territoire sont-elles vraiment coordonnées ? Revue internationale des sciences sociales 2003- 2 (n°176)
- Talamali, N (2005).** Politique de gestion de la ville algérienne: la pensée socialiste dans une économie de marché. Mémoire de magistère. Faculté des sciences politiques et sociales. Alger.
- Wilaya d'Alger, (2007).** Rapport sur l'âge des véhicules en circulation. Wilaya d'Alger, Ministère de l'énergie et des mines.

Lois et règlements

Algérie

Loi n° 90-08 du 7 avril 1990, relative à la commune ;

Loi n° 90-09 du 7 avril 1990, relative à la wilaya ;

Loi n° 90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme.

Loi n° 06-06 au 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville.

Loi n° 01-13 du 07 août 2001 portant orientation et organisation des transports terrestres.

Loi n° 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière.

France

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains
(Loi SRU).

Principaux sites internet consultés

Algérie

Ministère des affaires étrangères : http://www.mae.dz/ma_fr/

Ministère des transports : www.ministere-transport.gov.dz

Ministères de l'habitat et de l'urbanisme : <http://www.mhu.gov.dz>

Ministère des travaux publics : www.mtp.gov.dz

Journal officiel. Secrétariat général du Gouvernement. <http://www.joradp.dz>

France

Ministère de l'Ecologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEDAD) : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

Le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) <http://www.certu.fr/>

Centre national de la recherche scientifique

L'Institut de l'Information Scientifique et Technique : <http://www.inist.fr/>

<http://www.scot-agglolyon.com>

Suisse

Office fédéral du développement territorial (ARE) : www.are.ch

Politique des agglomérations de la Confédération : www.agglomeration.ch

Angleterre

Ministère des transports anglais : www.dft.gov.uk