

LES INSTRUMENTS D'URBANISME ET LA QUESTION ENVIRONNEMENTALE. VOLONTE POLITIQUE ET REALITE DES ETUDES EN ALGERIE

SIHAM BESTANDJI

Laboratoire Villes et Santé, Département d'Architecture,
Faculté d'Architecture et d'urbanisme, Université Constantine 3, Algérie

Reçu le 22/05/2015 – Accepté le 28/12/2015

Résumé

Les questions environnementales sont de véritables enjeux dans les décisions et les actions portant aménagement et gestion de l'espace et des territoires dans le monde aujourd'hui. Le projet de recherche *Facteurs environnementaux et problèmes de santé dans la ville* (CNEPRU, axe du Laboratoire Villes & Santé), s'attelle justement à ces questions pour tenter d'en aborder quelques déterminants conceptuels et théoriques d'une part, et d'en déceler des entrées potentielles les mettant en relation avec une réalité de terrain d'autre part. Nous proposons ici une approche de la question environnementale dans le cadre réglementaire des instruments d'urbanisme, autant dans leurs premières études depuis leur entrée en vigueur en Algérie, que dans leur révision (segment du projet de recherche). C'est à partir de l'analyse d'un PDAU (Aïn Regada, wilaya de Guelma) que nous tenterons de relater une réalité de la pratique, face à une volonté de traiter *autrement* de la question urbaine en rapport avec la question environnementale en Algérie.

Mots clés: Instruments d'urbanisme - Question environnementale - cahier des charges – Réalité des études – Aïn Regada – Algérie.

Abstract

The environmental questions are real issues in decisions and actions making area and territory management in the world today. The research project *environmental Factors and health problems in city* (CNEPRU, axis of the Laboratory Cities & Health), is precisely harnessed with these questions to try to approach some conceptual and theoretical determinants of them on one hand, and to detect potential entries putting them in relation to a ground truth on the other hand. We propose here an approach of the environmental question within the regulation framework of the instruments of town planning, as much in their first studies since their coming into effect in Algeria, that in their revision (segment of the research project). It is starting from the analysis of a PDAU (Aïn Regada, wilaya of Guelma) which we will try to report a reality of the practice, in front of a will to differently treat urban question in keeping with the environmental question in Algeria.

Keywords: Instruments of town planning - Environmental question - specifications – Reality of studies – Aïn Regada – Algeria.

ملخص

القضايا البيئية هي القضايا الحقيقية في القرارات والإجراءات تخطيط وإدارة الفضاء والأراضي ذات الصلة في عالم اليوم. مشروع بحث العوامل والمشاكل الصحية البيئية في المدينة (CNEPRU)، محور المختبرات والمدن الصحية، ويتناول على وجه التحديد هذه القضايا في محاولة لمعالجة بعض المحددات المفاهيمية والنظرية من جهة، ولتحديد المدخلات المحتملة من خلال ربطها مع واقع ميدان آخر. نحن هنا نقترح نهجا للقضايا البيئية ضمن الإطار التنظيمي للأدوات التخطيط الحضري، سواء في دراستهم الأولى منذ بدء العمل بها في الجزائر في إعادة النظر فيها (جزء من مشروع بحثي). وانطلاقا من تحليل ل PDAU (عين رقادة، قالمة) أن نحاول معرفة حقيقة من حقائق الواقع، تواجه الاستعداد لمعالجة قضية الحضرية الأخرى المتعلقة بالشأن البيئي الجزائري..

الكلمات المفتاحية: أدوات التخطيط - القضايا البيئية - مواصفات - دراسات الواقع - عين رقادة - الجزائر.

Introduction :

Une des questions de l'environnement urbain en Algérie sera ici traitée à travers des préoccupations de recherche qui s'inscrivent dans le cadre d'un projet de recherche CNEPRU¹, enclenché en janvier 2009. L'équipe de recherche initiatrice de ce projet est partie intégrante du Laboratoire Villes & Santé de l'Université de Constantine ; elle s'est proposé de se pencher sur les questions environnementales en milieu urbain.

Ce qui sera présenté ci-après développera un des axes du projet de recherche qui s'amarre justement aux *instruments d'urbanisme et la question environnementale* qui pourraient illustrer à priori un décalage entre *discours politiques et pratiques d'aménagement*, par l'approche d'une réalité des études des instruments d'urbanisme en Algérie, en l'occurrence les PDAU². Ces études, entreprises dans un cadre de maîtrise d'œuvre (à dominance architecturale) se devaient d'être en conformité avec des exigences de la maîtrise d'ouvrage formulées dans un cadre de cahier des charges autant généraux de l'aménagement communal en Algérie que spécifiques à des contextes locaux communaux. Partant d'une préoccupation toute légitime de maîtrise de la croissance urbaine et s'amarrant fortement à l'espace urbain, ces instruments font de la recherche de terrains urbanisables et des potentialités foncières aptes à recevoir des programmes autant de logements que d'équipements leur objectif premier. La question de l'environnement et d'autres questions sous-jacentes à cet impératif restent subsidiaires, cependant qu'elles sont elles-mêmes porteuses des déterminants socio-spatiaux de l'aménagement à des échelles différenciées.

1. Le projet de recherche *Facteurs environnementaux et problèmes de santé dans la ville.*

Le projet de recherche *Facteurs environnementaux et problèmes de santé dans la ville* est un projet CNEPRU³ rattaché au Laboratoire de recherche *Villes & Santé* de Constantine. Il est pluridisciplinaire et intègre des chercheurs de différents profils : architectes, urbanistes et médecins⁴. Durant sa première année d'activité, les

chercheurs se sont attelés à l'affinement de la problématique générale, la fédération des axes de recherche vers une problématique globale, la confrontation des méthodes à mettre en œuvre et la définition des contextes locaux susceptibles de faire l'objet d'étude et d'expérimentation.

1.1. Vers une problématique fédératrice des segments de recherche individuels.

Sous cette thématique, à la fois orientée et ouverte vers la santé environnementale et le milieu urbain, il est nécessaire d'œuvrer à un cadrage du projet, d'éviter son orientation vers la médicalisation de l'approche, même si la pathologie reste un indicateur valide de conditions de santé, et de centrer l'approche par contre sur la dimension VILLE.

1.2. Le projet de recherche : compétences, cadre d'expertise et réalité de terrain.

La thématique de l'équipe de recherche se propose de mettre en place un cadre d'expertise à confronter avec une réalité de terrain, ancrée dans la volonté politique actuelle d'œuvrer contre la précarité en Algérie. Ce contexte va orienter la prospection vers la recherche d'indices potentiels dont les notions de risque et de précarité.

1.3. Le projet, un cadre de recherche ouvert et fédérateur.

Le projet s'ouvre aux préoccupations d'autres structures de recherche investies dans les questions de la ville, de la santé et du bien-être en milieu urbain (laboratoires, projets de recherche, ...). L'on réfléchira aux modalités de sensibilisation de futurs chercheurs à la notion de santé environnementale et l'on incitera à l'adoption de la thématique dans les travaux de fin de cycle et de post-graduation.

1.4. Questions d'approche : entrées potentielles, support de réflexion et de débat.

Les questions d'approche ambitionnent d'acheminer le travail vers un modèle d'intervention sur l'espace par la thématique de la santé environnementale et de la santé publique. Des entrées potentielles sont suggérées, abordant la question de la santé environnementale du point de

¹ Comité National d'Evaluation et de Programmation de la Recherche Universitaire (CNEPRU), Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, Algérie.

² Ce travail a été proposé et exposé par l'auteure au séminaire *Environnement urbain et développement durable. Entre discours politiques et pratiques d'aménagement* organisé à Annaba (Algérie) en 2010.

³ Projet de recherche CNEPRU, sous la direction du Pr. Djamel Zoughaïlech, chef de service Epidémiologie CHU Constantine, agréé sous le code G00920080063 à compter du 1^{er} janvier 2009 pour une durée de trois années.

⁴ L'équipe de recherche est composée de :

- Pr. Dj. Zoughaïlech, médecin chef de service épidémiologie, CHU de Constantine;
- Pr. H. Zeghlache, architecte anthropologue, Université de Sétif;
- Dr. I. Terranti, médecin chef de service de pédopsychiatrie, Constantine;
- K. Boufenara, architecte urbaniste, Université de Annaba
- S. Mazri, architecte, université de Constantine;
- S. Bestandji, architecte urbaniste, université de Constantine.

vue écologique ancrée dans l'impératif de l'économie de ressources matérielles et immatérielles à travers la relation globale homme – environnement.

- Une entrée par les outils de planification, d'aménagement et d'urbanisme.
- Une entrée par la notion de risque.
- Une entrée par les modèles d'enchaînement historique et environnemental.
- Une entrée par l'hygiénisme et la santé environnementale.
- Une entrée par la santé mentale.

L'ensemble de ces entrées verse dans la thématique globale de la ville et de la santé, particulièrement dans son segment santé environnementale inhérente au milieu urbain.

Même si ces entrées opèrent un cadrage relativement orienté de la thématique et de la problématique du projet, il serait opportun de les confronter à d'autres préoccupations du même ordre dans des contextes différents, algériens, méditerranéens et autres, particulièrement les expériences dans les pays émergents. Nous mettrons l'accent, pour notre part, sur l'entrée par les outils de planification, d'aménagement et d'urbanisme dans leur dimension environnementale à travers un exemple d'étude de PDAU couvrant une commune polarisée par une petite ville Ain Regada.

2. Les axes du projet traitant des outils d'aménagement et des instruments d'urbanisme.

Les outils d'aménagement, en amont des instruments d'urbanisme, précisent les orientations en matière d'aménagement du territoire et d'aménagement régional. Ils sont d'abord un levier de redéploiement du peuplement et des activités vers les Hauts Plateaux et le Sud et enfin un levier de rééquilibrage de l'armature urbaine et de son organisation spatiale. Le concept de ville verte est au cœur des préoccupations autant nationales que mondiales⁵.

Prennent alors le relais les instruments d'urbanisme qui seront abordés dans les conditions de leur mise en place, leurs termes de référence et la prise en charge des nouvelles dispositions législatives et réglementaires, sur les plans de la santé et de l'environnement, cela s'entend⁶.

2.1. Les PDAU, les POS et la question de l'aménagement urbain.

Ce n'est qu'en 1990, à l'occasion de la révision du Code communal (loi du 07/04/90) qu'il a été fait

obligation aux communes algériennes de se doter d'instruments d'urbanisme⁷. Les études d'urbanisme ont été réalisées dans une rapidité telle que l'ensemble des communes furent couvertes en moins de quatre années, connaissant par moments des chevauchements entre les PDAU et les POS, et ne maîtrisant pas réellement le processus d'aménagement ni ses réalités locales.

Pour leur part urbaine, les PDAU et les POS se sont attelés principalement à la recherche de terrains urbanisables, par les différentes extensions du périmètre d'urbanisation des agglomérations. A travers certains exemples d'étude de POS, nous pouvons avancer que la question environnementale n'a pas été au cœur des projets, autant dans la démarche et l'approche de l'aménagement urbain que dans la réglementation de l'usage des sols dans le territoire communal. Elle est encore moins évidente dans le processus de concertation où s'affirment les secteurs de l'agriculture et de l'urbanisme: les uns pour préserver les périmètres agricoles ; les autres pour veiller à la définition du mode d'occupation des espaces urbains.

2.2. La révision des PDAU en Algérie : l'opportunité d'une cohérence de l'environnement urbain.

Les conditions de révision des PDAU sont celles d'une réalité urbaine et de développement en mutation en Algérie. Les nouvelles orientations économiques, l'ouverture du marché, l'élan et les formes d'urbanisation nécessitent une reconsidération de l'aménagement des territoires locaux. Ces orientations sont notamment exprimées dans le SNAT⁸ et ses corollaires les SRAT, les PAW, ...⁹. L'autre condition de révision des PDAU réside dans la saturation des secteurs urbanisés, en vue d'en tracer des scénarii de développement *in situ* ou d'en rechercher des alternatives en matière de création de nouveaux pôles, notamment les villes nouvelles.

Le cadre général d'orientation pour la réalisation des études de révision de ces instruments est transcrit dans un cahier des charges portant les termes de références généraux pour la révision des Plans Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme d'une part, et des cahiers des charges spécifiques aux communes concernées d'autre part.

Nous retraceront ici, en guise d'approche de la question environnementale et des outils d'urbanisme, les termes de référence des PDAU contenus dans les cahiers des charges inhérents à leur révision, sur les territoires répondant à cet impératif de nouvelle couverture réglementaire.

⁵ L'axe des outils d'aménagement est pris en charge par S. Mazri, architecte dont les préoccupations de recherche versent dans la question des villes nouvelles.

⁶ L'axe des instruments d'urbanisme est quant à lui traité par S. Bestandji, architecte urbaniste maître de conférences.

⁷ Ces derniers ont été initiés à leur tour par la loi 90/29 du 01/12/90 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, et subséquentement les décrets exécutifs N° 91/177 et 91/178 du 28/5/91 portant procédures d'élaboration des PDAU et des POS.

⁸ SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire

⁹ SRAT : Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire, PAW : Plan d'Aménagement de Wilaya

2.3. Termes de référence de la révision des PDAU. Les Cahiers des charges ou le discours d'une maîtrise d'ouvrage urbaine.

Venant ainsi en réponse à une nouvelle prospective en matière de développement urbain dans les territoires d'étude considérés, la révision des PDAU porte sur un diagnostic des dispositions en vigueur et des nouvelles projections quant aux droits d'usage du sol et aux modalités d'élaboration des études.

2.3.1. Diagnostic de l'état d'application du PDAU en vigueur.

La dimension diagnostic des cahiers des charges évolue sur quatre segments de connaissance de la situation en vigueur :

- l'évaluation de la situation des disponibilités foncières dans les secteurs urbanisables ;
- Les conditions d'utilisation du sol actuelles ;
- Les contraintes de l'application du PDAU et les difficultés de concrétisation des programmes ;
- Les limites de l'application du PDAU en vigueur.

2.3.2. L'estimation des projections à long terme.

Sur la base du diagnostic du PDAU en vigueur seront évaluées les projections de développement à long terme pour le territoire couvert par l'instrument d'urbanisme. Elles seront assises sur l'observation de la situation actuelle et les tendances contextuelles attendues. Il sera alors préconisé une stabilisation ou une relance de développement des localités dans le cadre des orientations générales d'aménagement du territoire, selon des rythmes de croissance appropriés : répartition spatiale d'équipements structurants, création de zones d'emplois spécifiques.

2.3.3. La prise en charge des nouvelles dispositions législatives et réglementaires.

La révision des PDAU se réalise dans un cadre législatif et réglementaire actualisé. Elle s'inscrit ainsi dans de nouvelles dispositions et regards quant aux questions du patrimoine culturel et de sa préservation, du **développement urbain et touristique durable**, de **protection du littoral**, de création de villes nouvelles dans un esprit de sites alternatifs d'urbanisation, de **prévention des risques majeurs** et **gestion des catastrophes**. Autant de dispositions nouvelles qui constituent un cadre réel de projection du développement à long terme.

2.3.4. Les droits d'usage du sol.

La révision du PDAU se doit de préserver, voire de valoriser, les droits d'usage des sols qui sont en conformité avec les dispositions du PDAU en vigueur, tout en préservant les espaces verts, de jeux de loisirs, ... intégrant à son actif les opérations en cours de traitement des tissus urbains tout en précisant la priorité des actions à poursuivre en la matière.

2.3.5. Les modalités d'élaboration du PDAU.

La révision du PDAU intervient en cas de saturation des secteurs d'urbanisation ou d'inadéquation fondamentale des objectifs de l'instrument en vigueur avec la réalité du développement du territoire concerné. L'optimisation des conditions de faisabilité est appuyée par :

- **un cadre de concertation** fédérant les administrations publiques, les services publics locaux, la société civile, les professionnels et les propriétaires fonciers... Le cadre de concertation jouit d'une souveraineté dans le choix des hypothèses proposées.
- **La mise en place d'une cellule de suivi** de l'élaboration des études également composée des instances de l'Etat, des collectivités locales, des professionnels et des citoyens. Sa mission principale est de veiller aux procédures et aux échéances de mise en œuvre des études, et à la coordination entre les différents acteurs.

Les éléments sus-cités constituent le cadre général que l'Algérie aura mis en place pour une meilleure maîtrise du développement de l'ensemble de son territoire, développement focalisé sur le territoire communal, maillon de base du développement général envisagé. Pour un développement local spécifique, des cahiers des charges sont confectionnés au gré des spécificités des contextes devant être couverts par ces instruments d'urbanisme, souscrivant aux exigences d'un **discours de maîtrise d'ouvrage quant à la question communale centrée sur l'urbain**.

2.4. Cahiers des charges et fiches techniques inhérentes aux spécificités locales : le cas de la commune de Aïn Regada.

D'une superficie de 118,79 Km², la commune de Aïn Regada se situe à l'extrémité Ouest de la wilaya de Guelma, non loin de Aïn Abid dans la wilaya de Constantine. Elle participe de par cette situation de la zone limitrophe entre les wilayas de Guelma et de Constantine, et ne sera promue au rang de chef lieu de commune qu'en 1985¹⁰. D'un

¹⁰ L'Algérie aura opéré un nouveau découpage administratif à compter de 1984:

- Loi n° 84-09 du 4 février 1984, relative à l'organisation territoriale du pays ([Journal officiel algérien n° 84-06 du 7 février 1984](#));

point de vue géographique, cette commune poursuit les terres céréalières de Aïn Abid et celles de Oued Zenati. Son relief accidenté affirme son appartenance aux grands groupements naturels de la partie Est des hautes plaines Constantinoises.

La révision du PDAU vient en réponse au désordre enregistré dans le territoire sur le plan de l'armature urbaine locale, de l'aménagement et de l'occupation des sols. Elle est surtout mue par le constat de saturation des agglomérations au niveau des terres à urbaniser relevant du secteur de l'Etat ; les terrains potentiellement urbanisables dans le futur versant en majorité dans le secteur privé.

S'inscrivant dans les termes de références généraux de révision des PDAU en Algérie, le cahier des charges relatif à la révision du PDAU de Aïn Regada se compose de douze (12) articles prescrivant l'esprit et le processus de l'étude¹¹. Nous nous attarderons quelque peu sur les articles portant l'objectif, le phasage et le contenu de l'étude.

Evoluant sur trois phases, l'étude porte d'abord sur :

- l'analyse des *données et de la situation actuelle* qui s'évertue de cibler les déterminants d'un développement futur, autant ceux propres au cadre démographique que ceux des contextes physiques, du cadre bâti, des infrastructures, ... ceux-ci seront assortis des échelles territoriales appropriées.
- L'aménagement communal procèdera par le découpage du territoire en zones homogènes, porteur d'un projet de structuration du territoire et d'armature urbaine. Il revêt un caractère prospectif par les différents paliers de perspectives : démo-socio-économique, parc logement, équipements, emploi, aménagement des agglomérations, zone rurale, zone épars et infrastructures.
- Seront enfin édictées les dispositions réglementaires afférentes au territoire du PDAU. Elles sont d'abord d'ordre général, communal, puis par secteur.

3. La question environnementale dans les études de PDAU : le cas du PDAU de Aïn Regada.

- Décret n° 84-79 du 3 avril 1984, fixant les noms et chefs-lieux des wilayas ([Journal officiel algérien n° 84-14 du 3 avril 1984](#));
- décret n° 84-365 du 1^{er} décembre 1984, fixant la composition, la consistance et les limites territoriales des communes ([Journal officiel algérien n° 84-67 du 19 décembre 1984](#)).

¹¹ Ces articles portent l'objet de l'étude, les références réglementaires et techniques, les obligations des parties, la soumission, le délai de soumission, ouverture des plis, l'engagement, la sélection, l'évaluation des offres, l'objectif et le phasage, le contenu et le contrat.

A travers l'étude du cas de la révision du PDAU de Aïn Regada¹², nous essaierons d'orienter une lumière sur la part de l'environnement général et de l'environnement urbain dans les préoccupations et les démarches de l'aménagement urbain.

L'étude du PDAU de la commune de Aïn Regada a amarré son diagnostic autant que ses orientations d'aménagement à l'impératif du développement agricole, vocation primaire de la localité et de ses environs. Ce constat véhicule des ancrages historiques et géographiques simultanés de cette vocation qui connaîtra un renforcement déterminant du temps de la colonisation française. En s'établissant dans cette région de **forêts et de terres à haut rendement agricole** à l'instar de la vallée de Oued Zenati, Il se produit alors, suite aux expropriations diverses, une augmentation des surfaces agricoles au détriment des espaces naturels boisés. Ce qui provoqua une **déstabilisation relative des terres** du fait de l'abattage des arbres. Pendant cette période, Aïn Regada faisait partie du Département de Constantine qui a été institué le 09 décembre 1848 à l'instar des départements d'Alger et d'Oran¹³.

Situation de la commune de Aïn Regada



De grandes aptitudes agricoles



Source. PDAU (révision) Aïn Regada, 1ère phase

¹² Cette étude a été réalisée par la SARL *Espaces* pour le compte de la Direction de l'Urbanisme et de la Construction de la wilaya de Guelma. L'ont élaborée Pr. B. Labii et Dr. S. Bestandji, associés dans ce bureau d'études.

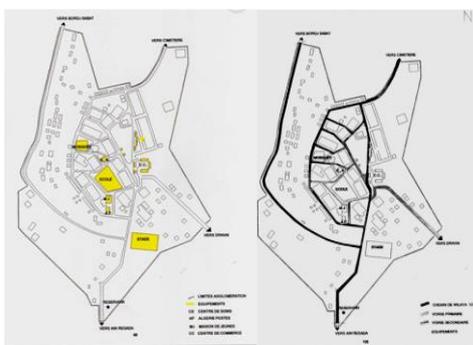
¹³ Auparavant, le 04 mars 1848, l'Algérie est déclarée partie intégrante du territoire français avec les trois provinces d'Alger, Oran et Constantine. Le nouveau département de Constantine a été créé par le décret du 20 mai 1957. Il était structuré par 8 arrondissements, dont celui de Constantine qui comprenait 25 centres dont Aïn Regada. L'ensemble de l'arrondissement comptabilisait 108 centres.

3.1. Un village socialiste à Aïn Regada.

Cette situation va perdurer jusqu'à l'indépendance, et dans les années 1970, la localité connut la réalisation d'un village socialiste au lieu-dit *Qsar el Azeb* situé à environ 10 Km au Nord. Même si ce village n'a été réalisé qu'à 50%¹⁴, ce programme amorçait et mettait en œuvre une nouvelle vision d'un **environnement urbain à même de restructurer la campagne** vidée de sa substance du fait des migrations massives des populations vers les villes.

Cette forme d'urbanisation composait avec des déterminants de l'agglomération et de la sédentarisation des populations d'un côté et avec la proximité des activités agricoles à même de promouvoir la fonction primaire des territoires, de l'autre.

Autant au niveau du logement, sphère de proximité et de base de la structure communautaire et urbaine, qu'au niveau d'un environnement ambivalent urbain-rural, cette forme d'aménagement est intégrée et intégrante par essence. Elle préserve certains déterminants fondamentaux d'une vie rurale et introduit des impératifs d'une vie communautaire propice au développement par les aptitudes de l'agglomération à se doter d'infrastructures et d'équipements, tels que l'électrification des campagnes, la proximité de l'eau potable, l'assainissement, les espaces d'agrément, les structures de santé et d'éducation, ...Même si les migrations des populations vers d'autres centres urbains proches ou moins proches sont encore dynamiques, le village socialiste Qsar el Azeb est localement relativement le moins touché par ce phénomène, les conditions de vie et l'environnement urbain local participent un tant soit peu du maintien des populations en place ; elles interpellent cependant une meilleure prise en charge en matière d'injection d'équipements et d'infrastructures, voire d'une vision nouvelle de l'aménagement qui continue celle qui l'aurait mis en place : ce fameux rapport à la campagne.



Village socialiste Qsar el Azeb

¹⁴ Du programme de 500 logements, seuls 250 ont été effectivement réalisés.



Source: PDAU Aïn Regada (révision), 1ère phase.

Si le village socialiste existant constitue une structure urbaine à même d'amorcer un développement local potentiel au futur, d'autres déterminants sont également à même d'y participer, notamment les infrastructures héritées et le patrimoine naturel en survivance, dont la fragilité et la précarité sont cependant évidentes.

3.2. La ligne de chemin de fer, la gare et les silos à grains.

Sur le tracé du projet de la ligne de chemin de fer El Khroub – Boucheggouf, Aïn Regada est une halte potentielle avec ses aménagements hérités (en désuétude) : la gare et les silos à grains. Une zone d'activité y a été programmée dans le cadre du PDAU alors en vigueur, favorisée justement par la présence de ces vestiges à revaloriser. Cependant des décisions conjoncturelles ont compromis le projet mettant en péril les structures d'une fonction de relais cependant évidente de par la configuration territoriale (commune frontalière, situation sur la RN20) et les structures en place.

Vestiges des silos à grain et de la gare de Aïn Regada



Source: PDAU Aïn Regada (révision), 1ère phase

3.3. Un patrimoine naturel en péril.

Comme il a été annoncé plus, la localité de Aïn Regada a connu des actions sur l'environnement naturel qui ont favorisé les aptitudes agricoles au détriment d'un écosystème local, assuré par une couverture végétale arbustive appréciable. L'abattage des arbres aura généré une déstabilisation des terres accroissant par la même les zones fragiles et les zones à risque de glissement notamment. La relance et l'intensification de l'agriculture continue d'occulter ces déterminants naturels qui font la stabilité des écosystèmes locaux eux-mêmes moteurs du développement de l'activité d'élevage, l'apiculture en l'occurrence.

Ce qui persiste de ce patrimoine est perçu dans sa dimension de loisirs naturels comme l'illustre cet espace arbustif situé au cœur de l'agglomération au chef lieu de commune (ACL) et pour lequel il est préconisé des aménagements timides et sommaires sous prétexte de préservation justement. Mais ne rien faire n'est-il pas une forme d'action, qui loin de préserver, pourrait en outre mettre en péril certain ces vestiges déjà à la limite de l'agonie ; qu'en est-il de les mettre encore à la merci d'utilisateurs potentiels dans un but divertissant sans protection!

Outre cet espace vert urbain, la localité est également caractérisée par des vestiges de forêts qui participent du paysage et de l'environnement communal. Ces espaces sont non seulement à protéger mais à revaloriser par l'intensification de leur population. Un programme présidentiel préconise la plantation à profusion d'oliviers¹⁵, et l'on a octroyé aux wilayas et aux communes leurs lots de ce programme dans le double objectif de promouvoir ce type de cultures d'une part et de mettre en place un cadre d'occupation et de stabilisation des jeunes et des populations dans des structures théoriquement organisées et entretenues d'emploi dans le secteur primaire.

Un environnement végétal urbain et agricole



¹⁵ Il s'agit du Programme de développement intensif de l'oléiculture au terme quinquennal (2010-2014) dans lequel il est envisagé la plantation d'un million d'hectares d'oliviers à travers l'Algérie. A ce titre, des campagnes de plantation sont organisées selon une périodicité annuelle; chaque commune est détentrice d'un quota en fonctions de ses potentialités et de ses besoins. Des plants d'oliviers sont attribués dans le cadre de ce programme du Haut commissariat au développement de la steppe (HCDS) et des projets de proximité de développement rural intégré (PPDRI).



Des sculptures rocheuses qui baptisent Hdjar M'rakeb



Des sculptures rocheuses participent également du paysage urbain, notamment celui de la localité de Hdjar M'rakeb, située au Nord de l'ACL Aïn Regada. Cette agglomération rebaptisée *Yakhlef Khelifa* est annoncée par ces vestiges rocheux qui sont le produit d'une activité éolienne relativement intense. Cet environnement minéral naturel participe de l'identité du lieu Aïn Regada. Il est à prendre en charge dans un cadre de valorisation des patrimoines autant naturels que construits.

3.4. La question de l'environnement urbain au sein des agglomérations.

Les agglomérations de la commune de Aïn Regada sont caractérisées d'une part par l'étalement du tissu de l'ACL, et par l'atrophie de ceux des autres agglomérations qui gravitent autour du chef lieu, d'autre part. Ce qui donne lieu à un déséquilibre dans l'organisation de l'armature urbaine qui structure et encadre le micro-territoire, et à un déséquilibre dans le fonctionnement du réseau urbain local: une forte dépendance de l'ACL d'un côté et une orientation marquée vers le chef lieu de daïra (Oued Zenati) d'autre part.

La question de l'étalement urbain de l'ACL est alors posée, orientant grandement les options d'aménagement futur. Si le PDAU s'amarre au premier chef à la recherche de terrains urbanisables

à terme, l'agglomération au chef lieu de Aïn Regada revêt une configuration bien claire qui insère le tissu urbain entre l'ancien et le nouveau tracé de la route nationale (RN20). Les impératifs de réaménagement de cet axe de communication majeur de la région ont imposé son contournement dessinant les limites potentielles du tissu vers le Nord. L'ACL se retrouve ainsi insérée entre les deux tracés qui concourent en deux points nodaux à l'Est et à l'Ouest, indiquant par la même les entrées de l'agglomération (de Guelma et de Constantine). Cette configuration contraint les extensions du tissu urbain et détermine pour sa part les visions d'un aménagement futur.

Configuration du tissu urbain de l'ACL Aïn Regada



Source: PDAU Aïn Regada (révision), 1ère phase. L'ensemble de ces paramètres, autant les déterminants de l'environnement naturel, agricole que construit, vont asseoir une problématique générale de l'aménagement communal à Aïn Regada.

3.5. La problématique de l'aménagement futur dans la révision du PDAU.

La problématique de l'aménagement futur de la commune de Aïn Regada prend acte de la synthèse des observations ci-après :

- Une commune physiquement homogène marquée par une utilisation du sol agricole céréalière associée à des parcours avec un bon potentiel irrigable ;
- Une commune à faible potentiel démographique du fait d'un dépeuplement et d'une répartition différentielle ;
- une armature urbaine viable mais des agglomérations secondaires en mal d'aménagement et de structuration, avec une faible desserte de la zone éparsé ;
- une agglomération au chef lieu de commune qui jouit d'une situation privilégiée mais ne dispose pas d'un potentiel infrastructurel qui assure une gestion efficace de son territoire ;
- une agglomération chef lieu relais et qui cependant se retrouve exclue de la dynamique de la RN20 du fait du contournement de celle-ci.
- des agglomérations secondaires dites urbaines mais à fonctionnalité rurale ;

L'aménagement préconisé tente de concilier contenant et contenu, dans le sens où les orientations se basent sur l'impératif de mise en adéquation d'un territoire éminemment agricole, d'un environnement naturel et de son occupation humaine urbanisée.

La proposition d'aménagement va pour sa part s'atteler à ces caractéristiques locales pour proposer un développement basé sur des perspectives démographiques différenciées. Trois scénarii sont alors élaborés :

- **Le premier scénario est tendanciel** ; il compose avec la tendance actuelle favorisant un développement au gré de l'axe de la RN20 et renforçant la dépendance de Oued Zenati. Ce scénario renverrait à un modèle d'aménagement originel colonial ségréatif et de profit. L'Algérie indépendante ne peut s'accommoder de cette logique du privilège et de la défaveur (déséquilibre et injustice) qui mènera inéluctablement vers le dépeuplement de la campagne (de ses centres structurants) sensés conforter l'armature urbaine au Nord. Ce scénario ne peut être envisageable du fait d'une stratégie nationale d'aménagement et d'urbanisme.
- **Le deuxième scénario est volontariste modéré**. Il ambitionne une forte régulation qui mette en place les conditions de développement des agglomérations dont le solde est négatif au RGPH 2008. Composant avec un taux d'accroissement national (2,5%), ce scénario envisage :
 - l'injection d'équipements et d'investissements agricoles pour la sédentarisation des activités agricoles ;
 - une structuration communale de relais au niveau de l'urbain ;
 - Une réorganisation de l'armature urbaine par la requalification des agglomérations ;
 - Une revalorisation des axes de communication et de structuration du territoire dans le sens Nord-Sud et Est-Ouest ;
 - Une extension de l'ACL par la capitalisation des poches urbaines (récupérées dans le cadre des actions RHP) et la densification du tissu existant.
- **Le troisième scénario est fortement volontariste**. Ce scénario opte pour un renversement de la tendance en faveur d'un développement franchement affirmé de la campagne, structurée par deux grands pôles au Nord et au Sud de la commune (1,5% pour l'ACL et 3% pour les agglomérations secondaires (AS), conforté par l'accession d'une agglomération au Sud au rang d'AS). Le secteur primaire est au devant de la scène, développé par l'activité agricole (céréaliculture, arboriculture fruitière, élevage bovin laitier, infrastructures de conditionnement et de distribution...) à même

d'intégrer la commune dans un système de production régional et de mieux asseoir un rôle modulateur (de la localité) dans un aménagement interwilayal régional.

Au niveau de l'espace urbain, il est préconisé une modernisation et une diversification des activités tertiaires dans l'ACL. Cette vision repose sur la mise en place et la réactivation des conditions d'investissement local favorisé par une centralité plus affirmée de l'ACL et les vestiges d'infrastructures en place tels que le chemin de fer, la zone d'activités... Le rôle de relais routier sera assuré par l'axe routier (RN20), la requalification de l'ACL et l'injection de fonctions de services au gré de cet axe. L'ensemble du scénario est favorisé par les disponibilités foncières dans les périmètres urbanisables des agglomérations secondaires.

L'ensemble des scénarii présente des avantages et des inconvénients pour l'aménagement prospectif de la commune de Ain Regada. Le plus plausible au sens d'un aménagement intégré favorisant la promotion d'un environnement adéquat à l'épanouissement de la population et au développement local semble être le troisième qui repose sur une forte volonté de renversement de la tendance observée qui, si elle est laissée en l'état, va inévitablement vers le dépeuplement de la campagne, la dévalorisation des ressources et potentialités locales et le congestionnement des centres en place, notamment l'agglomération chef lieu de commune. Cet état renforcera également la dépendance de Oued Zenati qui, au lieu de jouer son rôle modulateur et hiérarchisant de l'armature urbaine et du réseau urbain locaux, se retrouvera submergé par la satisfaction de besoins qui ne relèvent pas systématiquement de son rang dans cette hiérarchie territoriale.

CONCLUSION

L'exposition et la présentation des études sont un cadre supposé être idéal pour une activité de concertation et de négociation des orientations et des options d'aménagement. La réglementation en vigueur érige cette activité en cadre fédérateur de l'ensemble des acteurs de l'aménagement et de l'action urbaine.

Lors de la présentation de la première phase de l'étude de révision du PDAU objet de ce travail, force est de croire que ce cadre de concertation n'est pas forcément opératoire du fait du désintéressement d'acteurs déterminants tels que les représentants de secteurs de l'environnement, de la culture, et autres. C'est ainsi que les propositions inhérentes aux impératifs environnementaux de l'aménagement ne sont négociés que sous l'angle des servitudes (prévention des risques) et des potentialités foncières. Le scénario adopté sera le

second qui repose sur des actions modérées, elles-mêmes sujettes à moult appréhensions notamment quant à l'injection d'infrastructures au niveau des agglomérations secondaires. Force est encore de croire que l'étude, en sa phase de présentation, semble être déjà compromise par une « frilosité » à peine masquée quant aux chances de mise en œuvre des orientations énoncées et fortement étayées et argumentées sur la base des dispositions nationales contenues dans les différents outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

REFERENCES

- Décret n° 84-365 du 1^{er} décembre 1984, fixant la composition, la consistance et les limites territoriales des communes ([Journal officiel algérien n° 84-67 du 19 décembre 1984](#)).
- Décret n° 84-79 du 3 avril 1984, fixant les noms et chefs-lieux des wilayas ([Journal officiel algérien n° 84-14 du 3 avril 1984](#));
- Décrets exécutifs N° 91/177 et 91/178 du 28/5/91 portant procédures d'élaboration des PDAU et des POS.
- Haut commissariat au développement de la steppe (HCDS), *Programme de développement intensif de l'oléiculture* au terme quinquennal (2010-2014)
- Loi 90/29 du 01/12/90 relative à l'aménagement et à l'urbanisme,
- Loi n° 84-09 du 4 février 1984, relative à l'organisation territoriale du pays ([Journal officiel algérien n° 84-06 du 7 février 1984](#));
- Projet de recherche CNEPRU, sous la direction du Pr. Djamel Zoughaïlech, chef de service Epidémiologie CHU Constantine, agréé sous le code G00920080063 à compter du 1^{er} janvier 2009 pour une durée de trois années.
- SARL *Espaces*, Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) de la commune de Aïn Regada (révision), première phase, El Khroub 2009.
- Université Badji Mokhtar, Faculté des Sciences de la Terre, Département Aménagement, Laboratoires de Recherche « *Ressources Naturelles et Aménagement* » & « *Architecture et Urbanisme* », séminaire international « *Environnement urbain et développement durable. Entre discours politiques et pratiques d'aménagement* », Annaba - Algérie, 20-21-22 Avril 2010.