



HAL
open science

Politique(s) de villes nouvelles en Algérie : un serpent de mer de l'aménagement du territoire ?

Jean-Marie Ballout

► To cite this version:

Jean-Marie Ballout. Politique(s) de villes nouvelles en Algérie : un serpent de mer de l'aménagement du territoire ?. L'Algérie au présent. Entre résistances et changements, pp.31-45, 2019, 978-2-8111-2639-1. hal-03274279

HAL Id: hal-03274279

<https://hal.science/hal-03274279>

Submitted on 29 Jun 2021

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

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

Chapitre extrait de l'ouvrage *L'Algérie au présent*, coordonné par K. Dirèche, Karthala, IRMC, 2019, 852 p., pp. 31-45.

Politique(s) de villes nouvelles en Algérie : un serpent de mer de l'aménagement du territoire ?

Jean-Marie Ballout

Géographe-Urbaniste, chercheur associé à l'UMR GRED, Université Paul Valéry – Montpellier 3/IRD

En Algérie, à l'instar d'autres pays du sud de la Méditerranée (Égypte, Maroc), on assiste depuis quelques décennies à une fièvre discursive autour de l'idée, du "concept" de VN. Ce vocable est utilisé régulièrement dans les champs politique, médiatique, social ou encore scientifique, à un tel point qu'il en est parfois vidé de son sens : certains projets d'aménagement, pour le seul critère qu'ils dépassent une emprise spatiale de plusieurs hectares, se sont retrouvés qualifiés de la sorte... Cela fait presque quarante ans maintenant que cette terminologie est très fréquemment employée dans le discours politique et que cet outil d'aménagement du territoire serait tout autant utilisé par l'action publique. Mais *in fine*, la politique algérienne de villes nouvelles actée dès 1987 ressort de quelles réalités socio-spatiales ? A-t-elle des conséquences territoriales significatives ou renvoie-t-elle à un mythe, une chimère ou encore un serpent de mer ? Il s'agit d'apporter un éclairage sur la genèse et l'évolution de cette politique publique, ainsi que sur les registres de justification qui la sous-tendent et les modalités politiques et institutionnelles de sa mise en œuvre. Outre l'analyse des causes de dysfonctionnements qui amènent à une réalité territoriale quasiment imperceptible de ces projets, il est mis en avant leur forte diversité, à tel point qu'il est plus adapté de rendre compte de politiques de villes nouvelles dont celles qui apparaissent comme des villes nouvelles non-conventionnelles ou divergentes.

I. Genèse et évolution d'une politique apparemment volontariste

À la fin des années 1980 puis au début des années 2000, l'aménagement de villes nouvelles est officiellement politisé en Algérie, notamment par son inscription dans les orientations nationales d'aménagement du territoire. Toutefois, ponctuellement, de telles options figurent dans le discours public dès le début des années 1960. Certaines d'entre elles constituent d'ailleurs les trames de projets actualisés et refondés ultérieurement. Dans un contexte d'indépendance, l'archétype de la VN-nouvelle capitale a été convoqué. En 1961, Ferhat Abbas propose d'aménager une nouvelle capitale dans la périphérie algéroise, entre les localités d'Aïn Bessem et Bouira. Le projet est refusé par Ben Bella pour qui Alger, au regard de sa modernité à l'occidentale, est la seule ville qui puisse être érigée au rang de capitale nationale.

Avec l'arrivée de Boumediène, l'idée de nouvelle capitale est remise à l'étude selon une triple-argumentation démographique, foncière et sécuritaire : afin de faire face à un exode rural qui serait massif tout en préservant les terres arables côtières et en prévention d'éventuelles agressions ennemies – les spectres de 1967 et 1973 ne sont pas très loin –, il conviendrait de relocaliser la capitale à l'intérieur du pays. À ce registre de justification énoncé s'ajoute un non-dit géostratégique : selon

l'analyse de Sidi Boumedine (2004), « ces projets de relocalisation (partielle) de la capitale et des grandes villes procédaient d'une volonté du Pouvoir de mettre de la distance entre lui et les populations urbaines, souvent frondeuses pour ne pas dire contestataires [...] ». Le site de Boughezoul est retenu mais finalement, le projet sera reporté *sine die*. Durant le mandat de Bendjedid, il sera évoqué, guère plus. Relancé très furtivement par le gouverneur du Grand Alger en 1999, il est à nouveau évoqué avec moult mise en image – dont la dénomination Algérie – par Bouteflika en 2002. *In fine*, vidé de son objectif de nouvelle capitale, le projet de Boughezoul figure parmi les projets algériens de VN actuellement en cours d'aménagement (Cf. *infra*).

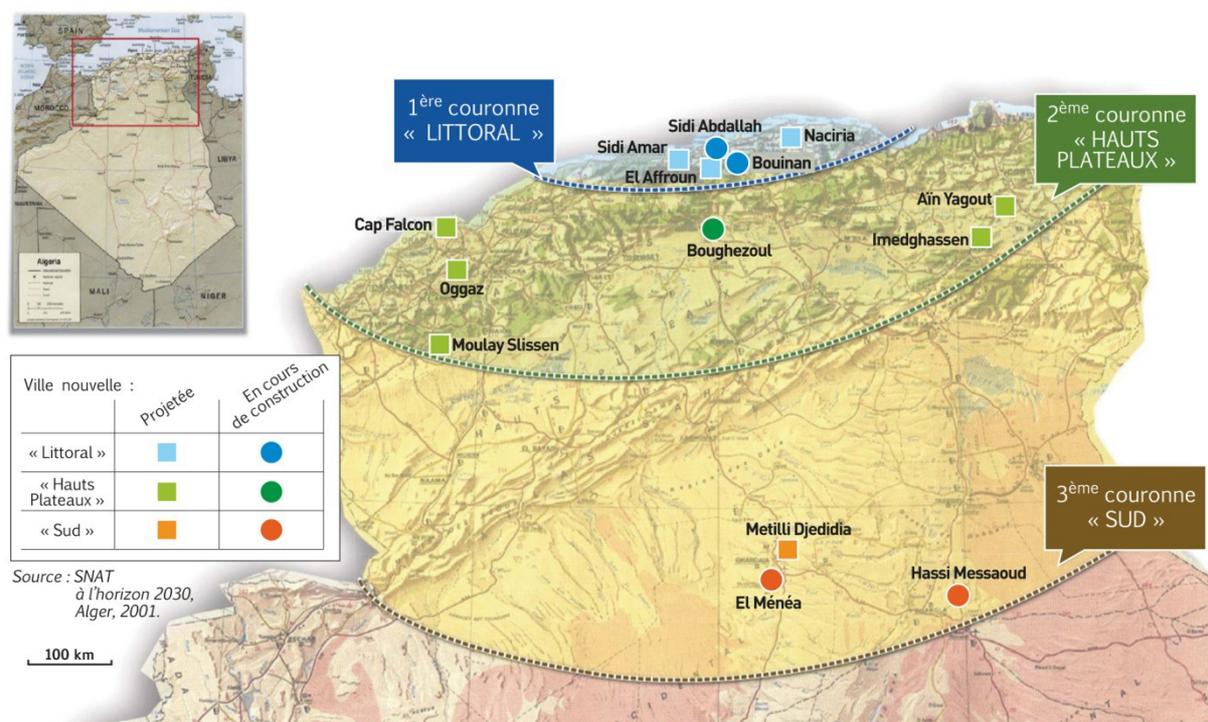
Dans le registre des VN relevant de l'aménagement métropolitain, les projets de Sidi Abdellah et Bouinan, dans la périphérie d'Alger, témoignent eux aussi d'une lente gestation et évolution de cette politique. Si les dispositifs semblent nouveaux, ils relèvent « d'une démarche conceptuelle ancienne » (Safar Zitoun, 2014). Ces projets trouvent leurs origines dans le scénario de « renforcement des villes satellites d'Alger », élaboré en 1956 par l'Agence du Plan. L'idée est réadaptée par le Centre national d'études et de recherche appliquée en urbanisme qui propose trois variantes de création de « pôles secondaires » dans l'algérois. La réduction de la « pression » sur la métropole algéroise, sans que son caractère ne soit jamais précisé, figure alors au rang des premiers arguments de promotion de ces projets.

C'est en 1987, bien plus tard, que ces propositions vont être reformatées et agrégées à d'autres, l'ensemble étant intégré officiellement comme outil de la politique nationale d'aménagement du territoire. Le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT, 1987) entérine l'aménagement de VN comme instrument majeur des orientations de planification territoriale à l'échelle nationale. Dans une période où l'aménagement du territoire n'est pas relégué à l'arrière-plan de la pensée politique nationale, les VN sont censées représenter un outil du rééquilibrage territorial, alors un des paradigmes de la pensée aménagiste. C'est dans ce cadre, légitimé par la loi n°87-03 (27/01/1987) qu'est pensé le transfert des populations du littoral vers la région des Hauts-Plateaux. Le SNAT prévoit une double-fonctionnalité : celle du rééquilibrage territorial à l'échelle nationale et celle de l'aménagement d'espaces où doit s'effectuer le redéploiement de populations à l'échelle métropolitaine ou locale. Outre ces deux préceptes, les objectifs affichés et communs aux projets sont : l'organisation de l'armature urbaine du nord et des Hauts-Plateaux en prévision d'une population qui dépasserait les 30 millions d'individus à l'horizon 2010 ; la création d'emplois dans des VN qui seraient pourvoyeuses d'activités économiques par l'installation d'industries et de grands chantiers de réalisation ; la promotion de l'investissement à travers le partenariat public-privé ; la création de villes structurées, dotées d'équipements et d'infrastructures.

Le SNAT de 1987 identifie plus de 25 projets potentiels de VN, localisés selon un zonage en « couronne », qui évite soigneusement le nord-est et le nord-ouest du pays, autrement dit le constantinois et l'oranais. La première comprend les *wilayate* d'Alger, de Tipaza, de Boumerdés et de Blida, tandis que la deuxième couvre les *wilayate* de Chlef, d'Aïn Defla, de Bouira, de Tizi Ouzou et de Béjaïa. La troisième couronne circonscrit la région des Hauts-Plateaux, dans laquelle le SNAT prévoit déjà douze projets, parmi lesquels : Negrine, Boughezoul, Aïn Deheb ou encore Kharfallah. Enfin, la dernière couronne englobe la région saharienne, dans laquelle pas moins de neuf projets sont identifiés, dont : les sites d'El Ménéa, d'In Salah ou d'Arak, dans les *wilayate* de Ghardaïa ou de Tamanrasset, etc. Mais, au terme de la décennie 1980, aucun des scénarios envisagés n'a été développé. Si les raisons de blocage sont multiples, la crise financière traversée par le pays durant cette période, suite à la forte chute des cours du pétrole et à l'endettement ainsi généré, apparaît comme un des facteurs majeurs de la non-mise en œuvre des projets. L'État n'est alors pas en mesure de mener des projets aussi ambitieux qu'ils sont onéreux.

L'idée d'aménager des VN est remise au goût du jour au sortir de la période dite de la décennie noire. Il est à noter cette récurrente volonté des régimes autoritaires à vouloir édifier des cités "ex nihilo", à la fois pour marquer l'histoire et détourner l'attention, par goût du symbolique et du démiurgique. Le Schéma national d'aménagement du territoire à l'horizon 2030 (SNAT 2030, 2001), promulgué par loi n°01-20, marque ce regain de volontarisme.

Document n°1 : Localisation des projets de villes nouvelles selon le SNAT 2030



Source : *Les Cahiers d'EMAM*, 2017

Le Plan d'action territorial (PAT), document de synthèse du SNAT 2030, propose l'aménagement de VN à plusieurs reprises, notamment dans les numéros 6, 7, 8 et 10, concernant respectivement « le freinage de la littoralisation et l'équilibrage du littoral : les VN de la première couronne ; L'option Hauts Plateaux : VN des Hauts Plateaux ; L'option développement du Sud : un système urbain hiérarchisé ». Si l'idée de la VN est reprise, des évolutions peuvent être soulignées. D'une part, le zonage est simplifié pour être réduit à trois « couronnes » : « Littoral », « Hauts-Plateaux » et « Sud ». D'autre part, le nombre de projets annoncé est moindre, bien qu'apparaissant toujours ambitieux : le SNAT 2030 envisage quatorze projets de VN, seulement... Il introduit alors un nouveau prisme idéologique pour le contexte algérien, notamment basé sur la « nécessité de renforcer : la compétitivité et l'attractivité des territoires, la capacité d'entraînement des pôles d'excellences, l'efficacité des partenariats publics-privés », le vocabulaire de l'urbanisme libéral est appuyé. La présentation officielle de l'ensemble des projets les montre comme devant tous être des pôles d'excellence scientifique, particulièrement dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Ici, on peut lire ce que certains appellent les transferts ou circulation des modes de faire, à travers un fort mimétisme avec l'aménagement du territoire à la française, au moins en apparence. D'ailleurs, une délégation de la DATAR a joué le rôle de conseil pour l'élaboration de ce deuxième SNAT, de même, élaboré aussi en partie selon les "bonnes pratiques" édictées par l'Union européenne.

En 2002, le volontarisme politique apparent quant à l'édification de VN est complété par la création d'un cadre législatif spécifique relatif à leur aménagement. La loi n°02-08 relative aux conditions de création des VN et de leur aménagement est adoptée. Ce texte précise que « la création des VN ne peut intervenir que dans les régions des Hauts-Plateaux et du Sud ». Toutefois, il introduit une possibilité de contournement, en indiquant que « à titre exceptionnel et en vue de réduire la pression sur les grandes villes d'Alger, d'Oran, de Constantine et d'Annaba, la création de VN [puisse] intervenir dans les régions du Nord du pays ». Ainsi, l'aménagement de VN à des fins de réorganisation métropolitaine est ouvert. Parmi les cinq projets effectivement lancés (Cf. *infra*), deux se situent dans

l'aire métropolitaine d'Alger. La loi précise les modalités de la maîtrise d'ouvrage des projets. Elle introduit l'obligation d'instituer un organisme spécifiquement dédié au pilotage et à l'aménagement des projets, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) : l'établissement public de la VN (EPVN) ou l'organisme en charge de la VN (OVN). En théorie, l'aménagement de VN en Algérie dispose d'une assise politique et juridique significative, de par un cadre législatif *ad hoc* et un statut d'instrument officiel de la politique nationale d'aménagement du territoire.

II. Des projets variés et très en retard : réalités discursives versus mirages territoriaux

En dépit de représenter des projets ou des sujets de premier plan qui reviennent fréquemment dans les discours politiques et médiatiques, un état des lieux actuel des VN démontre que leur application, leur développement ou encore leur aboutissement sont compromis ou repoussés continuellement. Sur un plan général, le nombre total de projets en cours de réalisation atteint cinq unités, alors que le SNAT 2030, pour rappel, en identifiait quatorze.

S'agissant de ces cinq projets, leur état d'avancement respectif est très diversifié, mais pour l'ensemble bien en deçà des calendriers prévisionnels. Un examen minutieux de leurs caractéristiques met aussi en déséquilibre le caractère unitaire de la politique qui les porte. Il est plus précis d'évoquer des politiques algériennes de villes nouvelles. Les sites des projets sont hétérogènes, certains sont situés dans des milieux périurbains (Bouinan, Sidi Abdellah), d'autres dans des milieux steppiques (Boughezoul) ou désertiques (Hassi Messaoud, El Ménéa). On peut lire dans ces localisations deux orientations généralement attribuées aux VN : d'une part, la ville conçue pour recomposer le territoire régional, « pour créer un pôle d'entraînement dans des espaces délaissés », d'autre part, la ville conçue pour « décongestionner une métropole urbaine » (Côte, 2006). Ce que ces différences de localisation induisent en termes de « greffe territoriale » ou encore de « bonne prise » du projet, est à considérer avec attention. L'aménagement d'une VN ne présente pas les mêmes contraintes selon que son site est pourvu ou non de réseaux, d'établissements humains, d'équipements d'infrastructures... Préexistants au projet. La diversité géographique des sites d'implantation des projets est un premier levier qui les différencie. En outre, on observe de fortes variations entre les seuils et caractéristiques propres à chaque projet (démographie, superficie, nombre de logement) ou encore leur conception. De même, si certains objectifs apparaissent génériques, communs à tous les projets engagés, d'autres leurs sont plus spécifiques. À cet égard, le cas d'Hassi Messaoud est exemplaire. Ce projet est connexe, d'une certaine manière, de la mise en application de la loi n°04-20 (25/12/2004) relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes. En effet, une partie de l'actuelle ville d'Hassi Messaoud, parmi les plus importants pôles pétroliers du pays, est aménagée dans des zones considérées à risque – au-dessus de réseaux de pipelines – depuis l'adoption de cette loi. Il a donc été décidé de relocaliser la ville avec un projet de VN, à quatre-vingt kilomètres de son site d'origine. On voit qu'ici, outre les dites excellence et attractivité territoriales, d'autres paramètres sont à considérer.

Au-delà des singularités qui peuvent caractériser ces projets, ils possèdent en commun le fait d'offrir une très faible concrétisation sur le terrain, pour le dire autrement, ils n'ont que très peu, voire aucun effets territoriaux. Leur mise en œuvre est très lente. Ils oscillent entre les stades de l'aménagement de la voirie et des réseaux divers (VRD), du terrassement, de la construction immobilière très partielle, de l'étude, de la mise en plans, de la réalisation de quelques équipements, de l'apurement foncier, etc. Et extrêmement rarement, de l'habiter. A. Bellanger décrit en 2014 à propos de Boughezoul : « quelques grues, quelques squelettes de bâtiments, pas grand-chose de plus, pas de route décente, pas un immeuble d'habitation, ni gare, ni aéroport ». De mêmes, sur ces cinq projets, il n'y en a un qu'un seul qui ait été inauguré par le président de la République et ce, très récemment. Toutefois, l'événement médiatique que cela a suscité ne doit pas masquer la faiblesse de la réalisation. Le projet de Sidi Abdellah est loin d'avoir été livré dans son intégralité. En réalité, seul un îlot de quelques dizaines

d'hectares a été parcouru par le convoi présidentiel à la fin de l'année 2016. Les images réalisées à l'occasion ont été savamment diffusées en boucle dans les médias télévisés publics, donnant ainsi l'image d'une réalisation plus importante que ce qu'elle ne l'est en réalité.

La faiblesse de la production territoriale de ces projets de VN est à la mesure de leur mise en image, très exacerbée, qui entretient la confusion entre réel et idéal pour ne pas dire idéalisé. Tous ces projets bénéficient d'un marketing soutenu, qu'il passe par les discours élogieux des représentants politiques ou par l'iconographie développée par les divers bureaux d'études et relayée par les maîtres d'œuvres. Les techniques les plus actuelles sont utilisées : vidéoclip, *rendering*, imagerie en trois dimensions, modélisation numérique de terrain, personnages et décors orientalisés mais aussi occidentalisés – qui frôlent le cliché –, diffusion sur des plate-formes de partage en ligne. Ces vecteurs et outils participent d'une autre réalité de la politique algérienne de VN, numérique, virtuelle. Ainsi, on n'a retenu que sept vidéoclips mettant en valeur certains des projets de VN (Cf. document n°2), mais il y en a beaucoup plus sur le web. À eux seuls, ils totalisent presque 150 000 vues, à partir d'une seule plate-forme et donnent à voir une réalité fantasmée. Pour certains, leurs montages sont soigneusement élaborés, et peuvent atteindre des durées d'une dizaine de minutes. L'opulence d'une mise en image orientée positivement est claire néanmoins celle qui apporte un éclairage contradictoire, ne peut être omise. Des articles de presse sont de plus en plus nombreux à pointer les retards accusés par les projets, les décalages entre les discours et les réalités ou encore, à s'interroger sur les causes de l'absence de résultats palpables, concrets (Cf. document n°3).

Document n°2 : Liste de vidéoclips promotionnels de projets répertoriés sur Youtube

Intitulé	Date du post	Durée	Nombre de vues
« Nouvelle ville Bouinan »	24/03/2017	4'47	2 836
« Nouvelle ville Bouinan »	19/06/2016	4'47	54 435
« VN en Algérie à Hassi Messaoud »	24/02/2015	10'10	125
« Welcome to the new capital Boughezoul »	03/01/2014	2'41	19 945
« Algérie, VN de Bouinan »	24/06/2013	2'25	6 326
« Algerian new capital, Boughezoul »	19/06/2012	11'04	77 825
« Le rêve de la VN [Hassi Messaoud] »	01/02/2008	7'24	3 708

Source : relevé par J.-M. Ballout, 2017

Document n°3 : Critiques médiatiques des projets de villes nouvelles

Intitulé de l'article	Périodique	Date de parution
« La nouvelle ville de Sidi Abdellah à l'abandon »	<i>El Watan</i>	13/09/2004
« Nouvelle ville de Sidi Abdellah : un projet qui s'éternise »	<i>Le Temps</i>	30/11/2016
« Un projet et des interrogations. VN de Boughezoul, un projet au ralenti »	<i>Liberté-Algérie</i>	13/01/2015
« Algérie : nouvelle ville de Hassi Messaoud. Réalité ou chimère »	<i>La Tribune</i>	04/07/2017
« Le projet de réalisation de la VN de Hassi Messaoud relancé »	<i>Algérie1</i>	14/04/2011

« Boughezoul, Sidi Abdellah, El Ménée, Bouinan et Hassi Messaoud : le mirage des villes nouvelles »	Algéria Watch	21/02/2014
« La fable des villes nouvelles »	L'Expression	20/05/2012

Source : relevé par J.-M. Ballout, 2017

Document n°4 : Caractéristiques des projets de villes nouvelles en Algérie

Intitulé du projet	Localisation (ville la plus proche)	Nombre d'habitants prévu	Date d'approbation	Nombre de logements prévu	Superficie (ha)
Boughezoul	Alger = 160	400 000	01/04/2004 – DE n°04-97	-	4 650
Sidi Abdellah	Alger = 25	200 000	05/09/2004 – DE n°04-275	54 000	7 000
Bouinan	Alger = 30	200 000	01/04/2004 – DE n°04-96	52 000	2 175
Hassi Messaoud	Ouargla = 80	80 000	18/09/2006 – DE n°06-321	18 400	4 483
El Ménée	Ghardaïa = 250	30 000	28/11/2007 – DE n°07-366	-	600

Source : Journaux officiels de la RADP, n°49, 2000 ; n°20, 2004 ; n°58, 2006, n°76, 2007
DE : Décret exécutif

Un inventaire des articles de dressant des descriptions récentes, parus dans la presse indépendante, montre que ces projets peuvent tous être qualifiés d'éléphants blancs de l'aménagement, dans la mesure où de lourdes dépenses ont d'ores et déjà été engagées, ne serait-ce qu'en termes d'études de faisabilité, d'aménagement/viabilisation, sans que les retombées escomptées ne soit à la hauteur, pas même palpables, ou très peu.

Le projet sur le site de Boughezoul est promulgué en 2004, par la voie d'un décret exécutif relatif à l'aménagement de la VN de Boughezoul. Situé à 120 kilomètres au sud d'Alger, dans la région des Hauts-Plateaux, il est censé contenir un « techno-parc » et abriter le siège de l'Agence spatiale algérienne. En outre, il devrait disposer d'un centre d'excellence du tertiaire dit supérieur. Néanmoins, aucune date n'a été avancée quant à la réception du projet, comme c'est le cas pour les quatre autres... En 2012, seul les travaux de réseaux routier, d'assainissement et d'alimentation en eau potable ont débuté, partiellement, et ils sont alors avancés à 70%. En 2014, les travaux de VRD sont partiellement réalisés et le plan d'aménagement de la VN n'est adopté qu'en 2016, tout comme celui de Sidi Abdellah et d'Hassi Messaoud. Actuellement, ces projets de VN sont réduits à des plans, des schémas, des maquettes, en dépit d'investissements colossaux ne serait-ce qu'en termes d'études...

Le décret exécutif visant à la réalisation de la VN de Bouinan est promulgué en 2004. Dix années plus tard, en 2015, le projet n'est encore qu'une maquette. Courant 2016, l'établissement en charge de la VN annonce la réception partielle du projet en 2019. D'un coût annoncé de dix milliards de dinars pour une première partie de 450 ha, soit 20% de la superficie totale, ce projet devrait constituer une « échappatoire pour les habitants de Blida et d'Alger (encombrement, circulation, surpeuplement, croissance démographique, rareté du foncier) ». En 2016, une livraison de 16 000 logements AADL est annoncée entre septembre 2017 et juin 2018, dont une première tranche sûre de 7 000 unités en septembre car la VRD est déjà assurée, quand à la deuxième tranche, des entraves en matière de raccordements aux réseaux d'assainissement et d'évacuation des eaux pluviales pourraient compromettre sa remise dans les délais.

Quelques mois plus tard, le projet de Sidi Abdellah est lui aussi promulgué. Ce projet, déjà lancé au milieu des années 1990, est sensé comprendre un cyber-parc, un technopôle, un pôle universitaire, etc.

La DUP est décrétée en 2008. Mais, en 2015, les quelques chantiers visibles tardent à aboutir et, selon un journaliste du quotidien El Watan, le peu de cités réalisées « manque totalement d’imagination et ne correspond nullement aux standards de l’urbanisme futuriste avec lequel les autorités algériennes ont fait rêver nos concitoyens » En, décembre 2016, l’inauguration d’une partie du projet a lieu mais on est loin du pôle pharmaceutique et biotechnologique sur 148 ha. Il est rapporté un aspect de cité-dortoir de par la reconversion récente du projet en réceptacle à programme de logements, notamment AADL : « on ne s’y sent pas dans une ville moderne ».

Le projet de VN de Hassi Messaoud, aussi appelé « ville-oasis » ou « ville verte dans le désert », a pour objectif la relocalisation de la ville et de sa population. Il atteint un coût global de 90 milliards de dinars, le coût partiel de la première tranche dite de quartiers prioritaires représentant 20 milliards pour une livraison annoncée à la fin de l’année 2020, en 2015... Courant 2014 déjà, le projet n’en est seulement qu’au stade de la contractualisation avec des bureaux d’études et des entreprises pour l’étude, la réalisation et le suivi des travaux de VRD. En 2016, des travaux d’aménagement sont en cours (terrassement/VRD) seulement sur une partie du site.

Enfin, s’agissant d’El Ménéa, dernier projet promulgué, en 2007, si le démarrage des travaux de ce qui est censé devenir « un pôle d’excellence touristique et une base de développement d’une agriculture durable » a été annoncé en 2013, le projet est actuellement à l’état de *black out* : il n’y a aucune avancée concrète, tant sur le terrain que dans les discours officiels.

III. Des facteurs de dysfonctionnements multiples

La maîtrise foncière de l’espace considéré est un prérequis pour tout aménagement urbain. Pour une VN, cela prend une dimension particulière. En cela, on peut considérer que tout projet de VN, quel qu’il soit, relève intrinsèquement d’un opportunisme foncier. L’assurance de pouvoir aménager un site d’un seul tenant sur une longue durée, ce qui implique une très vaste assiette foncière, représente un des intérêts majeurs de ce type de projet. Or, dans la plupart des cas algériens, hormis celui de Boughezoul, cette dimension "conceptuelle" n’est pas vérifiée. L’apurement foncier n’est pas encore réglé, plus de dix années après l’officialisation des projets. Les modalités d’expropriation, les montants d’indemnisation sont difficiles à instaurer, de même que les compromis sont laborieux et prennent du temps. Dans une interview accordée à un journal télévisé, le directeur de l’EPVN de Sidi Abdellah explique : « [il faut] définir la déclaration d’utilité publique pour l’assiette concernée, sinon, on ne peut pas enlever les droits de jouissance ou exproprier un citoyen. Après avoir fait cela, il faut déterminer qui est le propriétaire. Il faudrait que l’on fasse une procédure d’évaluation, que l’on consigne les fonds, que l’on indemnise, et c’est après cela que vient la prise de possession du terrain » (2016). Pour le cas de Bouinan, les confrontations liées à la question foncière et aux expropriations ont pu déboucher sur des émeutes, entraînant le gel des délivrances d’actes d’urbanisme. Ainsi, des entreprises étrangères auxquelles des marchés ont été octroyés, se sont retrouvées dans l’impossibilité de progresser du fait d’opérations d’expropriation inachevées.

D’autres facteurs, de dimension structurelle, affectent la mise en œuvre de la politique algérienne de VN. La qualité « bicéphale » (Sidi Boumédine, Signoles 2017) du portage de cette politique, mais surtout, la dualité qui en découle, en sont caractéristiques. Jusqu’à il y a peu, la responsabilité politique de l’aménagement des VN incombait au ministère en charge de l’aménagement du territoire. Cette situation était le fait de la création du ministère de l’Aménagement du territoire, de l’environnement et de la ville (MATEV), cette dernière compétence, non intégré au ministère de l’Habitat et de l’urbanisme (MHU), faisant une différence. Or, cette répartition des missions a été problématique pour user de l’euphémisme. D’un côté, le MATEV élabore les politiques territoriales dont celles relatives à l’urbain, alors qu’il n’a pas les capacités d’agir sur les politiques urbaines car elles dépendent du MHU, lequel a en charge la production des documents relatifs à l’occupation des sols (Plan d’occupation des sols, Plan directeur d’aménagement urbain) et la construction des équipements

publics et des logements. À propos des difficultés de mise en œuvre de cette politique, liées à ce portage conflictuel, le ministre de l'Habitat, de l'urbanisme et de la ville, alors que son institution vient fraîchement de récupérer la compétence Ville, déclare en 2013, à l'occasion d'un moment de passation de pouvoir avec la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement : « à un moment donné, il y avait des autorités différentes en charge de la Ville, ce qui posait des problèmes de coordination » (Le Quotidien d'Oran, 2013).

L'aménagement d'une VN nécessite une maîtrise d'ouvrage et d'œuvre décloisonnées, fondées sur une approche interministérielle. Cependant, une logique sectorielle prévaut encore. Les différents responsables de départements ministériels conservent leurs prérogatives, tant en matière d'allocation de crédits que de normes à respecter. À cela s'ajoute le refus de délégation à des échelons inférieurs, ce qui affecte en partie le rôle des EPVN/OVN. Chaque ministère décide seul de son timing, de son maître d'œuvre ou bureau d'études. L'exemple des programmes de logements est édifiant. Ils nécessitent « l'accord préalable du ministère de l'Habitat. Mais celui-ci a ses propres normes de confort, de coût, de prix de vente, etc., ce qui exclut d'emblée les opérations de construction dans le haut-standing et l'écologique. En conséquence, dans une ville comme Boughzoul, il est pratiquement impossible de pouvoir construire des logements de standing en mesure d'attirer des chercheurs, sachant que le MHU fera comme il l'entendra, comme il le fait actuellement à Bouinan et Sidi Abdellah » (*Ibid*). Pour rappel, ces projets sont censés devenir de futurs pôles d'excellence, notamment dans le domaine de la recherche.

L'hyper-centralisation de la maîtrise d'ouvrage constitue une autre entrave à sa mise en œuvre effective. Cela n'est pas sans rappeler que les politiques de VN sont généralement menées dans des contextes politiques autoritaires, *a minima* très centralisés. Certains historiens de l'urbanisme ont convenu qu'en France, une telle politique n'aurait pu être exécutée après le début des années 1980, charnière de la décentralisation. Dans le cas de la réalisation et de la gestion de VN, la subsidiarité semble être un élément à considérer. Pourtant, ce n'est pas le cas ici, au contraire. La loi de 2002 opère une « recentralisation du contrôle des VN » (Safar-Zitoun, 2014). Alors que les établissements publics de VN sont censés garantir une gestion locale du volet opérationnel des projets, ceux-ci sont directement rattachés à une tutelle ministérielle et non une tutelle administrative locale. La présidence du conseil d'administration passe du wali de la wilaya concernée au ministère de tutelle. En somme, les projets se voient affectés d'un statut d'extra-territorialité. Cette loi institutionnalise de multiples dérogations, tant en matière de régulation foncière que de réalisation des équipements ou des infrastructures. Elle entraîne un « dépassement du rôle des communes » (Sidi Boumedine, 2014), une mise à l'écart des pouvoirs locaux que constituent les collectivités locales. En outre, du fait de son statut de « projet d'intérêt national », la VN, son plan, s'impose aux autres documents de planification territoriale tels que le PDAU.

La faiblesse de l'attractivité générée par ces projets en termes d'investissements (IDE) constitue un autre facteur de blocage. L'incertitude du climat politique et économique algérien, la corruption devenue plus que banale, la pesanteur administrative et réglementaire, n'incitent guère les investisseurs étrangers, au moins des secteurs de l'aménagement et de la construction immobilière, à placer des capitaux dans cette politique. Si entreprises étrangères il y a, le capital du consortium est généralement détenu à majorité par un État. C'est le cas de la forte présence de groupements chinois, laquelle dépasse largement la politique de VN pour se référer à des rapports bilatéraux "privilegiés" et ancrés de longue date. Généralement, ce sont des entreprises nationales de la construction reconnues sur le marché qui sont à l'œuvre (COSIDER, SOREST, etc.). Toutefois, bien qu'importantes, elles ne pallient pas, loin de là, à un défaut de savoir-faire, à tout le moins d'un point de vue quantitatif (Meghraoui-Chouguiat, 2007). Cela explique en partie l'état de dégradation avancé des quelques bâtiments présents sur les sites. Les réalisations sont majoritairement faites dans l'urgence, sans suivi, et, très souvent, avec très peu, voire aucun, contrôle technique de la construction.

Récemment, la réalité de l'économie de rente s'est surajoutée à ce faisceau de dysfonctionnements, loin de prétendre à l'exhaustivité. La chute du cours du pétrole, depuis 2014, est son maintien à un niveau très bas au regard de qu'il était jusqu'alors – l'État Algérien a un temps fait valoir son

autonomie du fait d'une réserve de change équivalente à 200 milliards de dollars, surtout imputable à sa rente gazière – participent de l'oblitération actuelle de la politique. À Boughezoul, elle signifie réduction des effectifs d'ouvriers sur les chantiers et augmentation de leur retard de livraison déjà bien entamé.

IV. Ali Mendjeli : la paradoxale "réussite" d'une VN divergente

Selon les observateurs constantinois spécialistes en aménagement, non sans une pointe d'ironie, Ali Mendjeli constitue l'unique projet de VN concrétisé sur le territoire algérien. Seul ce cas est pleinement entré dans une phase d'habiter et de gouvernance de nouveaux territoires issus de la réalisation du projet. Ali Mendjeli constitue un tour de force démographique : en 1995, une famille d'agriculteurs habitait cette portion du plateau situé à une dizaine de kilomètres dans la périphérie sud de Constantine ; actuellement 250 000 personnes y vivent. Indubitablement, ce projet participe activement des recompositions socio-spatiales actuellement en cours à l'échelle régionale.

Ce "succès" urbanistique n'a pas été programmé. Le projet d'Ali Mendjeli est officiellement une « VN » mais il a été initié sans l'aval du pouvoir central. Le SNAT (1987) exclut tout aménagement de VN dans le constantinois. Pourtant, ce projet est décidé et engagé à l'échelon de la wilaya de Constantine au milieu des années 1990. Cette VN représente une « entorse aux orientations nationales d'aménagement du territoire » (Ballout, 2014), c'est une VN divergente. Les facteurs qui conduisent à ce dépassement du pouvoir central sont la rareté foncière dans le périmètre de la ville-centre, la réalisation de programme de logements en grand nombre, les nécessités de relogement dues au risque sismique dans certaines zones de la ville-centre. Dans un premier temps, ce coup parti prend la forme d'une concentration des programmes de logements uniquement sur le plateau d'Aïn El Bey, alors que leur répartition était prévue à l'échelle de la wilaya. De même, les différents walis qui se succèdent au cours de la période des années 1990, orientent les budgets de plans de développement sectoriel (PSD) sur le projet. Toujours au cours de cette période, il est pris soin de légitimer *a posteriori* le projet par la voie de l'urbanisme réglementaire en l'inscrivant dans le PDAU et en le dotant de POS. Dans un contexte économique nettement amélioré et un contexte politique stabilisé, un tournant s'opère en 2000 par une forme de reconnaissance présidentielle du projet. Cette année, par le biais d'une dénomination officielle choisie par Bouteflika et d'une visite sur le terrain, le projet d'Ali Mendjeli est officiellement reconnu en tant que « VN d'Ali Mendjeli » (décret présidentiel n°2000-217, 05/08/2000). S'en suivront la réalisation de plusieurs équipements de rayonnement régional (hôpital militaire, université) et de très nombreux programmes de logements.

Cette « VN » fait l'objet de vives critiques, s'agissant de son résultat architectural, spatial, paysager, etc., tant par les pouvoirs publics, que les médias, les spécialistes, les habitants (généralement pas ceux de la VN...). Ce, à tel point que ce projet a souvent été évoqué par des personnalités publiques comme l'exemple de ce qu'il ne fallait pas faire en matière d'aménagement de VN. Pourtant, en dépit de tous les défauts qu'il peut comporter, d'après quelques analyses, ce qui confère une certaine réussite à ce projet, c'est le dynamisme urbain qu'il renvoie. La VN d'Ali Mendjeli est un espace où se cristallisent des urbanités émergentes périphériques (Ballout, 2015). Pour nombre de ses habitants, elles incarnent la « nouvelle Constantine », « Constantine bis », « l'avenir de Constantine », ou encore, une ville à part entière, dont on devient peu à peu fier d'être habitant. Elle est devenue le théâtre de centralités multiples : résidentielles, administratives, tertiaire supérieur, commerciales. Si cette dynamique est en partie le fruit d'investissements importants de l'État, elle est aussi le résultat d'une fabrique publique, celle des « habitants ordinaires qui prennent le devant de la scène pour façonner l'espace de la VN » (A. Lakehal, 2015). La VN ressort d'un espace fortement approprié par ses habitants. Les très nombreux cafés sont une figure de l'animation sociale au quotidien, de même, les souks et autres espaces commerciaux, dont certains sont spécifiques à la VN, constituent des « lieux de brassage social intense » (A. Lakehal, 2017).

La différence de concrétisation que donne à voir le projet d'Ali Mendjeli avec ceux engagés dans le cadre officiel de la politique de VN peut s'expliquer en partie par la singularité de la genèse et du contexte local de ce projet (Cf. *supra*). En outre, quelques autres facteurs peuvent compléter cette explication. D'une part, contrairement à ce qui peut s'observer avec les projets situés dans l'algérois par exemple, celui d'Ali Mendjeli n'a pas connu – ou très peu – de concurrence avec d'autres projets d'aménagements à vocation résidentielle. D'autre part, l'engagement de l'État connu par le projet durant la première moitié de la décennie 2000 n'a jusqu'alors pas été reproduit dans le cas d'autres projets de VN. Enfin, Ali Mendjeli présente une temporalité de réalisation beaucoup plus longue que celle des projets passés par le cadre de la loi n°02-08 : il faut laisser le temps au projet. Plus de dix années d'écart, ce n'est pas négligeable.

Cette émergence de nouvelles centralités et territorialités urbaines ne doit pas masquer de nombreuses failles du projet révélées par son habiter. D'un point de vue spatial *stricto sensu*, ce nouvel espace urbain est difficilement lu – au sens Lynchéen – et appréhendé par ses habitants et semble être dénué de toute réflexion en termes de composition urbaine qui soit devenu effective. Le parc immobilier se dégrade très rapidement, trop au regard du caractère récent des constructions et incarne un état d'obsolescence trop en avance. Les paysages minéraux et grisonnants offerts par la VN, empreints d'un urbanisme mélangeant progressisme et culturalisme (Choay, 1965), marqués par l'uniformité et la monotonie paysagères reflètent d'ores et déjà un état d'usure et de vétusté prononcé de la VN dans son ensemble. Si ce phénomène n'est pas propre au cas algérien (Baudelle, Ducom, 2008), la rapidité avec laquelle il a lieu suffit à faire d'Ali Mendjeli un cas particulier. Les fragments importants d'espaces non aménagés ou non-bâties, encore nombreux, sortes de friches urbaines qui marquent la VN et la quasi-absence d'aménités urbaines concourent davantage à son manque de lisibilité.

Ainsi, une partie des habitants de la VN est porteuse de représentations très négatives. Certaines réappropriations toponymiques sont explicites. Ces dénominations populaires attribuent à l'espace aménagé « par le haut », des connotations relatives à l'abandon, à l'immobilisme, à l'inachèvement, à la marginalisation : « La délaissée », « L'oubliée », « Ali congelé » ; « Poubelle-ville » ; « Bidonville » ; « Le désert » ; « L'Arizona » ; « Planète Mars » ; « Le bordel » ; « Ville-béton ». Outre de par la qualité jugée insatisfaisante du cadre spatial, ces images trouvent aussi leurs origines dans les problèmes de gouvernance territoriale relatifs au projet, plus précisément à la gestion du territoire qui en découle. Ainsi, si le projet a été réalisé par le haut, il est demandé à la collectivité locale dans laquelle est circonscrit le site, de prendre en charge la gestion post-réalisation du projet. Or, la commune d'El Khroub, sur lequel a été parachuté ce projet – elle n'a jamais été partie prenante de sa conception ou de quelque autre étape que ce soit – ne le souhaite pas même si elle y est contrainte d'une certaine manière, mais avec des capacités insuffisantes. L'absence d'une institution *ad hoc* de gouvernance du projet a ainsi en partie pour conséquence les carences affichées de certains services urbains essentiels : assainissement, entretien de la voirie, éclairage public, services administratifs de proximité, collecte des déchets, etc. La création d'une entité territoriale *ad hoc* représentative de la VN et en charge de sa gestion, par la voie d'un redécoupage politico-administratif, a été demandée plusieurs fois par les pouvoirs publics locaux. Cela a été entendu par le pouvoir central toutefois la question d'un redécoupage politico-administratif est épineuse en Algérie. Elle dépasse de loin le seul cas d'Ali Mendjeli et explique que cette proposition soit indéfiniment remise à l'étude ultérieurement.

Si la VN ne constitue plus un espace de ségrégation socio-spatiale très prononcée à l'échelle globale du projet, la concentration et la surreprésentation de classes sociales pauvres et populaires est encore d'actualité à des échelles infra-urbaines. La forte homogénéité sociale "par le bas" de la population a constitué une des failles de la VN. Cela s'explique par le fait que la VN a été élaborée, à ses débuts, en fonction des nécessités de la production de logement social locatif et des impératifs de relogements issues des opérations de résorption de l'habitat précaire et des bidonvilles. Certains ont ainsi évoqué « une VN du logement social ». Une forte diversification des programmes d'habitat, dont une partie de plus en plus importante pour les classes moyennes, a engendré une redistribution des catégories sociales qui habitent en VN. Le temps de la VN des pauvres ou de la « ZHUN à grande échelle » (Foura, 2005) est révolu depuis longtemps. Toutefois, il arrive que, dans le cadre d'opérations de relogements de grande envergure, les pouvoirs publics fassent encore l'erreur de reloger par plusieurs

centaines des familles d'une même provenance, vers un quartier identique de la VN, délocalisant ainsi tout en le reproduisant des formes d'enfermement socio-spatial, lesquelles ne sont pas sans effet sur des ambiances de violence ou de délinquance à l'œuvre dans certains fragments de la VN.

Conclusion

Force est de constater que, partant d'une posture pragmatique, les politiques contemporaines de villes nouvelles en Algérie n'offrent que peu de grain à moudre pour une analyse de leurs effets territoriaux. Plus de quinze ans après l'institutionnalisation de cette idéologie urbanistique comme instrument majeur des politiques urbaines/d'aménagement du territoire, la territorialisation des quelques projets engagés peine à voir le jour. L'usage abusif de cette terminologie dans la rhétorique politique suscite de nombreuses désillusions sociales. Les projets d'aménagement de VN correspondent à un certain type d'éléphant blanc de l'aménagement du territoire. En effet, de lourds investissements financiers ont déjà été effectués, sans qu'il n'y ait de répercussions concrètes. Ce sujet soulève des questions sur la réalité de l'usage des financements. Selon le directeur de la Caisse nationale d'équipement pour le développement (CNED), les projets de Boughezoul, de Sidi Abdellah, de Bouinan et d'El Ménéea auraient déjà bénéficié d'une dotation financière globale s'élevant à près de quatre milliards de dollars (*Algérie-Focus*, 2015). Ce budget très important n'a, pour l'heure, été utilisé qu'à des fins d'études et de travaux d'aménagement stricto *sensu* pour l'essentiel. Un journaliste explique : « la dernière fois qu'un élu a parlé de corruption généralisé autour de ces villes nouvelles, il a passé six mois en prison » (Bellanger, 2014).

Les difficultés de concrétisation de ces politiques, du fait de contextes spécifiques à chaque projet, sont variées : défaut de maîtrise foncière, maîtrise d'ouvrage conflictuelle, cloisonnement ministériel, faiblesse des investissements étrangers, crise de l'économie rentière, etc. La reprise en main de cette politique par le MHUV en 2011 a réglé le problème de la dualité du portage politique qui prévalait jusqu'alors. Néanmoins, l'aménagement des VN ne semble pas avoir gagné en efficacité depuis le rattachement du département de la ville à ceux de l'habitat et de l'urbanisme. Pire, cela laisse craindre une sorte de prédation foncière, car en récupérant la politique des VN, le MHUV voit son patrimoine foncier fortement augmenter. Or, les préoccupations de ce ministère, jusqu'à preuve du contraire, vont strictement à la réalisation de logements et d'équipements, non à la production urbaine et encore moins territoriale.

Ce revirement fonctionnel et cette réaffectation foncière doivent être appréhendés sous le prisme de ce que R. Sidi Boumedine évoque comme l'usage et la régulation de la rente. L'État algérien est confronté à plusieurs enjeux dont : « continuer à produire et générer de la rente au profit des groupes qui le dominent [...], mobiliser tous les moyens permettant d'assurer la pérennisation du système politique face à une contestation permanente ». Il est à supposer que dans le cas des VN, certaines stratégies vont les transformer en seules opportunités foncières et immobilières. Le fait que les sites de Bouinan et de Sidi Abdellah soient devenus depuis 2014, presque exclusivement des espaces supports de programmes de logement, le confirme.

Dans ce panorama algérien de VN, celle d'Ali Mendjeli, dans la périphérie de Constantine, fait figure d'exception. Cette VN divergente se démarque par les modalités non-conventionnelles de sa réalisation, de même que par son effet d'entraînement certain dans/sur les recompositions territoriales à l'œuvre dans la région. Toutefois, l'apparente "réussite" du projet ne saurait cacher de nombreux travers, dont des difficultés aiguës de gestion territoriale.

Bibliographie

- BALLOUT J.-M., 2015, « "Villes nouvelles" et urbanités émergentes dans les périphéries de Constantine et Marrakech », *L'Année du Maghreb*, CNRS Éditions, n°12, p. 55-74.
- BALLOUT J.-M., 2014, *Territorialisation par « villes nouvelles » au Maghreb. Regard croisé sur les projets d'Ali Mendjeli (Constantine) et de Tamansourt (Marrakech)*, thèse de doctorat en géographie et aménagement, université Montpellier 3, 703 p.
- BAUDELLE G., DUCOM E., 2008, « Renouveler les villes nouvelles », *Urbanisme*, n° 362, pp. 33-36.
- BELLANGER A., 2014, « Boughezoul, future capitale de l'Algérie », *France inter*, L'édito du Monde, 03/10/2014.
- CHOAY F. 1965, (1^{ère} éd.), *L'urbanisme, utopies et réalités – Une anthologie*, Paris, Seuil, 447 p.
- CÔTE M., 2006, *Constantine – Cité antique et VN –*, Média-Plus, 122 p.
- FOURA Y., M., 2005, « VN ou ZHUN à grande échelle ? L'exemple d'Ali Mendjeli à Constantine », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°98, pp. 122-126.
- LAKEHAL A., 2017, « La VN d'Ali Mendjeli. Un espace façonné par les pratiques et les représentations des citoyens ordinaires », *Les Cahiers d'EMAM*, n°29, pp. 121-154.
- LAKEHAL A., 2015, « Rôle des habitants dans l'invention de nouvelles formes d'urbanité dans la périphérie de Constantine (Algérie). Le cas de la VN Ali Mendjeli », *L'Année du Maghreb*, CNRS Éditions, n°12, pp. 35-53.
- MEGHRAOUI-CHOUGUIAT N., 2006, *Quel habitat pour l'Algérie ? La nouvelle ville de Constantine*, Saïd Hannachi, Média-Plus, 207 p.
- SAFAR-ZITOUN M., 2014, « Les nouvelles structures de gestion des villes nouvelles », encadré, P. Signoles (éd.), *Territoires et politiques dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, 535 p., pp. 130-132.
- SAFAR-ZITOUN M., -, « Sidi Abdellah et Bouinan, villes nouvelles autour d'Alger : démarche conceptuelle ancienne mais sites et dispositifs juridiques nouveaux », encadré, P. Signoles (éd.), *Territoires et politiques dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, 535 p., p. 83.
- SIDI BOUMEDINE R., SIGNOLES P., 2017, « Les villes nouvelles en Algérie : une question apparemment réglée mais une réalité complexe », *Les Cahiers d'EMAM*, n°29, pp. 57-88.
- SIDI BOUMEDINE R., 2004, « Alger : limites fluctuantes pour un projet précis », N. Chabbi-Chemrouk et al. (dir.), *Alger. Lumières sur la ville*, Alger, Dalimen, 395 p.