

Ministère de l'enseignement Supérieur et de la recherche Scientifique

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Badji Mokhtar Annaba University
Université Badji Mokhtar – Annaba
Faculté des Sciences de la Terre



جامعة باجي مختار – عنابة

كلية علوم الأرض

قسم التهيئة.

Département d'Aménagement du territoire

Thèse

Présentée pour obtenir le diplôme de

Doctorat Troisième Cycle

Filière : Aménagement

Spécialité : Urbanisme et environnement

Par :

Yeddiou Maroua

Thème :

Polarité commerciale et enjeux fonciers dans les quartiers informels, cas de la périphérie sud-est de Constantine

Thèse soutenue le Date de soutenance Devant le jury composé de :

N°	Nom et prénom	Grade	Etablissement	Qualité
01	Mohamed Lamine HARKAT	MCA	Université Badji Mokhtar -Annaba	Président
02	Rabah ZENNIR	MCA	Université Badji Mokhtar -Annaba	Rapporteur
03	Fouad BOUZEHAH	MCA	Université Constantine 3	Examineur
04	Mounir CHERRAD	MCA	Université Constantine 3	Examineur
05	Naoual ROUAIBIA	MCA	Université Badji Mokhtar -Annaba	Examineur

«القطبية التجارية والإشكاليات العقارية في الأحياء غير الشرعية: حالة الضاحية

الجنوبية الشرقية لمدينة قسنطينة»

الملخص

هذه الأطروحة تتناول مسألة التوسع العمراني غير الرسمي في مدينة قسنطينة، حيث تدرس الآليات الفاعلة في هذا التمدد ضمن سياق تحوّل المدينة إلى قطب حضري (ميتروبوليتان). تركز الدراسة على ملاحظة أساسية، مفادها أن التوسع غير الرسمي بات يتخذ اليوم أشكالاً جديدة تتجاوز المنطق السكاني التقليدي، لتندرج ضمن استراتيجيات عقارية وفلاحية تُسهم في إعادة تشكيل الوظائف الحضرية للأطراف. في هذا السياق، تستند التحليل إلى مقارنة الأسواق لفهم المنطق العقاري الذي يغذي هذه الديناميكية، بما يتماشى مع الدور البنوي الذي يلعبه العقار في إنتاج الإطار العمراني غير الرسمي. وقد مكنت هذه المقاربة من تحديد نوعين من الأسواق العقارية غير الرسمية الفاعلة في المراحل الأولية للتوسع غير الرسمي: سوق الأراضي الفلاحية وسوق الأراضي القابلة للعمران، وذلك من خلال عناصرها المكونة من فاعلين ومنطق تثمين وأشكال عمرانية ناتجة عنها. وهي نتائج مكّنت من تقديم عناصر إجابة حول مدى مساهمة هذه المقاربة في ضبط التوسع العمراني ضمن إطار التنظيم والحوكمة:.

كلمات مفتاحية: التمدد الحضري العشوائي، التخطيط الحضري، التحول إلى حضرية، استراتيجيات الفاعلين، إنتاج واستخدام

الأراضي في محيط المدينة، القطبية التجارية، السوق العقاري غير الرسمي، المقاربة الوقائية

« Polarité commerciale et enjeux fonciers dans les quartiers informels, cas de la périphérie sud-est de Constantine »

Résumé :

Cette thèse porte sur l'urbanisation informelle à Constantine Elle examine les mécanismes à l'œuvre dans l'extension informelle de la ville dans le contexte sa métropolisation. L'étude repose sur un constat, l'extension informelle prend aujourd'hui de nouvelles formes qui dépassent les logiques habitantes et s'inscrit dans des stratégies foncière et immobilières qui contribuent à la reconfiguration fonctionnelle de la périphérie. Dans ce contexte, l'analyse mobilise l'approche des marchés pour interroger les logiques foncières à l'origine de cette dynamique en adéquation avec le rôle structurant du foncier dans la production du cadre bâti informel. L'approche a permis d'identifier deux types de marchés fonciers informels agissant en amont de l'urbanisation informelle : le marché du foncier agricole et le marché du foncier urbanisable à travers leurs éléments constitutifs : acteurs, leurs logiques de valorisation, et formes urbaines qui en découlent. Des résultat à travers lesquels des éléments de réponse ont été avancé quant à l'apport d'une telle approche pour la maîtrise de l'Étalement urbaine dans le cadre de la réglementation et de la gouvernance

Mots clés : Étalement urbain informel, planification urbaine, métropolisation, stratégie d'acteurs, marché foncier informel, production et usage du foncier périphérique, polarité commerciale, approche préventive.

« Commercial Polarity and Land Issues in Informal Settlements: The Case of the South-Eastern Periphery of Constantine. »

Abstract:

This thesis focuses on informal urbanization in Constantine. It examines the mechanisms driving the city's informal expansion in the context of its ongoing metropolitan transformation. The study is based on a key observation: informal urbanization today takes on new forms that go beyond household-driven logic, and instead follow land and real estate strategies that contribute to the functional reconfiguration of the urban periphery. In this context, the analysis adopts a land market approach to investigate the land-related dynamics behind this process, in line with the structuring role of land in the production of informal built environments.

This approach allowed for the identification of two types of informal land markets that operate upstream of informal urbanization: the market for agricultural land and the market

for developable land. These were analyzed through their core components—actors, value-creation logics, and the urban forms that result from them. The findings provide key insights into how this analytical approach can inform the regulation and governance of urban sprawl.

Key words: Informal urban sprawl, Urban planning, Metropolization, Stakeholders' strategies, Informal land market, peri-urban land use and production, commercial polarity, Preventive approach.

Remerciements

Ce travail de thèse a été réalisé au sein du Laboratoire d'Analyses Urbaines et Environnementales LAEU de l'Université de Badji Moukhtar –Annaba -Algérie.

Je tiens, à remercier mon ancien directeur de thèse Monsieur Djamel-Eddine GUESOUM professeur émérite et mon directeur actuel Dr Rabah ZENNIR Maître de conférences à l'université-Badji Moukhtar-Annaba, de la confiance et le soutien qu'ils m'ont accordé. A mon directeur de thèse, Monsieur ZENNIR, vous avez ma plus sincère gratitude pour le support, les encouragements et l'assistance que vous avez sus me donner pour mener à terme ce travail de recherche.

Je remercie également, Monsieur Philippe DUGOT, Professeur UT2J LISST-Cieu, de m'avoir accueillie dans le Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST) Département Géographie, aménagement, environnement, Toulouse- France, et aussi de ses conseils et ses orientations précieuses. Je vous assure, Monsieur, de ma sincère gratitude.

J'exprime mes sincères remerciements et reconnaissances au président du jury Dr Mohamed Lamine HARKAT, MCA à l'Université Badji Mokhtar- Annaba, d'avoir accepté de présider le jury de cette thèse.

Mes plus sincères remerciements s'adressent particulièrement aux membres du jury :

Dr. Fouad BOUZEZAH, MCA à l'université Constantine ;
Dr, Mounir CHERRAD, MCA à l'université Constantine ;
Et Dr. Naoual ROUAIBIA, MCA à l'Université Badji Mokhtar -Annaba,

D'avoir accepté de constituer le jury de cette thèse et de me faire l'honneur d'évaluer mon travail.

Je remercie tout particulièrement mes enseignants, Monsieur Azzedine LECH'HAB et Monsieur Ouissam MZIANE, pour le temps qu'ils m'ont consacré et pour le partage généreux de leurs précieuses connaissances, qui m'ont permis d'éclaircir de nombreuses interrogations.

Merci également au Professeur émérite ARAMA pour son aide précieuse en me fournissant des données nécessaires à mon travail.

Je n'oublie pas de remercier le Dr Daoud IDIOU du département des science techniques pour sa contribution dans la formulation mathématique de la matrice de modélisation utilisée dans ce travail.

Je tiens à remercier de manière distinguée et sans exception tous les responsables et agents des administrations publiques qui ont accepté d'effectuer les entretiens et de me fournir les documents nécessaires pour ce travail de recherche, et particulièrement :

Mme. MAHMOUDI Soulef du Service des Instruments d'urbanisme à la Direction d'Urbanisme et de l'Habitat de Constantine ;

Mme. GHERBOUJ du Service construction à la Direction d'Urbanisme et de l'Habitat de Constantine ;

Mme. NEMMOUR membre de la Commission de régularisation de la Daïra de Constantine ;

M. BOUAIDHA Chawki du Service d'aménagement de la direction de l'Agriculture ;

M. HADEF EI EUKI Ahmed de la Direction du commerce de Constantine ;

M. BOUKERZAZA et ses collègues à l'Agence Foncière de Constantine ;

M. EI GUERMI et ses collègues de l'Agence du Cadastre de Constantine ;

Ainsi que les responsables des :

- Service de Régularisation et le Service des Infractions de la Commune de Constantine, et de ses antennes de Les Muriers et d'El gammas ;
- Service des biens domaniaux dans la direction des domaines de Constantine ;
- Direction des impôts de Constantine ;
- Direction de l'Hydraulique de Constantine ;
- Direction de SONELGAZ de Constantine ;
- Bureau Nationale d'Etudes pour le Développement rural BNEDER de Constantine.

Je remercie également toutes les personnes qui m'ont consacré de leur temps pour effectuer les entretiens et les questionnaires lors de mon enquête de terrain.

Un merci particulier va à mes chers parents pour leur soutien inconditionnel, Papa, Maman, vous avez toute ma gratitude, sans vous je n'aurais jamais pu mener cette thèse à terme.

Un merci également à mes sœurs et mes nièces Anya et Eline d'avoir été à mes côtés, vous m'avez encouragée et soutenue dans les moments les plus difficiles.

Je ne manquerai pas de remercier tous mes proches : ma famille, mes enseignants et collègues, mes amis, qui, d'une manière ou d'une autre, ont apporté une contribution à cette thèse. Je veux vous remercier infiniment pour votre soutien ainsi que votre sincère amitié pendant les années que j'ai passé avec vous.

Sommaire

Remerciements	V
Sommaire	VIII
Liste des figures	XIII
Liste des tableaux	XIV
Liste des abréviations	XIV
INTRODUCTION GENERALE	1
I- Les dynamiques urbaines en Algérie à travers la dialectique politiques territoriales, réalités locales.	9
Introduction.....	10
I-1- L'approche territoriale à la maîtrise de la croissance urbaine	10
I-1-1- La genèse d'un mythe	10
I-1-2- Un déficit de cohérence et de mise en œuvre	14
I-1-3- L'impact sur l'espace urbain.....	17
I-1-3-a- Les villes périphériques	17
I-1-3-b- La périphérie des villes	17
I-1-4- Tentative de rattrapage à l'échelle urbaine	18
I-1-4-a- Une nouvelle politique urbaine	18
I-1-4-b- Résultat mitigé et insuffisances.....	20
I-2- Crépuscule de l'approche territoriale à l'aube de la planification urbaine.....	21
I-2-1- Le tout Etat face à ses limites	21
I-2-1-a- Le retrait et ses paradoxes	21
I-2-1-b- Politique de l'aménagement et volontarisme impuissant	23
I-2-2- Réforme libérale de la politique foncière et urbaine	26
I-2-2-a- Désengagement superficiel de l'Etat	26
• En matière de politique urbaine,.....	26
• En matière d'habitat.....	30
I-2-2-b- L'urbain produit.....	31
• Un déficit de projet urbain	31
• La dualité formel-informel, de nouvelles manifestations	32
• Les nouvelles centralités périphériques	32
I-3- Les années 2000, volontarisme de l'Etat et fait de la métropolisation.....	33
I-3-1- Une vigoureuse production résidentielle	34
• Production et formules d'aides :	34
• Quantité	35
• Distribution.....	35
• Politique de logement et réequilibrage du territoire.....	36

•	Reprise de l'action publique sur la ville.....	36
I-3-2-	Renaissance de l'Aménagement du territoire.....	37
•	Le Schéma National d'Aménagement du Territoire,	37
•	Une stratégie de rééquilibrage du territoire : les villes nouvelles.....	39
•	Promouvoir l'attractivité : les Métropole.....	40
•	Promouvoir le local et la gouvernance.....	41
	Conclusion	42
II-	La dynamique urbaine de Constantine à travers ses périphéries : l'informalité, un enjeu urbain d'hier et d'aujourd'hui.....	45
	Introduction.....	46
II-1-	Les périphéries constantinoises, entre permanence et mutation de l'informalité urbaine	47
II-1-1-	La première périphérie postindépendance, grands ensembles et habitat illégal et précaire.....	47
II-1-2-	La deuxième périphérie, la dualité du mode et du statut	50
•	L'urbanisation planifiée : périphérie immédiate et exurbanisation	50
•	Les réserves foncières et la périphérie illicite	51
•	L'articulation de la politique urbaine à la réalité locale	53
II-1-3-	La périphérie négociée entre impératifs locaux et nationaux.....	55
•	Négocier la périphérie aux acteurs de l'informel	57
•	Négocier la périphérie au pouvoir central.....	58
•	Un rapport de force inégal	Error! Bookmark not defined.
II-1-4-	La périphérie épargnée, mais une maîtrise différée	59
•	La décennie de la Ville nouvelle	59
•	La libéralisation, et étalement tentaculaire	59
•	La promulgation du PDAU et ses interventions dans la périphérie.....	61
•	Le PDAU, perspectives de croissance et interdépendance des communes :	62
II-2-	Constantine métropole, une aire urbaine, deux dynamiques, et des enjeux métropolitains	64
•	Le fait métropolitain à Constantine.....	64
II-2-1-	La ville mère qui se déverse ou la piste de la métropolisation spatiale	66
II-2-1-a-	Une aire fragmentée.....	66
	Un report de croissance vers les satellites inégalé :	66
II-2-1-b-	Hiérarchie et déséquilibre	68
II-2-1-c-	Un étalement tentaculaire non contenu par le PDAU	69
II-2-1-d-	La périphérie, une croissance informelle, diffuse et polynucléaire.....	71
•	Une nouvelle logique, ses acteurs et son rapport à la libéralisation et la mondialisation.....	71
•	En ce qui de la production du foncier,.....	71
•	En ce qui est de la production du cadre bâti	72
•	La fonction de la périphérie, le tissu informel porteur de structuration ?	73

II-2-1-e- Quelle maitrise de la périphérie ?	74
▪ Un enjeu imperceptible pour le planificateur	74
▪ Maitriser l'extension de la ville	75
▪ Quels enjeux à saisir dans le développement métropolitain de Constantine.....	76
II-2-2- Constantine, une Métropole promue	78
II-2-2-a- La territorialité et la gouvernance : acteurs et instruments.....	79
▪ L'instrument de la métropole : le Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine ...	79
▪ L'articulation du SDAAM aux autres instruments d'urbanisme	80
II-2-2-b- La fonction métropolitaine et les objectifs de maitrise de croissance	82
▪ Constantine une métropole historique entre permanence et rupture.....	82
▪ Constantine la métropole du SNAT	83
Conclusion	84
▪ Précision des questions de recherche	87
III- Approche, Site et Méthode	87
<i>Introduction</i>	88
III-1- Choix du site.....	88
III-2- Fondements théoriques pour une approche pertinente des facteurs de l'étalement informel à Constantine	91
III-2-1- Les facteurs dans la littérature sur l'urbanisation informelle.....	91
▪ <i>L'urbanisation informelle, des expressions diverses mais caractéristique des pays des Suds</i>	91
▪ <i>L'accès au logement, la perspective socio-économique des habitants privilégiée pour dresser les facteurs</i>	92
▪ <i>Où mène la saisie des facteurs par le biais de la perspective socio-économique des habitants ?</i>	97
▪ <i>Pertinence de l'approche pour le cas d'étude</i>	100
III-2-2- Les facteurs dans la littérature sur l'étalement urbain	101
▪ <i>L'étalement urbain, un mode de croissance particulier</i>	101
▪ <i>Des spécificités des pays en développement</i>	102
▪ <i>Ses facteurs selon les approches</i>	103
▪ <i>Choix de l'approche :</i>	106
III-3- L'approche par le marché foncier : cadrage théorique	108
III-3-1- Marché foncier, étalement de la ville et réglementation urbaine	108
III-3-1-a- Le marché foncier et l'enjeux de la rente foncière dans l'expansion de la ville : le SMU	108
▪ <i>La limite naturelle de l'étalement de la ville (city Edge Sprwal)</i>	110
III-3-1-b- Les facteurs de l'étalement urbain, les causes d'une défaillance du marché foncier	110
▪ <i>Les imperfections du marché foncier périphérique</i>	111
▪ <i>Des externalités négatives</i>	111
▪ <i>Des distorsions :</i>	113

III-3-1-c-	La régulation du marché foncier contre l'étalement.....	113
▪	<i>La particularité du marché foncier et de sa régulation.....</i>	113
▪	<i>Règlementer pour limiter l'étalement urbain</i>	115
III-3-1-d-	Limite méthodologique des études se basant sur le SUM et nouvelle grille d'analyse	121
▪	<i>Des mécanismes de marché liant offre foncière et offre de logement</i>	121
▪	<i>De la pluralité du marché foncier : les six marchés fonciers</i>	122
III-3-2-	Éléments d'analyse pour le cas d'étude : les marchés fonciers de la périphérie et leurs enjeux	123
III-3-2-a-	Le marché du foncier à usage agricole, les valeurs d'anticipation	124
III-3-2-b-	Le marché du foncier naturel improductif, le bien public.....	125
III-3-2-c-	Le marché du foncier urbanisable, l'enjeu de la rente d'urbanisation	126
III-3-2-d-	Le marché des lots à bâtir : l'usage le plus profitable	129
III-4-	Formulation de l'Hypothèse et méthodologie.....	130
III-4-1-	Hypothèses	130
III-4-2-	Méthodes.....	132
III-4-2-a-	La méthode qualitative pour l'observation du marché foncier informel.....	132
III-4-2-b-	La méthode quantitative :.....	133
III-4-2-c-	Analyse de documents ;	133
III-4-2-d-	Approche cartographique :	133
	<i>Conclusion</i>	133
IV-	Fabrique de la périphérie constantinoise, périurbanisation et marché foncier informel	135
	Introduction.....	136
IV-1-	La propriété foncière privée, un vecteur de l'étalement informel de Constantine.....	136
IV-1-1-	La vocation agricole de la propriété foncière et ses implications	136
IV-1-1-a-	Une vocation à contraintes.....	136
IV-1-1-b-	La stratégie publique de préservation, une contextualisation de la pratique.....	138
▪	<i>La stratégie de préservation du foncier agricole à Constantine : objectifs et état de fait.....</i>	138
▪	<i>Une stratégie mise à l'épreuve.....</i>	140
IV-1-2-	Le marché informel du foncier privé agricole	144
IV-1-2-a-	La logique du marché.....	144
IV-1-2-b-	La valeur foncière : prix et rente.....	148
▪	<i>Les prix</i>	148
▪	<i>La rente.....</i>	151
IV-1-2-c-	La perception des acteurs :.....	152
▪	<i>Les propriétaires terriens et la stratégie de désinvestissement</i>	152
▪	<i>Les acheteurs entre l'attrait de l'usage et l'illusion de la régularisation.....</i>	153
IV-1-3-	Les défaillances.....	155
IV-1-3-a-	De la réglementation sur l'informel	155

•	<i>Dans la qualification des infractions</i>	155
•	<i>La loi 08-15 et la régularisation des titre de propriété</i>	158
IV-1-3-b-	Les distorsions du PDAU	159
•	<i>La flexibilité du périmètre urbain</i>	159
•	<i>Les POS de réhabilitation</i>	160
IV-1-3-c-	Les coûts pour les habitants et la collectivité	161
IV-1-3-d-	Des externalités négatives propres à la logique du marché foncier informel	162
IV-2-	La polarité sa formation et son apport structurant	163
IV-2-1-	Emergence et formation deux marchés informels à l'œuvre	163
IV-2-1-a-	Le marché informel du foncier agricole et l'impact de l'infrastructure routière	163
IV-2-1-b-	L'affirmation et la logique du marché informel des lots à bâtir	165
IV-2-2-	L'issue des marchés : la polarité commerciale en dépit de la réglementation urbaine au grès de la dynamique de la ville	167
IV-2-2-a-	Les fonctions	167
•	<i>L'investissement immobilier</i>	167
•	<i>L'activité commerciale</i>	173
IV-2-2-b-	L'informalité	177
•	<i>Logiques rentières et informalité de l'usage du foncier urbanisable</i>	177
•	<i>Une régulation en silo</i>	180
•	<i>Affectation informelle à l'usage commerciale et Le déni réglementaire</i>	183
•	<i>Une reconnaissance informelle à travers l'espace public</i>	184
Conclusion	186
V-	Mise en perspective des résultats au regard de la problématique	188
	Introduction	189
V-1-	Deux marchés fonciers pour deux formes d'informalité dans l'extension urbaine de Constantine	189
•	<i>Le marché informel du foncier agricole :</i>	190
•	<i>Le marché informel du foncier urbanisable.</i>	191
V-2-	Une évaluation différenciée de l'extension urbaine informelle en fonction des marchés fonciers en amont	193
V-3-	Des éléments de réponse pour la maîtrise de l'étalement urbain informel dans un contexte métropolitain :	198
V-3-1-	Corriger les défaillances de la réglementation urbaine et foncière	198
V-3-1-a-	Les marchés fonciers informels ignorés	198
V-3-1-b-	L'inadéquation avec les exigences de la gouvernance locale	201
V-3-2-	Maîtriser l'étalement informel dans le cadre de la gouvernance métropolitaine	202
V-3-2-a-	Des enjeux à la portée de la gouvernance	203
•	<i>Un foncier privé échappant à la gestion locale</i>	203

• <i>Le marché informel une réponse au déficit de la participation dans la planification</i>	204
• <i>Le déficit d'information, un facteur clé dans la valorisation du foncier agricole sur le marché informel</i>	205
V-3-2-b- <i>Vers une approche préventive de l'étalement urbain informel</i>	207
Conclusion	211
CONCLUSION GENERALE	213
BIBLIOGRAPHIE	216
ANNEXES	222

Liste des figures

Figure 1. La croissance urbaine à Constantine et ses satellites entre 1977 et 1987 (RGPH 1998) .	62
Figure 2. La population transférée de Constantine vers ses satellites et villes nouvelles entre 1977 et 2005	67
Figure 3. Les perspectives du développement métropolitain de Constantine durant les années 2000	78
Figure 4. L'évolution du cadre bâti à Constantine.	89
Figure 5. L'élaboration de la carte d'évolution du cadre bâti.....	90
Figure 6. Les six marchés fonciers selon Joseph Comby (2015).....	123
Figure 7. Stratégie de préservation du foncier agricole à Constantine et état de fait.	140
Figure 8. Intégration du foncier à haute potentialité agricole dans le périmètre urbain	144
Figure 9. Axe situant les fourchettes de prix pratiqués sur les différents marchés fonciers : agricole, marché des lots à bâtir et informel	150
Figure 10. L'obsolescence du PDAU face à l'urbanisation informelle	160
Figure 11. Le nouveau tracé de la RN 3 à l'ONAMA.....	165
Figure 12. Les deux formes du cadre bâti commerciale à l'ONAMA	169
Figure 13. Transformation du cadre bâti 2016-2021.....	170
Figure 14. L'attractivité de l'ONAMA auprès des professionnels du commerce.....	172

Figure 15. Les paramètres de la polarité commerciale ONAMA : concentration, spécialisation, bassin d’approvisionnement et aire de chalandise des commerces.....	176
Figure 16. Les marchés fonciers dans la périphérie de Constantine	189
Figure 17. Carte de vulnérabilité du foncier au marché informel.	209

Liste des tableaux

Tableau 1. Les disponibilités foncière à Constantine.....	63
Tableau 2 . Strates et croissance urbaines des agglomérations Constantinoises	69
Tableau 3. Les effets indirectes de la réglementation urbaine selon la modélisation de Brueckner (2009).....	118
Tableau 4. Terrains à déclasser dans cadre de la sauvegarde des terres agricoles à Constantine	139
Tableau 5. Nouvelles affectations au périmètre du PDAU sur intervention politique.....	141
Tableau 6. Grille utilisée pour l’observation foncière dans le site d’étude.....	148
Tableau 7. Evaluation des deux marchés fonciers informels dans la périphérie de Constantine.	196

Liste des abréviations

ANAT l’Agence Nationale pour l’Aménagement du Territoire

ANC Agence Nationale du Cadastre

BNEDER Bureau National d’Études pour le Développement Rural

CFU Carte Foncière Urbaine

CNRC Centre National du Registre de Commerce

CNRC Centre National du Registre du Commerce

CSU Carte Sociale Urbain

CW Chemin Wilayal

DAL Direction de l’Administration Locale

DUC Direction de l’Urbanisme Communal

DZD Algerian dinar

INCT : Institut National de Cartographie et de Télédétection

PAW Plan d’Aménagement de la Wilaya

PDAU Plan Directeur d’Aménagement et d’Urbanisme

POS Plan d’Occupation des Sols

PUD Plan d'Urbanisme Directeur

RN Route Nationale

SCU Schéma de Cohérence Urbaine

SDAAM Schéma Directeur D'Aménagement de l'Aire Métropolitaine

SME Small and Medium-sized Enterprises

SNAT Schéma Nationale d'Aménagement du Territoire

ZAC Zones d'Activité

ZHUN Zone d'Habitat Urbain Nouvelle

Introduction Générale

Ce travail s'inscrit dans l'axe de recherche de l'école doctorale consacré aux dynamiques urbaines dans les villes-métropoles d'Algérie. À travers l'histoire urbaine de l'Algérie postindépendance, l'urbanisation informelle apparaît comme une constante des dynamiques de croissance des grandes villes. Elle constitue le produit d'une articulation complexe entre les trois échelles de décision spatiale : nationale, locale

Ministère de l'enseignement Supérieur et de la recherche Scientifique

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Badji Mokhtar Annaba University
Université Badji Mokhtar –
Annaba
Faculté des Sciences de la Terre



جامعة باجي مختار – عنابة

كلية علوم الأرض

Département d'Aménagement du
territoire

قسم التهيئة.

et individuelle, chacune intervenant dans les limites de son propre champ d'action.

La politique urbaine nationale, tant par sa présence que par son absence, a profondément influencé le développement urbain. Durant les premières décennies suivant l'indépendance, l'Algérie n'a pas formulé de politique urbaine à proprement parler ; le développement des grandes villes s'est alors opéré en marge d'une politique de développement économique du territoire centrée sur l'industrialisation du pays, qui a indirectement orienté les dynamiques urbaines.

Au cours de cette période, les stratégies nationales, en se superposant aux réalités locales, ont généré de nombreuses tensions : les grandes villes étaient insuffisamment préparées à accueillir une croissance urbaine soutenue, alimentée notamment par une forte immigration rurale. C'est précisément dans cette confrontation que l'urbanisation informelle s'est imposée comme réponse à l'incapacité des grandes villes à absorber les effets d'un développement économique volontariste, qui faisait abstraction de la question urbaine.

Néanmoins, les dynamiques locales ont également pesé sur le cours des choses. Les réalités territoriales ont parfois contraint les instances nationales à opérer des réajustements institutionnels. Qui à leur tour ont souvent généré de nouveaux enjeux, auxquels l'informalité urbaine a systématiquement répondu, en se réinventant :

Ainsi, à l'absence de politique urbaine de la première décennie post-intendance, a succédé, une politique résidentielle Etatique volontariste, l'urbanisation informelle étant jusqu'alors, essentiellement associée à la question du logement, mais qui s'est vite confrontée aux limites de l'Etat à garantir une offre résidentielle suffisante. La réforme libérale engagée dès la fin des années 1980, marquée par une diversification des canaux de production résidentielle, devait remédier à cette insuffisance.

Le fait est que depuis la mise en œuvre des politiques de nationalisation à travers l'institution des réserves foncières à partir de 1974, la question foncière est tout aussi centrale dans la production du cadre bâti informel. Le détournement du foncier de ces réserves à travers le marché informel comme réponse des propriétaires privés à cette politique a été un facteur indéniable de l'urbanisation informelle.

Ainsi les réformes de libéralisation économique durant les années 1990, avec d'un côté la réintroduction du droit à la propriété privée et la restitution des biens à leurs propriétaires initiaux ; et de l'autre côté l'institution de la promotion immobilière privée, devait répondre aux deux dimensions de l'informel : la propriété foncière et la production du logement.

Toutefois, l'informalité s'est maintenue, révélant la nécessité de nouveaux cadres d'analyse. En effet, à l'insuffisance de l'offre s'est substitué son inadéquation et ses lacunes de ciblage, aux dépens des couches sociales moyennes. Le cadre bâti informel répondait alors à la demande de ces classes exclues du logement social et aspirant à l'accession à la propriété dans l'habitat individuel.

C'est dans ce contexte que l'immeuble familial s'est imposé comme la forme dominante du cadre bâti informel, il avait cette capacité à permettre de combiner logement et activité économique, et dans un contexte où la libéralisation économique faisait du commerce le principal secteur d'emploi, il est devenu un support régulier d'activités commerciales ou artisanales. Ceci a donné lieu à la formation de nouvelles centralités commerciales en

périphérie, et a ouvert le débat sur les fonctions urbaines de ces territoires informels et la capacité des périphéries à générer des formes de centralités à partir du cadre bâti informel.

À cette nouvelle fonction du cadre bâti correspond une nouvelle logique foncière, marquée par une spéculation accrue sur les terres agricoles en périphérie des grandes villes, et de ce fait l'urbanisation informelle s'inscrit de plus en plus dans la problématique de l'étalement urbain.

À Constantine, ces deux problématiques se posent avec une acuité particulière. La périphérie urbaine, qui a toujours été un terrain d'expression privilégié des dynamiques informelles, l'est encore davantage aujourd'hui, en raison de la prédominance de la propriété privée et surtout de la disponibilité foncière que celle-ci représente, dans un contexte où l'action urbaine formelle s'est réorientée vers les villes satellites et les villes nouvelles dans le cadre de stratégies de report de croissance. Et parce que dans ces dynamiques s'observe la formation de nouvelles centralités commerciales, le débat s'oriente vers les fonctions nouvelles du cadre bâti informel dans la ville.

C'est donc dans ce cadre de réflexion que s'inscrit notre travail émanant de deux observations :

D'une part celle de l'émergence de nouvelles formes d'informalité où le cadre bâti commerciale ne relève plus de simples stratégies habitantes, mais traduit des stratégies immobilières indépendantes de la question résidentielle.

D'autre part, les réponses sur les logiques foncières sous-tendant l'urbanisation informelle, bien qu'elles paraissent satisfaire la littérature sur l'informel, soulèvent à notre sens davantage de questions qu'elles n'apportent de réponses. La spéculation foncière, notamment, est souvent invoquée de manière abstraite, comme le mécanisme foncier à l'œuvre dans ces logiques.

Or, cela ne constitue pas, de notre point de vue, une explication en soi, mais plutôt un point de départ pour un questionnement plus poussé, visant à préciser ce que recouvre la notion de spéculation foncière, à analyser les conditions de son apparition, ainsi qu'à identifier les stratégies et intérêts d'acteurs qu'elle sert concrètement.

Ce sont les travaux sur l'étalement urbain qui s'attachent à approfondir la réflexion dans ce sens en analysant les mécanismes de valorisation foncière à l'œuvre dans la production du cadre bâti périphérique. Ce cadre d'analyse se révèle particulièrement pertinent pour notre étude, d'autant que les formes récentes d'informalité se développent dans un contexte de métropolisation de la ville de Constantine.

Il s'agit là de la métropolisation comme processus spatiale de sa croissance, avec une configuration fragmentée de l'aire urbaine et son redéploiement à la fois vers les villes satellites et sur sa périphérie immédiate. Un processus dans lequel ces extensions informelles occupent donc une place significative.

Mais la métropolisation de Constantine est aussi politique et stratégique, la stratégie nationale d'aménagement du territoire la consacrant comme métropole régionale. Un tel statut implique de doter la métropole des moyens lui permettant d'assumer ses nouvelles fonctions, notamment face aux défis majeurs de gestion urbaine que soulève l'étalement : organisation territoriale, régulation des acteurs publics et privés, et la gestion des ressources. La gouvernance métropolitaine devient, dès lors, un enjeu central dans le traitement de la problématique de l'étalement urbain.

C'est donc dans ce contexte que nous avons inscrit notre questionnement sur les mécanismes à l'œuvre dans l'extension informelle de Constantine. À partir de là, notre problématique peut être formulée ainsi :

Quels sont les mécanismes à l'œuvre dans l'extension urbaine informelle à Constantine, et quels enjeux de sa maîtrise dans le contexte de la métropolisation de Constantine ?

Format et paradigme de recherche

Notre questionnement émerge d'observations initiales sur la périphérie immédiate de Constantine. Le choix d'une étude de cas s'impose dès lors comme le format le plus pertinent pour développer cette recherche. Il permet d'accéder à la réalité des acteurs et de mettre en lumière leurs logiques, pratiques et perceptions, tout en resituant le phénomène dans ses différentes échelles – individuelle, locale et territoriale. Il offre également un approfondissement de la compréhension de l'urbanisation informelle à travers une analyse

contextualisée, tenant compte de ses dimensions spatiales, sociales, économiques et historiques.

Cette orientation appelle une posture méthodologique pragmatique, cohérente avec nos objectifs. Le pragmatisme met l'accent sur la compréhension des phénomènes dans leur contexte réel et sur la production de connaissances utiles et contextualisées. Dans cette perspective, la valeur de la recherche se mesure à sa capacité à éclairer un phénomène concret et à fournir des éléments pertinents pour la compréhension et, éventuellement, pour l'action ou la décision.

Sur le plan scientifique, l'étude de cas et le pragmatisme offrent le cadre pour articuler pertinence contextuelle et cohérence théorique. Dans ce sens, la thèse adopte une démarche mixte, combinant induction et déduction : - Une phase inductive : l'analyse de l'évolution et des formes de l'urbanisation informelle en Algérie ensuite à Constantine, permet d'identifier des régularités dans les logiques d'acteurs et les mécanismes en jeu. Ce travail constitue une base pour l'affinement progressif de la question de recherche. - Ensuite une phase déductive : à partir d'un cadre théorique mobilisé, des hypothèses opérationnelles sont formulées et mises à l'épreuve à travers l'enquête de terrain.

Dans cette perspective, la recherche mobilise une combinaison d'outils méthodologiques adaptés avec une approche qualitative : analyse documentaire (sources scientifiques et institutionnelles), cartographie et télédétection, des observations de terrain permettant de saisir l'expression spatiale du phénomène ainsi que des entretiens avec les acteurs pertinents. Et de manière et de manière ponctuelle, avec une approche quantitative à travers des questionnaires destinés à quantifier certains aspects, notamment le poids de la polarité commerciale.

Structure de la thèse

La thèse est organisée en cinq chapitres :

- Les deux premiers posent le cadre de contextualisation.

Le chapitre I retrace l'évolution des politiques urbaines et territoriales nationales, mettant en lumière l'urbanisation informelle comme le produit des contradictions entre les décisions spatiales aux différentes échelles nationale, locale et individuelle.

Le chapitre II se recentre sur le cas de Constantine. Il examine l'évolution urbaine de la ville, en particulier à travers ses périphéries, et les effets de l'articulation entre politiques nationales et dynamiques locales. Dans un second temps il décrypte les dynamiques métropolitaines actuelles, et pose le cadre de référence pour situer l'urbanisation informelle actuelles et ses enjeux. Le chapitre permet enfin un affinage des questions de recherche.

- Les trois chapitres suivants visent à répondre à ces questions à travers une démarche empirique.

Le chapitre III est consacré à la construction de l'approche méthodologique. Il présente notre choix du site d'étude, ensuite propose une discussion critique des différentes approches de la littérature sur l'urbanisation informelle et l'étalement urbain. Cette discussion étaye notre positionnement sur l'approche par les facteurs du marché foncier, et le cadre théorique de cette approche est détaillé dans un second temps. Le chapitre s'achève sur la formulation des hypothèses de recherche et la présentation des méthodes d'enquête mobilisées qui en découlent.

Le chapitre IV s'attache à analyser les mécanismes concrets à l'œuvre dans l'extension informelle observée au sud-est de Constantine. À partir des résultats de terrain, il met en lumière les marchés fonciers informels identifiés, leurs caractéristiques propres, ainsi que les logiques de formation de la valeur foncière dans chacun de ces marchés. Il s'agit également d'examiner les effets de ces marchés sur la production urbaine, et de comprendre comment s'articulent les stratégies des acteurs, les dispositifs réglementaires et l'action publique dans cette fabrique urbaine informelle.

Enfin, le chapitre V revient sur les résultats exposés précédemment afin de les confronter aux hypothèses formulées et aux enjeux soulevés dans la problématique. Il propose une mise en perspective des dynamiques observées en les structurant autour des trois principales questions de recherche, et en tire des éléments de réponse susceptibles d'éclairer les

conditions d'une meilleure maîtrise de l'extension urbaine informelle dans une perspective métropolitaine.

Note

Le titre de la thèse, maintenu pour des raisons administratives, a été défini à une étape préliminaire du travail et ne rend que partiellement compte de l'évolution de la recherche. Au fil du processus, la problématique s'est progressivement élargie pour englober l'analyse des dynamiques foncières et urbaines informelles, considérées comme le cadre explicatif principal des logiques de production et de polarisation de l'espace périphérique constantinois.

I- Les dynamiques urbaines en Algérie à travers la dialectique politiques
territoriales, réalités
locales.

Introduction

Ce premier chapitre constitue le cadre contextuel de notre travail sur les dynamiques urbaines informelles à Constantine. Il propose une lecture diachronique des dynamiques urbaines en Algérie, en retraçant, à travers leurs principales phases, l'évolution des politiques urbaines et territoriales nationales. Il montre que ces dynamiques résultent de la confrontation entre des politiques territoriales centralisées et les réalités locales de la production urbaine. Cette dialectique façonne l'expansion des villes algériennes à travers leurs périphéries, donnant lieu, de manière récurrente, à une dualité urbaine : formel / informel. Le chapitre souligne, enfin, les limites des approches centralisées face aux problématiques de la croissance urbaine.

I-1- L'approche territoriale à la maîtrise de la croissance urbaine

I-1-1- La genèse d'un mythe

Au lendemain de l'indépendance, les villes algériennes connaissaient déjà leur deuxième vague de migration rurale. Le premier grand mouvement migratoire, qui avait débuté dans les années 1930, s'était intensifié durant la guerre de libération, en raison de la destruction des campagnes et du déplacement forcé des populations paysannes par l'administration coloniale. Cela avait entraîné une augmentation rapide de la population citadine, qui s'était traduite par la « prolifération des taudis jusqu'aux abords des grandes villes et des centres urbains », pour reprendre le constat qui en a été fait dans la (Déclaration du Congrès de Tripoli, 1962)

Dès le plan de Constantine l'échelle territoriale a été envisagée pour le contrôle de la croissance urbaine excessive du fait des mouvements migratoires qu'on prévoyait se maintenir au moins pour la décennie à venir, et dont on appréhendait les retombés dans les grandes agglomérations du littoral jugées déjà engorgées. Cela s'est traduit par la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire où la ville et l'industrie allaient jouer un rôle essentiel.

Le projet d'industrialisation allait permettre, à long terme, une politique de desserrement pour les grandes villes du littoral. Celui-ci devait bénéficier au développement des villes intérieures, mais aussi, aux grandes agglomérations avec l'aménagement des zones industrielles à bonne distance des centres urbains, zones auxquelles on comptait « greffer

d'importants programmes d'habitat », devant constituer des « cordons sanitaires, des remparts urbains » à la submersion des villes par les migrants ruraux. Dans l'immédiat, il fallut tout de même atténuer la crise du logement dans ces grandes villes, les opérations entreprises avaient donc concentrées des programmes d'habitat, regroupées en grands ensembles en périphérie des tissus urbains existants, c'est donc naturellement que ce soient les grandes villes comme Alger, Oran et Constantine qui aient bénéficiées des programmes les plus notables. (Mutin, 1985).

La mise en œuvre du plan de Constantine a certes été succincte et les programmes lancés ont été laissés en état de chantier les premiers temps de l'indépendance, mais il aura contribué à façonner les dynamiques à venir des villes algériennes et de leurs périphéries puisque à plus d'un égard, l'Etat algérien a marché dans ses plates-bandes dans sa politique d'aménagement. Que ce soit en perpétuant la règle de l'exurbanisation des installations industrielles dans une optique de desserrement des villes notamment avec le maintien et le développement des zones industrielles qui avaient connues un début de mise en œuvre : Rouiba-Reghaïa à Alger, Tlelat à Oran et El Hadjar à Annaba, toutes installées à un rayon de plusieurs kilomètres (15-20) des agglomérations urbaines. Ou en achevant la construction des grands ensembles périphériques avec « l'opération carcasse » lancée à partir de 1965 (El Kadi, 1984), qui plus est constituera à quelques exceptions près le seul effort de que concédera l'Etat algérien à la production de logement urbain durant la décennie suivant l'indépendance (Mutin, 1985). D'ailleurs durant cette période l'Etat algérien se contentera pour toute politique urbaine de la reconduction de la législation française avec l'ordonnance du 31 décembre 1962, ainsi l'application de la loi de l'urbanisme de 1958 allait se poursuivre jusqu'à l'année 1973.

Dans l'état d'esprits du gouverneur algérien, la réponse à la crise urbaine que connaissait déjà les grandes villes se trouvait ailleurs. Il est manifeste, que dès le Congrès de Tripoli, (1962) décidant des lignes d'action du gouvernement algérien, que la solution à la question migratoire rurale derrière la crise urbaine relevait du domaine rural. Les mesures de relogement et de réintégration économique des migrants ruraux ont été pensées dans le cadre d'une politique sociale visant à améliorer les conditions de vie et surtout d'habitat dans les campagnes. L'approche s'inscrivait dans une politique de changement structurel, où la révolution agraire était envisagée comme le tandem de l'industrialisation dans le projet de

développement et de modernisation du pays. Dans les campagnes dévastées par la guerre de libération, le chantier rural que représentait ce projet de développement allait y nécessiter la mobilisation de la main-d'œuvre en surpopulation et absorber le chômage rural. Alors que dans les villes la politique de l'habitat y a été dès ce moment pensée autour de la gestion des logements vacants, puisque l'exode de la population européenne, principalement citadine, a laissé vacants environ 700 000 locaux d'habitation, d'industrie et de commerce (El Kadi, 1984). Si la gestion de ces biens constituait l'essentiel de la politique de l'habitat dans les villes, et leurs textes les seules exceptions à la reconduction de la législation française en matière d'urbanisme, l'habitat n'en représentait pas l'enjeu majeur.

La gestion des biens vacants émanait avant tout de préoccupations relevant du secteur économique. Le départ des colons, qui constituaient l'essentiel des capitaux et possédaient la majorité de l'industrie ainsi que les meilleures terres du pays, a entraîné fermeture d'usines et dysfonctionnement des exploitations agricoles. Le chômage, tant urbain que rural s'en était trouver aggravé et au cœur des préoccupations des décideurs (Raptis, 1967). Il a donc été impératif de réactiver les exploitations agricoles, les usines et les commerces pour relancer l'économie du pays, en garantissant leur sécurité et bonne gestion, c'est donc dans ce cadre qu'a été promulguée l'Ordonnance 62-020 portant la protection et la gestion des biens vacants. Ce n'est qu'à partir des mesures de blocage de la spéculation foncière et immobilière avec le décret du 28 octobre 1962 (Etienne, 1975) que la législation des biens vacants a commencé à revêtir le caractère socialisant (Nacereddine, 1964), culminant à leur nationalisation avec la promulgation de l'ordonnance 66-102 portant dévolution à l'Etat des biens vacants.

Quoi qu'il en soit, la nationalisation des biens vacants avait fait de l'Etat le principal propriétaire immobilier à la tête d'un « empire immobilier » dans les villes et leurs périphéries. D'aucun y verra l'origine d'une illusion (Mutin, 1985), celle de l'existence d'un stock de logements suffisant pour permettre de différer toute politique d'habitat, ou encore l'argument par lequel le gouvernement justifiait l'absence d'une telle politique durant une période où il voulait prioriser la difficile relance de l'économie nationale (Safar Zitoun Madani, 2012).

Plus qu'une illusion ou un prétexte, le logement vacant était surtout un élément à prendre en compte dans la politique de développement du territoire. Un territoire dans lequel les grandes villes du nord n'étaient pas les moins bien loties, et qui de ce fait, notamment par le biais du logement citadin effectuaient une attraction sur les ruraux, un « appel à la ville » pour reprendre Mutin (1985).

Outre le bouleversement des rapports ville-compagne, le mouvement migratoire post indépendance amplifiait la littoralisation du pays, puisqu'il s'effectuait naturellement sur les traces du précédent exode rural à partir des villes intérieures, des zones montagneuses et des hauts plateaux pour le compte des grandes villes du littoral accentuant l'armature déséquilibrée hérité de la période coloniale

Il s'agissait dans l'état d'esprit du gouvernement de ne pas alimenter « la frénésie immobilière » dans ces grandes villes par une politique de logement qui répondrait aux besoins générés par l'exode rural, mais de prendre le problème par le bon bout, c'est-à-dire maintenir la population dans les compagnes et dans les zones intérieurs du pays pour juguler la littoralisation, et plus largement d'engager une politique si ce n'est pour rééquilibrer le territoire du moins et plus concrètement pour limiter son déséquilibre.

Cette ambition d'abord exprimé dans la Charte de Tripoli, est bien manifeste dans le Schéma Général de Développement socio-économique (SGD) de 1966, dont les objectifs mettaient l'accent sur la maîtrise de la croissance urbaine et sa reconfiguration territoriale ainsi que le contrôle et la réorientation des mouvements migratoires. Les mesures du SGD comprenaient notamment la promotion du logement rural, la diminution des inégalités territoriales et l'investissement dans le développement des zones intérieurs du pays. C'est en l'occurrence dans cette perspective qu'a été définie la stratégie d'industrialisation du pays : les villes intérieures devaient bénéficier des grandes industries, les zones montagneuses et hauts plateaux de la petite et moyenne industrie et le Sud de l'industrie sèche. Ces objectifs seront au cœur du premier plan triennal (1967-1969) et des Programmes Spéciaux de Développement (PSD 1967) qui ont donné lieu au lancement dans les zones rurales de programme d'envergure d'habitat et d'équipement.

Le premier plan Quadriennal (1970-1973) qui marqua le passage de la politique économique du pays au socialisme a entériné la stratégie de développement territoriale centrée sur

l'industrialisation et la réforme agraire. Le développement de l'industrie amorcé dès 1964 avec le lancement du Plan d'urgence de modernisation des unités de production, et la création des sociétés nationales puissantes autour des pôles de développement « comme Arzew et el Hadjar » se mettra en œuvre selon la thèse de l'industrie industrialisante adoptée par le plan (Etienne, 1975). Par ailleurs, la nationalisation du secteur des hydrocarbures en 1971 fournira à l'État les ressources financières nécessaires pour soutenir son projet de développement, ainsi des investissements massifs seront orientés vers le développement de l'industrie lourde. Le monde rural, de son côté, verra l'instauration de la réforme agraire avec la promulgation de l'ordonnance 71-73 portant révolution agraire en vertu de laquelle l'étatisation du foncier agricole pour sa restauration est amorcée, et la politique d'habitat rural est prolongée, notamment avec les opérations des « mille villages socialistes » lancées en 1972 et les programmes d'équipements socio-collectifs dans les zones rurales.

I-1-2- Un déficit de cohérence et de mise en œuvre

Pour tout examen de la politique urbaine et ses effets sur la dynamique de croissance des villes, c'est donc la viabilité de la stratégie territoriale qu'il convient d'interroger.

La littérature académique s'étant penchée sur les mesures du premier plan quadriennal notamment le développement industriel et la réformes agraire, ainsi que sur les dynamiques urbaines dès la seconde moitié des années 70s est nombreuse et suffisante, sans prétendre à l'exhaustivité revenons ici sur deux points, qui à notre sens, permettent d'apprécier à quelle mesure se conforment objectifs de la stratégie de rééquilibrage territorial dans la maîtrise de la croissance des villes et ce que fut les dynamiques urbaines en Algérie un peu plus d'une décennie après l'indépendance.

Le premier point étant celui de la cohérence même d'une politique économique prônant une industrialisation accélérée que d'aucun sait consommatrice de capitaux et génératrice d'urbanisation rapide et de mouvements migratoires, à l'image de ce qui était déjà observé dans les pays en développements, à partir de la moitié du 19ème siècle, et les objectifs de la révolution agraire en termes de développement des zones rurales et de fixation de ses habitants.

Les travaux sur la question, relèvent qu'au-delà du discours politique sur l'égalité importance de la réforme agraire et sa complémentarité avec l'industrialisation du pays, dans les faits, il y a eu à partir de la fin des années 60s une réorientation fondamentale de la politique économique, en rupture avec l'impératif agricole propre à la phase transitoire qui suit la décolonisation, (Adair, 1982) et que à plusieurs égards le secteur de l'industrialisation primera sur celui de la révolution agraire mettant à mal son accomplissement.

Ceci se vérifie en ce qui est du financement où la part du secteur de la réforme agraire occupera une place marginale dans l'investissement : 17.6 % du Triennal et 13,5% du 1er Quadriennal au regard de la part accordée à l'industrialisation, 52% durant le Triennal et 45% durant le 1er Quadriennal. (Abdallah-Khodja, 1972 ; Adair, 1982 ; Benachenhou, 1980, 1979). Mais Aussi en matière du foncier, puisque le processus d'industrialisation causera la restriction des terroirs agricoles. Mutin (1980) fait le bilan des amputations de terres agricoles au profit de l'industrie entre 1970 et 1976, évalué à quelques 30 000 hectares pour l'ensemble du pays. Un bilan jugé trop lourd d'autant plus que les pertes auraient pu être limitées si la localisation des usines avait été étudiées à l'échelle locale, à quoi s'ajoutent la consommation parasite de l'espace qu'induit l'industrie et qui est tout aussi dommageable que les emprises industrielles proprement dites. La question foncière, comme le relèvera l'auteur, constitue une contradiction effarante, celle de la ponction de terres fertiles à l'agriculture alors que dans le cadre de la Révolution Agraire on investissait des sommes énormes pour mettre en valeur de nouvelles terres qui jamais ne connaîtront la fertilité des terroirs perdus, d'autant que dans bien des cas, les deux opérations se déroulent dans des aires géographiques proches. Et puis il y'a la concurrence sur la main d'œuvre, peut-être le plus décisif des enjeux. La Révolution agraire se proposait de réduire le sous-emploi sévissant en milieu rural, dans les activités agricoles en particulier. Dans les faits elle créera peu d'emplois et il y aura plutôt une prépondérance de l'emploi précaire ou non rémunéré (Adair, 1982). De plus, fait observer l'auteur, les travailleurs agricoles dans le cadre de la RA étaient réduits à un statut de quasi-salariés de l'État avec cependant des revenus inférieurs aux salaires dans l'industrie. Il était compréhensible dès lors, que le modèle urbain attise un fort exode agricole et rural, accentuant la « dépayssannisation » des campagnes algériennes au sein de la nouvelle jeune génération. Le secteur agricole qui occupait, les premières années de l'indépendance, la première position en termes de parts de l'emploi (jusqu'à 70% de la population active), a

connu une diminution de 25 % de sa population aux termes de la période intercensitaire 1966-1977. Alors que durant les deux premiers plans, Triennal et Quadriennal, l'emploi industriel a plus que doublé, et ce sans compter les emplois induits au demeurant très importants de par la priorité accordé à la construction de l'infrastructure (Mutin, 1980).

Le second point est la distorsion entre politique et sa mise en œuvre. La mise en œuvre de la révolution agraire qui devait s'effectuer à travers nationalisation des moyens de la production agricole et de la propriété foncière a été confrontée à la réalité du terrain. Si la première phase qui concernera terres domaniales, des habous, et des terres des autres collectivités locales s'était déroulé sans embuches, elle se révélera insuffisante, et la nationalisation des terres des grandes propriétés foncières trouvera elle de la résistance des propriétaires à quoi s'ajoute la complexité et l'ambiguïté du régime foncier et l'absence du cadastre (Adair, 1982). La réalisation des villages socialistes accusera de son côté du retard, ainsi vers la fin de l'année 80, sur les 402 villages de la révolution agraire seulement seront 127 achevés.

Loin du discours ambitieux, la mise en œuvre difficile a fait qu'elle n'a pas réussi le pari de rééquilibrer les rapports villes compagnes et les villes ont dû compter en plus d'une croissance naturelle importante avec un exode rural, le plus importants qu'auront connue des villes algériennes.

De même la mise en œuvre de l'industrialisation se confrontera elle aussi à ses réalités, de sorte que non seulement elle ne saura répondre au défi de réorienter le mouvement migratoire et réduire les disparités à l'intérieur du pays, mais en plus accentuera la polarisation du littoral. Parce que dans les faits la localisation industrielle devait répondre à d'autres déterminants et impératifs. Ainsi dans un premier temps, les bases industrielles mises en place devait nécessairement être portuaires, les programmes d'industrialisation à l'intérieur du pays accusaient eux de sérieux retards. Il en a résulté une répartition très inégalitaire de l'emploi en industrie avec la prédominance toute particulière de la région algéroise et des deux pôles oranais et annabi (Mutin, 1980).

I-1-3- L'impact sur l'espace urbain

I-1-3-a- Les villes périphériques

La région algéroise, les pôles d'Oran-Arzew, et celui d'Annaba ont connu le plus important accroissement migratoire intercentraire. L'attraction des trois grands pôles industriels apparaît de façon incontestable. Il a été démontré, dans de nombreuses études, qu'ils exercent leur attraction non seulement sur la région mais aussi au sud, sur la population steppique nomade.

Mais on a relevé que ce n'est pas la grande ville qui polarise l'immigration mais l'ensemble de la région littorale. Puisqu'il existe de vastes bassins de drainage autour de chacun de ces grands pôles industriels. C'est à dire que le recrutement de la main d'œuvre se fait par les grands pôles industriels sur les villes dans leurs régions, qui elles drainaient à leurs tours les populations issues de leur aire d'exode rurale.

Ainsi, les mêmes tendances se développent avec netteté partout. Les plus forts taux de croissance ne sont pas enregistrés dans les « villes-métropoles » d'Alger, d'Oran, d'Annaba mais dans les communes périphériques. Les villes dans leurs limites communales ont accueilli les migrants dans des proportions équivalentes ou souvent supérieures à celles des agglomérations chefs-lieux.

I-1-3-b- La périphérie des villes

Le fait est que la planification n'a pas établi de liaison entre les deux processus du mouvement d'industrialisation et l'urbanisation du pays et qu'alors qu'une vigoureuse impulsion était donnée à l'édification industrielle, la croissance urbaine a été dans toute la mesure du possible freinée. Les planificateurs se refusaient à voir les villes grandir de façon tentaculaire. Des moyens efficaces étaient entre leurs mains notamment le gel des transactions foncières la restriction de la construction privée, un programme de logement modéré et une production très en deçà des chiffres programmés, a fait que l'offre en logement soit dérisoire face au déficit qui se chiffre en ordre de milliers de logements rien que dans les grandes villes, la crise du logement recouvre durant la période de ce plan toute sa signification.

Les villes atteignent un seuil de saturation, Les conséquences furent l'entassement de la population citadine se manifestant sous forme de sur-densification des centres urbains, et le

développement d'un habitat informel important sous des formes diverses (bidonvilles et habitat illégal en matériaux élaborés) sur des sites non planifiés qui se glissent dans les rares espaces libres des tissus urbains mais surtout dans les périphéries.

Le fait est que l'implantation des usines s'est faite systématiquement en zones industrielles tel qu'il a été conçu par le plan de Constantine. De ce fait l'exurbanisation est le mode généralisé des implantations nouvelles parfois en périphérie des villes mais souvent beaucoup plus loin, même en plein tissu rural. Ainsi de « nouvelles périphéries très distendues ont vu le jour » (Mutin, 1980).

Mais parce que l'implantation des usines ne s'accompagnait pas d'une construction concomitante de logements comme il était prévu dans le plan de Constantine, on assiste systématiquement et massivement à la multiplication de formes d'habitat anarchique et sommaire autour des ensembles industriels. Les habitants sont les travailleurs mêmes de ces usines qui malgré leurs solvabilités devaient recourir à l'informel. Le fin mot de l'histoire est le lien indubitable entre mouvement d'industrialisation et phases d'extension de l'habitat sommaire qu'a établi Bendjelid (1985).

Cette deuxième dynamique de croissance informelle des villes algériennes et la plus importante, est donc une expression à l'échelle des villes est particulièrement de leurs périphéries de l'approche territoriale à la croissance des villes. Qui aura résulté à l'effet inverse la littoralisation de la croissance et le débordement de la ville sur sa périphérie et sur sa région.

I-1-4- Tentative de rattrapage à l'échelle urbaine

I-1-4-a- Une nouvelle politique urbaine

Il fallut considérer un rattrapage à cette crise urbaine durant le II^{ème} plan quadriennal. La conjoncture se prêtait au volontarisme puisque le plan coïncidera avec le 1er choc pétrolier entre 1973 et 1974 et la hausse des prix du pétrole permettant une importante croissance des recettes de l'Etat. La rente des hydrocarbures donnera à l'Etat les moyens de se confirmer dans sa politique économique de socialisme volontariste.

L'impératif industriel est toujours là et le renforcement des pôles industriels littoraux est à l'œuvre, mais une diffusion de l'industrie à l'intérieur est engagée. L'ensemble du Tell est

touché par la diffusion de l'industrie et la volonté de rééquilibrage se traduit également par une certaine priorité donnée dans les projets à l'Est du pays et à l'Oranie par rapport à l'Algérois (Mutin, 1980).

Mais désormais l'échelle urbaine s'est imposée pour répondre aux préoccupations liées à la croissance des villes. La prise en charge de la crise urbaine se fera naturellement dans le cadre de la planification socialiste. Le plan connaîtra l'abrogation de l'ensemble des lois, règlements d'urbanisme et institutions héritées de la période coloniale comme le code de l'urbanisme français « étendu à l'Algérie », et la promulgation de plusieurs lois dans le domaine de l'urbanisme constituant une nouvelle politique urbaine axée sur : la planification, la maîtrise foncière et la production publique du logement.

La planification est plutôt économique avec la création de plans de développement socio-économiques ayant accordé plus d'importance en matière de développement pour les pôles urbains littoraux que pour les petites villes intérieures qui ne bénéficiaient de ces programmes que rarement. Ainsi les programmes de développement et les investissements sont financés par l'État, et gérés par les Plans de Modernisation Urbaine PMU pour les villes plus ou moins importantes ou à développement rapide, dans le but de combler les déficits de leurs structures d'accueil. Le PMU intervient pour la répartition spatiale des investissements en aménagement de zones, assainissement urbain, réfection et construction de réseaux de distribution d'eau potable et les opérations d'équipement. Les villes de taille moins importante, allaient bénéficier de Plan Communaux de Développement PCD, pour l'amélioration des équipements sociaux, le développement de l'agriculture et le développement de l'industrie.

Le plus spatiale de ces instruments est incontestablement le Plan d'Urbanisme Directeur PUD. Un plan support de spatialisation des différents programmes et investissements sur le court, moyen et long terme (15 ans). Il concerne toutes les villes et vise à faire face à la consommation abusive du sol urbain et la maîtrise de la croissance urbaine et de l'urbanisation sauvage en dehors des zones agglomérées de ce fait il couvre l'ensemble du territoire communal et pas seulement le chef-lieu.

La socialisation et la maîtrise du foncier urbain. À l'intérieur du périmètre d'urbanisation fixé par le PUD, les terrains de toute nature : propriété de l'État, des collectivités locales ou de particuliers sont constituées réserves foncières au profit des Assemblées populaires

communales avec l'ordonnance 74-26. Ces dernières doivent procéder à l'acquisition de ces terrains au prix fixé par les domaines. Ainsi l'Assemblée Populaire Communale disposa théoriquement d'un monopole en matière de transactions immobilière.

Les réserves foncières devaient soustraire le foncier urbain au marché libre et donc à la spéculation, et permettre aux collectivités locales de disposer des terrains nécessaires à la réalisation des équipements et investissements publics inscrits dans les programmes de développement, et garantir une urbanisation rationnelle dans le cadre de la planification.

La maîtrise foncière à travers la nationalisation du foncier agricole et urbain devait être couronnée par une couverture cadastrale du territoire national comme stipulée par l'ordonnance n° 75-74 portant l'établissement du cadastre général et institution du livre foncier.

En réponse à la crise du logement, l'état engagera la réalisation de programmes importants de logements dans le cadre des zones d'habitat urbain nouvelles ZHUN, instituées par circulaire n°355/PU2/75 du 19 février 1975. Ces dernières constituent davantage une procédure technique et administrative qu'un instrument d'urbanisme proprement dit et à travers lesquelles l'Etat voulait atteindre un objectif de la réalisation de 100 000 logements par an. L'intervention des ZHUN s'opère en périphérie des villes, et certaines d'entre elles comprennent un programme important allant jusqu'à sur 10 000 logements et leurs équipement d'accompagnent.

I-1-4-b- Résultat mitigé et insuffisances

On a relevé que les PUD ne permettaient pas la maîtrise de la croissance urbaine, ni le contrôle de l'urbanisation anarchique, et ne constituaient que des instruments de gestion relevant « d'un urbanisme de remplissage de zones par des quantités fictives de logements sans grand souci des dynamiques urbaines, sociales et des possibilités réelles du site » Référence.

Auquel remplissage on ne tarda d'ailleurs pas à relever les lacunes. Les ZHUN devaient répondre à l'énorme besoin en logements, l'attention fut portée dès-lors davantage sur la quantité que sur la qualité. Procédant verticalement avec des logements collectifs économiques de typologie standard et avec une occupation minimale des sols, l'ensemble

résultait en des espaces extérieurs indéfinis non aménagés un paysage urbain pauvre et identique des périphéries dans l'embellie des villes et a grandement contribué au gaspillage foncier et à l'étalement des villes sur les espaces périphériques

Par ailleurs, elles ne parvenaient à combler le déficit énorme en matière de logements évalué vers la fin du deuxième plan quadriennal par une Ministère de l'Habitat et de la Construction à plus d'un million de logements dont 600 000 dans les villes, et ce sans compter les logements à rénover et les bidonvilles.

La formule des coopératives immobilières a connu une réalisation limitée essentiellement dans les grandes villes (60% sont à Alger, Oran ou Constantine) et s'est révélée inefficace en termes d'offres de logements mais surtout ayant contribué à la consommation non rationnelle du foncier notamment agricole.

En plus de la crise du logement, la construction de l'habitat informel fut alimentée par le marché foncier parallèle qui a résulté de la résistance des propriétaires terriens aux mesures de réserves foncières

Si les communes ont été assurées des terrains au sein de son périmètre d'urbanisation elles dépendaient pour leur acquisition formelle des caisses de l'Etat. Le fait est que la lourdeur de la procédure d'allocation des moyens financiers et parfois de leur absence simplement, l'acquisition formelle des terrains s'éternisait à s'accomplir. Nombreuses sont les études locales ayant relevé que face à cet immobilisme, le développement de tout un marché foncier parallèle fut le moyen de détourner les terres à l'intérieur du périmètre urbain des mesures des réserves foncières par leur prioritaires originels.

I-2- Crépuscule de l'approche territoriale à l'aube de la planification urbaine

I-2-1- Le tout Etat face à ses limites

I-2-1-a- Le retrait et ses paradoxes

D'abord le contexte est une transition dans la politique nationale, après 15 ans de politique du tout Etat. Une transition qui s'est faite à la veille du contre choc pétrolier à partir des années 80, ainsi les deux plans quinquennaux de 1980 à 1984 et de 1985-1989 interviendront dans un contexte de crise économique avec la baisse drastique des cours du pétrole qui atteindront

leur plus bas niveau en 1986 et où les revenus l'Etat diminués ont imposé la réévaluation de son rôle. Une phase qui ne manqua pas de tâtonnement ou encore de paradoxe.

En matière de politique urbaine, une rupture avec la politique du tout Etat commence à s'opérer d'abord avec la privatisation de son parc immobilier immense ¹ qui lui coutait plus à entretenir qu'il ne lui rapportait au vu des tarifs de location sous-évalués et des loyers non payés. Ensuite, la sollicitation de l'initiative privé dans la production de l'habitat à partir de 1982, avec l'institution des Lotissements². Les Groupements d'Habitats Individuels (GHI) ont été initié quitte à aggraver l'étalement dans les périphéries urbaines, pour permettre la mise à contribution du secteur privé dans la production de l'habitat individuel. Aussi, et dans la même lignée, la reconsidération de la production informelle de l'habitat individuel avec la régularisation des occupants des lotissements informels issus des transactions illicites ou d''envahissement de terrain public³.

Toutefois, les mesures des serves foncières sont toujours en vigueur, l'initiative privée a été envisagée dans l'optique de soulager l'Etat de la production de l'habitat, mais il n'était toujours pas question, pour lui, de bénéficier de la rente foncière. Ainsi ce sont les communes par le biais de leur agence foncières⁴, qui se chargeait de la réalisation des lotissements et de la distribution des lots. Pour ce qui est des lotissements informels, les communes procédaient à l'intégration des terrains en question, dans leur domaine particulier ensuite à la confirmation de leurs occupants effectifs par cession à titre onéreux du droit de propriété⁵.

¹ Loi 81-01 portant cession des biens de l'État

² Loi 82-02 relative au permis de construire et au permis de lotir, modifiée et complétée par l'ordonnance 85-01 Fixant à titre transitoire les règles d'occupation des sols, en vue de leur préservation et de leur protection.

³ Le Décret 85-212, déterminant les conditions de régularisation dans leurs droits de disposition et d'habitation des occupants effectifs de terrains publics ou privés objets d'actes et/ou de constructions non conformes aux règles en vigueur, n'a qu'un effet rétroactif, il prévoit, entre autres, l'intégration au domaine particulier de la commune des terrains issus des transactions illicites, ensuite et la confirmation de leurs occupants effectifs par cession à titre onéreux du droit de propriété.

⁴ Décret 86-04 relatif à l'agence foncière locale

⁵ Quitte à faire payer doublement les occupants des terrains issus des transactions illicites des terrains privés.

Durant le II^{ème} plan quinquennal, l'appel à l'initiative privée fut plus franc avec l'institution de Promotion immobilière privée ¹, même s'il lui sera porté qu'un intérêt limité de la part du public face la promotion publique : (OPGI EPLF APC entreprises). À partir de ce plan la promotion immobilière se généralisera et deviendra la forme essentielle de réalisation du logement.

Dans l'ensemble, les mesures prises durant les deux plans n'auront pas suffi à régler la crise du logement. Le déficit en logement urbain est même évalué à 700000 durant le 2^{ème} plan quinquennal alors que l'offre est évaluée à 450000 logements

La réforme aura surtout été incohérente, Safar Zitoun Madani (2012) relève le Paradoxe réforme de la politique de l'habitat qui n'a, en fait, «touché que l'aval du système distributif mais pas l'amont, à savoir les mécanismes de répartition des logements restés fondamentalement inchangés parce que comme pour le foncier urbain qui continuait à être géré et distribué dans le cadre de l'Ordonnance portant Réserves Foncières Communales, l'habitat collectif public était distribué administrativement». Elle aura surtout abouti, de par les pratiques concernant les modes d'attribution des lots dans les réserves foncières et des logements dans les programmes d'habitat collectif à créer des espaces urbains fondés sur la ségrégation. Parce qu'elle a imposé comme seul critère à l'accès au logement la solvabilité, elle a résulté au rejet d'une masse énorme de citoyens qui n'avait d'autre solution que l'entassement dans les vieux centres villes ou la construction illicite sous ses diverses formes, parfois en plein cœur des villes mais le plus souvent en périphérie ou dans les terroirs agricoles, souvent fertiles, qui entourent les villes.

Les années 80 connaîtront ainsi l'extension de l'habitat informel dans toutes ses formes : invasion de terrains publics et lotissements clandestins sur des terrains de statut privé. (Mutin, 1985; Semmoud, 2002)(Safar Zitoun Madani, 2012)

I-2-1-b- Politique de l'aménagement et volontarisme impuissant

Il faut dire qu'on assistait, comme le démontre le recensement intercensitaire (1977-1987), au plus fort de la croissance urbaine que l'Algérie a connue. Malgré le fléchissement de la croissance de la population générale, où les indicateurs de l'urbain : taux d'accroissement et

¹ Loi 86-07 relative à la promotion immobilière

rythme de l'urbanisation présentent des records sans précédent, et plus jamais égalés en Algérie. La part de la migration rurale dans cette croissance est aussi la plus importante depuis l'indépendance. Au terme de la décennie on atteint le cap des 50% population urbaine.

Les grandes villes sont plus peuplées que jamais et Le pays est toujours déséquilibré au profit du littoral et du nord en général, même s'il est observé une remarquable densification du réseau urbain du pays notamment par l'augmentation en petits centres urbains désormais représentant près de 73% des effectifs du réseau. Ceci est à mettre en rapport, lit-on dans le rapport du RGPH de 2008, entre autres avec les réorganisations administratives.

La première réorganisation du territoire avait déjà eu lieu en 1974 en complémentarité avec la politique de rééquilibrage territorial à travers l'industrie. La réorganisation administrative à laquelle on assiste 1984 elle revêt un caractère plus primordiale, puisqu'elle intervient dans un contexte de rupture avec la politique de l'industrialisation, et de rationalisation de l'action publique.

Le rééquilibrage territorial sera désormais approché dans le cadre de l'aménagement du territoire, désormais au premier plan de la politique de développement, avec la Création en 1980, du ministère de la planification et de l'aménagement du territoire et de l'Agence Nationale pour l'Aménagement du territoire (ANAT)¹. Cette dernière a pour mission l'élaboration des instruments pour la concrétisation de la politique d'aménagement notamment des schémas directeurs d'aménagement du territoire.

Mais entre temps, c'est donc à travers la réorganisation administrative que l'Etat engagea sa politique volontariste d'aménagement du territoire. Désormais, à la promotion industrielle des villes se substitue une promotion administrative, certes moins couteuse au vu du contexte de crise, mais qui va tout de même permettre la diffusion de l'investissement public pour la création d'emplois, la construction de logements et d'infrastructures, et la dotation en équipement des régions les plus déshéritées (Layeb, 1999).

La réorganisation administrative de 1984 consacre les principes de déconcentration et de décentralisation, en augmentant les centres de décision locaux faisant passer le nombre de

¹ décret 80-277 portant création de l'agence nationale d'aménagement du territoire

communes de 704 à 1540, et celui des wilayas de 31 à 48. Ceci dénotait d'une attention plus grande portée au fait local (Raham, 2001) et de la prise en compte de son rôle essentiel dans l'aménagement du territoire.

La promotion des 17 nouvelles wilayas a impliqué leur dotation en plans sectoriels, leur désenclavement et leur émergence comme nouveaux pôles urbains d'équilibre. On relèvera ici particulièrement celles dont la finalité est de décongestionner les métropoles au nord, Mila pour Constantine, El Tarf pour Annaba, Ain Temouchent pour Oran, la réorganisation la région algéroise avec les wilayas de Blida et Boumerdes, et le désenclavement des montagnes du Tell intérieur avec Tissemsilt, Mila et Souk-Ahras.

Dans l'ensemble, l'affinement du maillage de l'armature urbaine sera jugé comme opportun puisqu'il aura permis de rééquilibrer du schéma urbain national et de contrecarrer le congestionnement des métropoles(Layeb, 1999).

Néanmoins un constat est là, à l'initiation du Schéma National d'Aménagement (SNAT) en 1987, avec la promulgation de la loi 87-03 relative à l'aménagement du territoire, on retrouve les deux thèmes usuels de l'aménageur algérien abordés jusque-là pour le rééquilibrage du territoire : la maîtrise de l'urbanisation dans les grands centres urbains, les plaines et les piémonts, et la promotion du développement dans les régions des Hauts Plateaux, du Sud du pays, des zones frontalières et des régions montagneuses.

Ainsi le SNAT, proposera les Villes Nouvelles, un domaine d'étude dans lequel l'ANAT s'était déjà lancé au lendemain de sa création, comme un outil d'organisation de l'armature urbaine et de rééquilibrage territorial à l'horizon 2010 : des villes nouvelles auxquelles il prévoira une double fonctionnalité du rééquilibrage territorial à l'échelle nationale et celle de la constitution de nouveaux centres urbains vers lesquels s'effectuera le redéploiement de populations à l'échelle métropolitaine .

A cet effet il en identifie plus de 25 projets potentiels de VN, localisés selon un zonage en couronnes qui pour reprendre Ballout (2019) évitent soigneusement le nord-est du pays : le constantinois, et le nord-ouest : l'oranais.

Les deux premières couronnes comprennent l'Algérois et le centre du pays, où seront déployées les villes nouvelles de desserrement. Les villes de rééquilibrage seront-elles déployées dans les deux autres couronnes, celle qui circonscrit la région des Hauts-Plateaux, dans laquelle le SNAT prévoit douze projets, parmi lesquels : Negrine, Boughezoul, Aïn Deheb ou encore Kharfallah ; et la couronne qui englobe la région saharienne, dans laquelle neuf projets sont identifiés, dont : les sites d'El Ménéa, d'In Salah ou d'Arak, dans les wilayas de Ghardaïa ou de Tamanrasset.

Là encore c'est un paradoxe, l'Etat s'engage dans une approche volontariste qui jure par ailleurs avec la conjoncture de crise économique que traverse le pays, au vu de ce que ces projets représentent en termes de coûts, et surtout avec son désengagement de la politique urbaine. Il n'est donc pas étonnant qu'au terme de la décennie 1980, aucun des scénarios envisagés n'a été développé.

I-2-2- Réforme libérale de la politique foncière et urbaine

Le pays travers à partir de la fin des années 80 un crise politique avec les évènement d'octobre 88 qui est venu s'ajouter au contexte économique difficile. L'ensemble a déclenché une réflexion sur le système politique et économique du pays et a conduit à un processus de changements concrétisés dans la constitution de 1989 et la libéralisation économique. Cette période de réforme économique est marquée par les trois accords de confirmation du FMI, le premier en 1990, deuxième accord de confirmation FMI 1991-1992 et enfin le troisième accord de confirmation FMI au moment de la transition présidentielle 1994-1995.

I-2-2-a- Désengagement superficiel de l'Etat

- *En matière de politique urbaine,*

La réforme s'est traduite en matière de politique urbaine par la libéralisation du marché foncier, de la promotion immobilière, et une nouvelle réglementation urbaine avec la promulgation de deux textes de loi majeurs : la Loi 90-25 portant Orientation foncière et La loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme.

La loi portant orientations foncières¹ dispose du droit à la propriété privée des biens fonciers et la liberté de leur circulation. Ainsi que la restitution des propriétés foncières agricoles et urbaines nationalisées ou à intégrer dans les réserves de communes à leurs propriétaires initiaux.

Si elle tranche avec les textes précédents en ce qui est du droit à la propriété privée, elle poursuit néanmoins la ligne restrictive en matière de préservation du foncier agricole notamment de l'urbanisation. Ainsi elle dispose de l'obligation des propriétaires à exploiter leurs terres agricoles, l'interdiction de leur urbanisation et de leur morcèlement.

La restitution des terres comme leurs précédente confiscation, peuvent être perçues comme une manœuvre idéologique plutôt qu'une mesure substantielle, la propriété foncière privée algérienne étant insignifiante du fait de l'héritage colonial. Ainsi la restitution des biens privés n'allait pas bouleverser l'échiquier de la propriété foncière globale où l'Etat continuait à être hégémonique. Une hégémonie qui va s'affirmer encore plus aux dépens des communes avec le transfert progressif² de la gestion du foncier urbain des communes au profit des wilayas, organisme déconcentré de l'Etat, et culminant à la transformation des agences foncières locales³, en agences de la wilaya⁴.

La production, l'aménagement et l'usage du foncier urbain, sont eux régis par la loi relative à l'aménagement et l'urbanisme⁵. Sa principale mesure est l'établissement des instruments de planification urbaine : PDAU et POS, (voir encadré 1). Ces derniers sont initiés par, et établis à l'échelle des communes (Assemblées Populaires Communales), néanmoins ils agissent dans le cadre de la planification centralisée et des orientations de développement de niveaux de décision supérieurs, par le mécanisme de l'opposabilité aux tiers⁶, en l'occurrence le Plan

¹- Loi n° 90-25 du 18 Novembre 1990. Portant orientation foncière.

²- Décret exécutif n° 90-405 du 22 Décembre 1990. Fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncières ;

³- A l'origine relevant des communes pour la constitution et la cession de leurs réserves foncières. Décret n° 86-04 du 07 Janvier 1986. Relatif à l'agence foncière locale.

⁴-Décret exécutif n°03-408 du 05 Novembre 2003. Modifiant et complétant les dispositions du décret exécutif n° 90-405.

⁵- Loi n° 90-29 du 01 Décembre 1990. Relative à l'aménagement et l'urbanisme. Modifiée et complété par la Loi n° 04-05 du 14 Août 2004.

⁶- Le POS qui se fait à l'échelle la plus détaillée se fait dans le cadre des orientations du PDAU qui lui est opposable, le PDAU lui-même se fait dans le respect des dispositions fixées des schémas d'aménagement ou plans de développement à une échelle supérieure comme le PAW (Plan d'aménagement de la Wilaya), jusqu'au SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire)

d'Aménagent Wilayal PAW, le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire SRAT, et le SNAT.

Le législateur prévoit néanmoins au bout du processus de la planification et dans le cadre des dispositions des instruments suscités, la participation des acteurs privés à travers les enquêtes publiques où sont recueillies leurs observations sur les plans achevés avant leur approbation. Autrement dit une fois que les instruments d'urbanisme auront décidé de la production et l'affectation du foncier urbanisable. C'est ainsi que les propriétaires terriens peuvent parfois négocier certaines affectations par exemple, quand ceci n'affecte pas le programme général des plans.

L'acteur privé peut aussi investir dans le foncier urbain, que ce soit à travers les opérations de lotissement, désormais possibles pour les propriétaires fonciers, ou à travers l'activité de promotion immobilière¹. Ces deux mesures, ont pour finalité de combler le besoin en logements que l'Etat ne parvenait à satisfaire et marquent son désengagement du secteur de l'habitat.

¹- Définie dans le Décret législatif n° 93-03 du 01 Mars 1993 Relatif à l'activité immobilière. Modifié par la loi n° 07-05 du 13 Mai 2007 et la loi n° 11-04 du 17 Février 2011.

La loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme introduit outre les règles générales d'aménagement et d'urbanisme et les documents d'urbanisme (les permis de construire de lotir et le certificat de conformité) les instruments de planification urbaines PDAU et POS et prévoit qu'aucun usage du sol ne peut se faire en contradiction avec leurs règlements.

Le POS qui se fait à l'échelle la plus détaillée se fait dans le cadre des orientations du PDAU qui lui est opposable, le PDAU lui-même se fait dans le respect des dispositions fixées des schémas d'aménagement ou plans de développement à une échelle supérieure comme le PAW (Plan d'aménagement de la Wilaya), jusqu'au SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire)

Le Pan Directeur d'Aménagement du Territoire (PDAU) :

Il se fait à l'échelle de la commune ou groupement de communes (échelle de l'agglomérations) et élaboré à long terme (15-20 ans) dans l'objectif de déterminer la destination générale des sols à l'intérieur du périmètre urbain et définir les zones de son extension. Il :

- Délimite le périmètre urbain,
- Détermine les secteurs, leurs termes d'urbanisation et ordre de priorité :
 - Secteurs urbanisés ;
 - Secteurs à urbaniser à court et moyen terme : horizon de 10 ans ;
 - Secteurs d'urbanisation future : à urbaniser à long terme à un horizon de 20ans ;
 - Secteurs non urbanisables.
- Fixe les dispositions réglementaires générales pour chaque secteur
- Détermine la localisation des activités et infrastructure d'importance.
- Délimite les futurs POS
- Prévoit les Zones spéciales incluses dans les secteurs : zones industrielles (ZI), zones d'activités commerciales (ZAC), zones d'expansion touristiques (ZET).

La révision du PDAU n'est possible que dans les cas de sa saturation ou l'intégration de nouveaux projets ou servitude d'intérêt national ou général.

Le Plan d'Occupation des Sols (POS)

Les POS interviennent dans le respect des dispositions du PDAU pour fixer de façon détaillée (à l'échelle 1/500) les droits d'usage du sol et de construction, il est établi à court terme (3-5 ans). Il :

- Définit le type de constructions autorisés, leur usage et leurs dimensions (surfaces et volumes.)
- Fixe les règles concernant l'aspect extérieur des constructions.
- Délimite les espaces publics espaces verts, et l'emplacement des ouvrages publics et installations d'intérêt général ainsi que les tracés et caractéristiques de la voirie

- Définit les servitudes et les espaces protégés (quartiers, rues).

Encadré 1. Les instruments d'urbanisme en Algérie

- *En matière d'habitat*

Elle s'est traduite par la transformation de la doctrine de l'Etat algérien en matière de logement, avec la réforme complète du système de production et de distribution résidentielle

La politique d'habitat social a été entièrement reconfigurée pour s'aligner sur un nouveau dispositif d'aide sociale, conforme aux standards internationaux d'action sociale, visant à autonomiser ce secteur de la sphère économique où il était majoritairement cantonné auparavant. Si le droit à un logement décent a été maintenu dans la Constitution de 1989, il a été progressivement conditionné par des critères d'éligibilité sociale, préparant l'instauration de règles plus restrictives pour bénéficier de l'aide étatique. Une doctrine de ciblage de la demande, issue des réformes post-PAS, a émergé, structurant la segmentation de l'offre résidentielle publique selon les capacités financières des ménages (leurs revenus), tout en impulsant une dynamique de redéploiement du secteur via des subventions indirectes et des dispositifs formels de distribution.

Dans ce cadre, la Caisse Nationale du Logement (CNL), créée en 1991, a été chargée à partir de 1994 de gérer et de distribuer la nouvelle aide directe au logement, nommée Aide à l'Accès à la Propriété (AAP), via le Fonds National d'Aide au Logement (FONAL). Cette aide a été intégrée aux mécanismes de financement des trois nouvelles formules de logement social mises en place :

- Les logements dits « évolutifs » intégrés dans les opérations de Résorption de l'Habitat Précaire (RHP) de 1998 à 2002,
- Le Logement Social Participatif (LSP, devenu depuis 2010 LPA ou Logement Public Aidé)
- Et le logement dit « Rural ».

Concernant la distribution, les entreprises d'État, qui attribuaient auparavant des aides diverses, dont « l'aide au logement », via un système de « quotas », ont transféré cette responsabilité à des institutions et dispositifs externes. Les mécanismes de distribution ont évolué vers davantage de formalisme et de transparence : en 1993, le décret 23 a défini les

conditions d'attribution des logements financés par l'État. Ce texte a été modifié en 1998 par le décret 98-42, instaurant les Commissions Communales d'Attribution de Logements chargées de sélectionner les bénéficiaires selon un barème de points basé sur leur vulnérabilité socio-économique, en attendant la création d'un fichier national des attributaires de logements sociaux, conçu pour éviter les doubles ou multiples attributions dans différentes wilayas. Pour corriger le ciblage inadéquat des demandeurs et la gestion non économique du parc, des mesures ont été prises, notamment une révision des taux de recouvrement des loyers en 1997, et surtout, le transfert de la distribution des logements sociaux aux municipalités élues, remplaçant l'administration centrale dans ce rôle.

Cependant, les statistiques officielles de livraisons montrent que les réformes libérales lancées depuis 1990 n'ont pas réussi via la promotion privée à stimuler une production résidentielle dynamique capable de répondre à la demande des couches sociales moyennes et supérieures qui sont exclues par les conditions d'éligibilité. Dans un contexte de pénurie foncière dans les grandes agglomérations et du monopole de fait de l'État sur la majeure partie de cette ressource, des obstacles persistent quant à l'accès à ce dernier, ce qui favorisa le recours à des stratégies informelles de mobilisation du foncier privé.

Et malgré les multiples réformes modifiant les modes d'intervention, les méthodes de financement et les projets intégrant une « participation » financière des ménages, l'État ne parvient pas à s'affranchir de son image et de son rôle de pourvoyeur de rentes et d'avantages sociaux gratuits.

I-2-2-b- L'urbain produit

- *Un déficit de projet urbain*

Des programmes d'envergure ont été mis en œuvre, entraînant une augmentation significative de la taille des agglomérations et la transformation d'anciens noyaux ruraux en villes. Toutefois, cette croissance urbaine, principalement axée sur l'expansion spatiale, n'a pas été accompagnée de projets structurants visant un développement intégré. On relèvera qu'elle a, au contraire, généré des dysfonctionnements majeurs comme la congestion des villes et leur désorganisation et aggravé les défis urbains au lieu de d'y apporter des solutions (Hafiane, 2007). Le développement urbain s'est opéré par une extension continue, centrée sur la construction de logements et l'implantation d'activités économiques isolées, sans

coordination entre les fonctions urbaines. Ce processus a conduit à un étalement spatial marqué, multipliant les zones de concentration humaine sans cohérence fonctionnelle.

Bien que cette approche ait partiellement répondu à des besoins urgents (logements, équipements de base), elle a simultanément créé des problématiques complexes. Ces dernières rendent la gestion urbaine inefficace et la gouvernance locale instable, faute de mécanismes adaptés pour concilier croissance accélérée et qualité du cadre de vie (Hafiane and Bendjelid, 2010).

- *La dualité formel-informel, de nouvelles manifestations*

A côté de ce modèle de croissance urbaine formel, s'est développée une croissance informelle générant des zones d'habitat illégal massives, représentant dans certains cas jusqu'à 50 % de l'urbanisation.(Hafiane and Bendjelid, 2010).

Le fait est que l'informel ne relève plus d'une crise de logement, mais reflète désormais un déficit de qualité dans l'offre formelle et une évolution des préférences résidentielles. Il y a désormais une préférence auprès des citoyens de l'habitat pavillonnaire. Par ailleurs, les populations exclues du circuit formel de production de logement étant les classes moyennes et moyennes-supérieures. L'urbanisation informelle en périphérie répond désormais à cette problématique : ces catégories y produisent un logement conforme à leurs aspirations, notamment l'immeuble familiale (Semmoud, 2003), contribuant ainsi à l'étalement urbain des villes.

- *Les nouvelles centralités périphériques*

Dans le contexte de libéralisation économique engagée après le Programme d'Ajustement Structurel PAS (1994), l'Algérie a ouvert son commerce extérieur¹, mais subit de plein fouet la crise financière des pays émergents (1997-1998). Cette crise, provoquant un ralentissement mondial et une chute des cours pétroliers (10 dollars le baril en 1998), a aggravé les

➤ ¹ Le commerce extérieur, bien que de nombreuses restrictions non douanières subsistent. Le programme de libéralisation des échanges a commencé progressivement, en réduisant le taux maximum des droits de douane de 60 % à 50 % en 1996, puis à 45 % en janvier 1997. Les prix ont été largement dérégulés.

déséquilibres des comptes publics et extérieurs. Parallèlement, le secteur industriel, en déclin depuis 1989, accuse une baisse de 20 % de sa production entre 1989 et 1996, avec un taux de croissance de -4,4 % en 1996. Malgré les réformes favorisant le secteur privé, celui-ci régresse paradoxalement, passant de 26 % de la production industrielle hors hydrocarbures en 1979 à 20 % en 1989.

La crise sociale s'intensifie : le chômage atteint un pic historique de 28,1 % en 1995 (2,1 millions de chômeurs, dont 64 % de jeunes de 16-19 ans). Entre 1996 et 1998, plus de 130 000 emplois sont supprimés, principalement dans l'industrie et les travaux publics, accentuant la précarité et la baisse du pouvoir d'achat. Face à l'effondrement de l'emploi dans le secteur public notamment industriel, le commerce devient un refuge massif pour une population exclue du marché du travail.

La libéralisation des activités marchandes et l'arrivée massive des biens de consommation courante liée à l'essor du commerce transnational et du « made in China » (Belguidoum, Pliez 2015) se traduit dans les villes par le foisonnement du commerce urbain : « *Rues commerciales, marchés quotidiens ou hebdomadaires, immeubles et centres commerciaux, le commerce et les services ont pris place à tous les niveaux, avec des hiérarchies spatiales qui définissent de nouvelles polarités commerciales* » avec la spécialisation commerciale des rues « produits d'équipements domestiques, vêtements, ameublement, cosmétiques, électroménagers ... » (Belguidoum, 2018). Ainsi, c'est dans les quartiers informels que les immeubles familiaux s'investissent des usages commerciaux permettant aux habitants à la fois d'accéder au marché de travail et d'affirmer le cadre bâti informel. (Semmoud, 2003)

I-3- Les années 2000, volontarisme de l'Etat et fait de la métropolisation

Les années 2000, connaissent une forte augmentation des prix de pétrole, et la croissance des revenus des hydrocarbures (avec un taux de 8.5%) et de ce fait le retour de l'Etat volontariste sur les deux plans, de l'aménagement et de la politique de l'habitat : Les 4 plans quinquennaux de relance du développement qui suivront le démontrent de par leur priorités

budgétaires dans de l'investissement dans l'infrastructure de base et le développement humain dont une partie importante est orienté vers le secteur du logement¹.

I-3-1- Une vigoureuse production résidentielle

- *Production et formules d'aides :*

Les aides explicites (ou subventions budgétisées) représentent 19 % des transferts sociaux alloués au logement. Les subventions implicites, visant à solvabiliser la demande de logements via une réduction des coûts de l'offre pour minimiser l'écart entre prix et capacité de paiement, atteignent près du double des aides explicites. Ces dernières renoncent à des recettes étatiques, comme les abattements sur le foncier ou les réductions fiscales, pour orienter les acteurs vers ce créneau. Ces subventions désignent ainsi des aides non budgétisées, non inscrites dans les comptes publics.

Les différents segments de logements initiés par l'État, financés entièrement ou partiellement par des fonds publics :

- Le logement social « Public Locatif (LPL) » est destiné à la location (rendu cessible) ; (sociale)
- Le logement promotionnel aidé (LPA) destiné à l'accession à la propriété ;
- L'habitat rural aidé (HR) destiné à l'accession à la propriété ;
- Logement en location-vente (LV) destiné à l'accession à la propriété ;
- Logement promotionnel public (LPP) destiné à l'accession à la propriété ;
- Les lotissements sociaux (LS) destiné l'accession à la propriété ;

Les promotions ne relevant pas de la sphère publique comprennent :

- Le logement promotionnel libre (PL) est, dans l'essentiel, l'œuvre d'opérateurs privés et publics, sur des ressources provenant de l'épargne des particuliers, les prêts bancaires ;

¹ L'éducation nationale et à l'enseignement supérieur, des projets de développement local, et d'équipements de base

- L'auto-construction (AC) par les particuliers est entreprise, souvent, par le recours aux prêts accordés par l'institution publique d'épargne et les banques complétés par l'apport personnel

Encadré 2. Les différents segments de logements

- *Quantité¹*

Entre 2000 et 2017, l'Algérie a réalisé 3 129 937 logements publics, répartis entre milieu urbain (52 %) et rural (48 %), ces derniers visant à stabiliser les populations rurales. La production se décline en trois segments :

- 35 % de logements sociaux locatifs, intégralement financés par l'État ;
- 17 % de logements urbains aidés, destinés aux catégories à revenus intermédiaires ;
- 48 % de logements ruraux subventionnés.

En 2020, les progrès sont notables : la réduction du déficit en logements et de l'habitat précaire a atteint un niveau significatif. Toutefois, la saturation urbaine a favorisé le développement d'un habitat informel (bidonvilles, constructions illégales en matériaux durables) sur des sites non planifiés. Avant 2000, ces formes d'habitat représentaient déjà 20 à 50 % du parc dans les grandes villes, une tendance qui persiste malgré les efforts publics.

Parallèlement, le taux d'occupation par logement, indicateur de confort, s'est amélioré, passant de 5,6 personnes par logement en 2000 à 4,4 en 2020, reflétant une accessibilité accrue et une meilleure qualité de vie. Ce bilan souligne à la fois les avancées en matière de politique du logement et les défis persistants liés à la pression démographique et à la planification urbaine.

- *Distribution*

Le renforcement du rôle de l'État dans la production résidentielle et son réengagement direct dans la distribution des logements depuis 2009, marqué par le retrait des APC (Assemblées Populaires Communales) élues de cette responsabilité au profit de commissions dirigées par les chefs de daïra avaient pour objectif déclaré de garantir plus de transparence

¹ (Contribution sur le droit au logement convenable en Algérie, 2017 ; Rapport national sur la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les Villes Algérie, 2021)

et d'équité dans l'exercice de l'action publique, en évitant les clientélismes et les passe-droits. Toutefois, ces mesures n'ont pas permis d'apaiser les tensions et les mécontentements citoyens, révélant les limites d'une approche centralisée face aux attentes sociales.

- *Politique de logement et réequilibrage du territoire*

L'habitat rural, représentant 48 % de l'offre publique de logements, constitue un pilier central de la politique de développement rural. Ce segment vise à fixer les populations rurales en facilitant l'accès à un logement décent via l'auto-construction, une formule plébiscitée par les ménages. Cependant, sa part diminue à 32 % entre 2016 et 2020, reflétant une évolution des priorités.

Les lotissements sociaux : Un nouveau segment, instauré en 2014 pour les wilayas du Sud et des Hauts Plateaux, complète l'offre. Il consiste en la création par l'État d'assiettes foncières aménagées (lots de 200 à 250 m²), destinées à des ménages aux revenus inférieurs à 24 000 DA. Ces bénéficiaires reçoivent une aide frontale de 700 000 DA pour accéder à la propriété via l'auto-construction, suivant des critères similaires à ceux de l'habitat rural¹.

- *Reprise de l'action publique sur la ville*

Une nouvelle démarche de l'urbanisme se met progressivement en place à travers de grands projets structurants. Ces projets reposent principalement sur un support infrastructurel multimodal conséquent et sur une conception novatrice, centrée sur le projet urbain comme élément clé de recomposition du paysage urbain, tout en intégrant les réactions innovatrices de la société civile.

Deux types de projets structurants sont mis en œuvre, nécessitant une révision importante des méthodes d'approche des villes (Hafiane and Bendjelid, 2010) :

- Les projets d'infrastructure de communication et de transport : la relance des projets structurants et modernisation avec des projets majeurs (métro d'Alger, autoroute Est-Ouest) et d'en initier de nouveaux, conçus pour corriger les déséquilibres spatiaux et intégrer les villes dans une logique de modernisation universelle.

¹ Rapport national sur la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les Villes Algérie, 2021

- Les projets urbains générant de nouvelles centralités, incluant des opérations de requalification urbaine, de renouvellement urbain ou de mise en valeur de sites non exploités.

I-3-2- Renaissance de l'Aménagement du territoire

La renaissance de l'aménagement du territoire et son renouvellement avec la question urbaine se fait dès le début des années 2000 à travers la promulgation de la loi n° 01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire. Ce cadre législatif définit les orientations et instruments pour un développement harmonieux et durable de l'espace national. Pilotée par l'État, cette politique hiérarchise les outils d'intervention, plaçant le SNAT au sommet des instruments régionaux et urbains.

- *Le Schéma National d'Aménagement du Territoire,*

Promulgué par la loi 10-02 portant approbation du Schéma National d'Aménagement du Territoire, le SNAT 2030 incarne une relance du volontarisme étatique en matière d'aménagement du territoire. Il procède à travers un ensemble de quatre lignes directrices, destinées à orienter l'action publique en vue d'atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2030. À cette fin, il se fonde sur un diagnostic général de l'état du développement du territoire national. Limitons-nous dans ce qui suit aux points ayant trait à la question urbaine, ainsi qu'aux actions qui en découlent.

Dans son diagnostic, le SNAT s'appuie sur les principales tendances de la croissance urbaine mises en évidence par les données du dernier RGPH en date (2008) : une urbanisation continue et un phénomène de déruralisation persistant¹, le territoire nationale est plus urbanisé que jamais, puisque 86% de la population réside dans les agglomérations chefs-lieux (de Wilayas et Communes), tendance qu'il prévoit s'accroître dans les décennies à venir.

¹ Le taux de croissance de la population urbaine demeure très fort (2.89% en moyenne par an), alors que celui de la population rurale a continué sa chute pour atteindre un taux négatif durant la décennie 1990 /2000 (-0.46%). Durant la décennie 1990, En plus des facteurs économiques et sociaux liés à la disponibilité de l'emploi et à l'accès aux services de base favorisant l'exode rural, est venu s'ajouter le facteur sécuritaire. Cependant, à partir des années 2000, avec le retour à une certaine stabilité sécuritaire, la contribution de l'exode rural à la croissance urbaine ne représente plus que 13,15 % en moyenne, et l'accroissement naturel est le facteur qui contribue le plus à la croissance urbaine dans les villes du Nord.

- *Le paradoxe des grandes villes, l'enjeu de la périphérie.*

La croissance spatiale constitue l'aspect le plus spectaculaire de l'évolution des grandes villes du Nord. Bien que ces agglomérations, en particulier les métropoles, continuent à attirer une population nombreuse, leurs taux de croissance tendent à diminuer. Leurs périphéries, en revanche, connaissent des dynamiques de développement de plus en plus marquées, présageant l'apparition d'un phénomène de "suburbanisation".

Pour ce qui est des quatre métropoles, on fait observer une amorce du phénomène de conurbation, avec la jonction physique des villes principales aux autres villes moins importantes ou encore des localités sous-équipées. Ce processus est particulièrement visible autour de la métropole nationale Alger, mais également dans certaines métropoles régionales. C'est le cas notamment d'Oran, déjà physiquement fusionnée avec Bir El Djir, ou encore de Constantine, dont l'extension en direction d'El Khroub esquisse une configuration similaire (RGPH 2008).

Quant aux autres grandes villes¹, le SNAT relève qu'elles souffrent d'un manque de centralité, d'une croissance périphérique incontrôlée et illégale, ainsi ces périphéries relèvent-ils sont même porteuses de risques de déstabilisation sociale.

- *Un territoire qui demeure déséquilibré*

Le SNAT souligne une forte concentration de la population et des agglomérations urbaines sur la frange littorale, où se situent 63,5 % des agglomérations, alors que cette zone ne représente que 4 % de la superficie totale du pays. Bien que cette proportion reste élevée, elle est en diminution constante : elle s'élevait à 69 % en 1977. Le reste des agglomérations se répartit entre les Hauts Plateaux, qui concentrent 27,4 % des agglomérations sur seulement 9 % du territoire national, et le Sud, qui n'en accueille que 9,1 %, représentant à lui seul 87 % de la superficie totale du pays.

Ainsi, il soulève que bien que le processus d'urbanisation se soit étendu à l'ensemble du territoire national, avec une densification du réseau urbain dans la zone tellienne, et une croissance spectaculaire dans le Sud et sur les Hauts Plateaux, l'armature urbaine reste

¹ Les villes de plus de 100 000 habitants (Sétif - Djelfa - Blida - Skikda Batna - Tlemcen, ...)

fortement dominée par Alger, suivie, dans une moindre mesure, d'Oran, Constantine et Annaba. Le SNAT souligne à ce titre que le système urbain demeure largement déséquilibré, caractérisé par des grandes villes hypertrophiées, et une base indistincte de villes aux fonctions et aux relations peu structurées.

• *Une stratégie de rééquilibrage du territoire : les villes nouvelles*

Pour répondre à cette problématique, le SNAT renoue avec la stratégie de rééquilibrage du territoire en en faisant une ligne directrice de la politique d'aménagement du territoire. Ceci se traduit concrètement par plusieurs actions :

- ✓ La limitation et contrôle de l'urbanisation littorale en « conurbation » : préserver les terres agricoles, freiner l'extension des agglomérations sur ces terres et intégrer la politique de protection agricole dans les documents de planification.
- ✓ L'orientation ou redéploiement de l'urbanisation en profondeur sur les piémonts à l'intérieur du Tell
- ✓ Le développement volontarise des Hauts Plateaux à travers les activités et services nécessaires au maintien de leurs populations, et l'attractivité à l'échelle nationale afin d'y permettre un redéploiement volontaire réaliste et graduel d'une partie de la population du Nord.
- ✓ La création des conditions de développement du Sud
- ✓ Le renouvellement de la hiérarchisation du système urbain système urbain

Un des leviers majeurs mis en place pour mettre en œuvre cette stratégie est celui des villes nouvelles. Un dispositif réactualisé et adapté aux enjeux actuels avec un changement fondamental : la loi n°02-08 a relancé l'aménagement des Villes Nouvelles, visant à désengorger les grandes agglomérations. Initialement réservées aux régions des Hauts-Plateaux et du Sud, elle autorise, à titre exceptionnel, leur création dans le Nord pour réduire la pression sur Alger, Oran, Constantine et Annaba. Cette flexibilité ouvre la voie à une réorganisation métropolitaine stratégique, combinant déconcentration et modernisation urbaine.

Ainsi une typologie des villes nouvelle est mise en place pour compléter l'armature urbaine :

- Les Villes Nouvelles d'excellence (comme Sidi Abdellah, Bouinan, Oggaz.) interviennent dans la première couronne celle du Tell, comme un instrument d'organisation et un levier de desserrement dont la fonction est de maîtriser l'expansion urbaine, limiter l'étalement périurbain et préserver ainsi les terres agricoles ou les espaces naturels de valeur. Mais aussi de constituer des pôles pour appuyer leur développement métropolitain ;
- Les Villes Nouvelles de rééquilibrage comme Bouthoul, interviennent dans la deuxième couronne celle des Hauts Plateaux.
- Et les Villes Nouvelles d'appui au développement durable dans la troisième couronne au Sud comme El Menea, Hassi Messaoud

• *Promouvoir l'attractivité : les Métropole*

L'aménageur algérien met en avant dans le SNAT le fait que par cette la stratégie de rééquilibrage, il n'entend pas brider le développement du Nord, mais permettre un « développement plus qualitatif, recentré sur ses avantages propres plutôt que sur l'exploitation des faiblesses des Haut Plateaux et du Sud ».

Ainsi, en parallèle à cette approche, il entend promouvoir l'attractivité et la compétitivité des 4 grandes villes, à travers leurs mise à niveau et modernisation, pour en faire des générateurs de croissance constituant les relais d'une économie mondialisée.

Ceci intervient alors qu'une nouvelle strate urbaine, constituée de ces villes : d'Alger, Oran, Constantine et Annaba, est créé dans le cadre de la loi de l'aménagement¹ : celle des "Métropoles Urbaines". La loi les définit comme les agglomérations urbaines dont la population totalise au moins 300000 habitants et qui ont vocation, outre les fonctions régionales et nationales, à développer des fonctions internationales.

Ainsi la promotion du SNAT de l'attractivité de ces villes englobe entre autres des actions pour un cadre urbain attractif et fonctionnel, notamment avec la mise à niveau d'équipements et des services métropolitains et d'ambitieux programmes de renouvellement urbain ainsi que le développement de pôles d'attractivité métropolitains spécialisés.

¹ Loi 01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire

- *Promouvoir le local et la gouvernance*

La politique d'aménagement, à travers la loi 01-20, institue les Espaces de Programmation Territoriale (EPT). Il ne s'agit pas ici d'une région en tant qu'une institution ou entité administrative, mais d'une division territoriale fonctionnelle, à l'échelle de laquelle l'aménageur national prend des décisions ayant trait, plus ou moins directement, à l'urbain.

Ces décisions portent sur la localisation des grandes infrastructures, des équipements structurants mais aussi des extensions urbaines, des zones industrielles et touristiques et sites d'agglomérations nouvelles. Outre ces choix, l'un des enjeux majeurs à ce niveau concerne le rôle des villes, dans la mesure où, l'espace de programmation territoriale s'organise autour des villes, chacune y assurant le rôle que le SNAT lui attribue : Métropole, ville relais, ville d'équilibre ou ville de développement.

L'État s'assure ainsi la posture d'acteur principal, aussi bien à l'échelle régionale qu'à l'échelle locale. En effet, si le SNAT promeut un développement local impulsé à partir des collectivités territoriales : « *communes, wilayas et éventuellement à terme, l'espace de programmation territoriale* », il l'inscrit dans le cadre d'une gouvernance locale où l'Etat assure une fonction « décisif » si ce n'est la plus prééminente, celle, de définir et de mettre en œuvre la politique nationale de développement local.

A ce propos deux points retiennent particulièrement notre attention :

Le SNAT conçoit cette gouvernance comme une répartition claire des fonctions entre l'Etat, les collectivités territoriales et les Espaces de Programmation Territoriale. Ces derniers, y jouent le rôle d'aires de concertation des acteurs locaux dans la planification stratégique, la coordination, la cohérence l'arbitrage entre les projets locaux...

Ne s'agit-il pas, dès lors, des aires métropolitaines ? À ce titre, le rôle de la métropole demeure le grand absent dans cette question de gouvernance locale : d'une part, en tant qu'entité structurante de ces aires, et d'autre part, en tant qu'espace au sein duquel devrait s'exercer la gouvernance.

Le deuxième point porte sur la promotion de la gestion locale, comme vecteur de développement, à travers des bilans et inventaires permettant d'évaluer les ressources et les

potentiels dans les différents domaines du développement local. Là encore, il s'agit de voir comment cette action se concrétise, notamment en termes de gouvernance.

Conclusion

Dans l'ensemble, ce chapitre nous a permis de dresser le cadre général dans lequel les dynamiques urbaines des villes algériennes et celles de l'informel en particulier émergent et évoluent. Pour ce faire Il a mis en évidence l'évolution des politiques urbaines et territoriales de l'État algérien, depuis les ambitions centralisées de maîtrise de la croissance urbaine jusqu'aux tentatives récentes de réajustement par le développement local et la gouvernance.

L'analyse a montré que, dès l'indépendance, l'État a privilégié l'échelle de l'aménagement du territoire pour contrôler les dynamiques urbaines, en cherchant à encadrer la croissance des grandes villes grâce à une approche équilibrée du développement territorial. Toutefois, cette orientation s'est heurtée à deux limites majeures : d'une part, l'incohérence des politiques, qui consistaient à promouvoir l'industrie autour des grandes villes tout en cherchant à en freiner la croissance et à réorienter les flux migratoires ; d'autre part, l'écart entre les ambitions affichées et les capacités techniques, procédurales et financières de mise en œuvre, comme l'a montré l'échec des programmes de développement rural. Les dynamiques urbaines, et plus particulièrement le développement informel, trouvent ainsi leurs origines dans ces contradictions, sur fond de crise du logement et l'incapacité de l'État à maîtriser le foncier urbain.

La seconde moitié des années 1970 marque une première inflexion, avec la prise en compte de l'échelle urbaine, l'élaboration de politiques de l'habitat et de maîtrise foncière à travers la constitution de réserves foncières. Mais la décennie 1980 a révélé une autre limite : le volontarisme étatique en matière d'habitat et de foncier demeurait dépendant de la santé économique nationale, et la posture hégémonique de l'Etat dans la maîtrise résidentiel et foncière s'est révélée contre-productive avec la diminution des revenus des hydrocarbures. L'incapacité de l'Etat à satisfaire la demande et la constitution difficile des réserves foncière a favorisé l'établissement définitif du marché foncier informel et de la production de l'habitat illégal.

La décennie 1990 marque une seconde prise de conscience des limites de la posture hégémonique de l'État dans les domaines de l'habitat et de la maîtrise foncière. Cette prise de conscience conduit à la mise en place d'une véritable politique urbaine, cette fois de nature libérale, caractérisée par l'ouverture du secteur résidentiel et foncier au privé.

Cependant, cette nouvelle politique ne renonce pas à l'ambition de maîtrise foncière. Elle s'appuie sur un cadre juridique dans lequel la production et la transformation du foncier urbain sont régies par les instruments d'urbanisme, dans un objectif de rationalisation de son usage. Le principe repose sur l'adaptation de l'offre foncière aux besoins induits par la croissance.

Mais dans les faits, cette approche s'est traduite par une croissance urbaine sous forme de juxtaposition d'extensions spatiales, un étalement urbain non maîtrisé, un déficit de centralité et de structuration urbaine. En somme elle n'a pas permis de répondre aux enjeux qualitatifs du développement urbain.

Paradoxalement, l'urbanisation informelle a posé plus que jamais problème. D'une part, elle s'est imposée malgré la libéralisation du foncier et la mise en place de dispositifs juridiques censés renforcer sa maîtrise. Elle a ainsi mis en lumière l'incapacité des instruments d'urbanisme à encadrer efficacement le foncier et à prévenir l'urbanisation anarchique. D'autre part elle ne répondait plus seulement à une crise quantitative du logement, mais aussi à une demande qualitative, fondée sur un mode de vie privilégiant l'habitat individuel et évolutif.

Les périphéries se trouvent aujourd'hui au cœur de ce double mouvement formel et informel, constituant l'un des enjeux majeurs des villes algériennes de ce début du XXI^e siècle. Leur développement anarchique, l'étalement urbain et les prémices de conurbations sont autant de symptômes d'une crise urbaine que l'Aménageur diagnostique dans le Schéma national d'aménagement du territoire SNAT.

Depuis les années 2000, l'État aménageur est revenu sur le devant de la scène avec l'ambition de redonner cohérence et sens à la croissance urbaine, en intégrant les villes dans l'équilibre territorial et en leur assignant un rôle fonctionnel dans l'armature nationale. Cette

approche entend combiner la vision globale de l'aménagement du territoire avec l'échelle urbaine, en promouvant la gouvernance et gestion locales.

A mi-parcours de la mise en œuvre de ce plan, on peut porter un regard critique sur cette posture renouvelée en orientant la réflexion autour des deux constantes dans les défaillances de la stratégie nationale d'aménagement face à la maîtrise des dynamiques urbaines : D'abord celle de la cohérence de la stratégie de rééquilibrage du territoire à travers la limitation de la croissance urbaine dans les grandes villes celle de promouvoir leur attractivité métropolitaine. Ensuite celle de la mise en œuvre de la gouvernance et de la gestion à l'échelle locale dans la maîtrise des dynamiques urbaines, notamment en matière d'instrument et de mécanismes qui vont être mobilisé pour y parvenir.

Dans l'ensemble, le chapitre a permis de souligner l'importance qu'a représentée la politique territoriale d'aménagement dans les dynamiques urbaines durant les quatre décennies qui ont suivi l'indépendance, et que de ce fait il est nécessaire de prendre en compte cette échelle territoriale dans toute analyse des dynamiques urbaines actuelles.

Aussi, les deux chapitres suivants vont examiner les mécanismes d'articulation de ces politiques nationales à l'échelle de la ville de Constantine. Ils s'intéresseront d'une part à comment s'est manifesté ce rapport en urbanisation informelle par les passé et comment se présente le renouveau politique en ce qui est de la dynamique urbaine actuelle.

II- La dynamique urbaine de Constantine à travers ses périphéries : l'informalité urba

Ministère de l'enseignement Supérieur et de la recherche Scientifique

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Badji Mokhtar Annaba University
Université Badji Mokhtar –
Annaba
Faculté des Sciences de la Terre



جامعة باجي مختار – عنابة

كلية علوم الأرض

Département d'Aménagement du
territoire

قسم التهيئة.

I- ine, un enjeu d'hier et d'aujourd'hui

Introduction

Ce chapitre recentre, en deux sections, l'analyse des dynamiques urbaines et de leur dualité formelle et informelle à travers le cas de Constantine. La compréhension de la dynamique urbaine de cette ville suppose en effet un retour sur la manière dont sa périphérie s'est progressivement construite, transformée et reconfigurée pour donner forme à la ville actuelle.

La première section retrace cette évolution en identifiant quatre grandes phases d'extension de la ville antérieures aux années 2000. L'analyse met en évidence, d'une part, la dualité des modes d'urbanisation, formel et informel, qui participent à la constitution de la périphérie urbaine, et d'autre part, la part déterminante et la continuité de l'initiative informelle dans ce processus. Elle montre enfin que ce mode d'urbanisation informel résulte de l'articulation entre, d'un côté, les politiques territoriales de maîtrise de la croissance élaborées à l'échelle nationale, et, de l'autre, les politiques urbaines et les stratégies individuelles déployées à l'échelle locale.

La seconde section s'attache à analyser les dynamiques métropolitaines contemporaines de Constantine. Elle interroge, en l'absence d'instruments effectifs de gouvernance métropolitaine, le processus de métropolisation en cours, tant dans sa dimension spatiale, marquée par la fragmentation urbaine et un étalement informel problématique, que dans sa dimension politique, la ville ayant été officiellement érigée au rang de métropole régionale dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Ce chapitre permet ainsi de préciser et de reformuler la question de recherche à la lumière des éléments contextuels dégagés par ces deux premiers chapitres, qui établissent les fondements de l'analyse à venir.

I-1- Les périphéries de Constantine, entre permanence et mutation de l'informalité urbaine

I-1-1- La première périphérie postindépendance, grands ensembles et habitat illégal et précaire.

La première décennie postindépendance marque une rupture avec la forme compacte et dense de la ville que représentaient les tissus traditionnel et européen de la médina¹. La périphérie immédiate de la ville avait déjà connu les grands ensembles en application du plan de Constantine de 1958, avec les premières réalisations telles que la cité Améziane, la cité des Mûriers et la cité El-Bir, caractérisées par des immeubles en bande pouvant atteindre jusqu'à 15 étages. Ces réalisations devaient constituer de véritables cités de recasement pour la population issue du fort exode rural que connu Constantine à l'instar des autres grande villes lors de la guerre de Libération.

Pourtant, dès l'indépendance, ces programmes furent interrompus alors que jusqu'en 1966, le processus migratoire au profit de la ville se maintenait. Ainsi entre 1954 et 1966, Constantine subit le plus fort accroissement démographique par rapport aux autres grandes agglomérations du pays, une période durant laquelle la population de la ville s'accroîtra de 50 000 personnes. En 1966, le surplus de logements qui a résulté du départ des Européens est déjà comblé et la ville compte environ 240 000 habitants.

¹ En termes de rapport entre l'offre en logement et emprise foncière, la médina traditionnelle constitue le tissu le plus compact avec une part d'offre résidentielle de 11.6% pour un taux d'emprise 3.5% suivie du tissu européen avec 49.4% de l'offre résidentielle pour un taux d'emprise foncière de 50.3%

A partir de 1966, l'exode rural en direction de Constantine s'atténue, et Constantine allait connaître une baisse du solde migratoire à 1% par an. Contrairement aux deux autres grandes villes Alger et Oran, Constantine n'a été dotée d'industries que tardivement, et à ce moment-là on assistait à la modification de l'orientation géographique des flux migratoires à l'Est algérien au profit de Skikda et Annaba autour desquels s'effectuait une polarisation industrielle.

Mais bien que la poussée de croissance démographique fût principalement portée par l'accroissement naturel, l'absence d'une politique urbaine de production résidentielle à la mesure de cet accroissement (voir chapitre I) a conduit à un déficit de l'offre en logements. Déficit que l'achèvement, entre 1965 et 1970, des quelques cités héritées du Plan de Constantine dans les faubourgs de Constantine, telles que Fadila Saadane, Filali, Benboulaïd, El Bir ou Ciloc n'allait pouvoir résorber.

Le cas de Constantine montre que, même en l'absence d'une industrialisation génératrice de flux migratoires, la stratégie consistant à contrôler la croissance des grandes villes par la limitation de la production résidentielle s'est révélée inefficace, et même contre-productive.

Le déficit de l'offre résidentielle a entraîné une prolifération de l'habitat informel sous ses deux formes, illégale et précaire. L'ampleur de ce phénomène a été telle que ces deux catégories ont largement dominé la production de logements dans la ville, totalisant 14 100 unités, contre seulement 4 000 logements issus des programmes de recasement.

Une offre qui s'est constituée au prix d'une emprise foncière considérable, puisque, à l'issue de la décennie, l'habitat informel représentait 38,7 % de l'emprise foncière de la ville pour 30,4 % de son parc de logements.

L'habitat précaire, c'est-à-dire l'occupation illégale de terrains publics par les bidonvilles, est le plus consommateur en foncier. L'émergence des bidonvilles à Constantine remonte à la période coloniale, suite à l'exode rural provoqué par la crise des campagnes durant la guerre de libération. Après l'indépendance, ils ont continué à se développer dans la périphérie de la ville selon la même logique représentant ce que HAFIANE (1989) qualifie comme la projection dans l'espace urbain du processus d'immigration rurale.

Bien que les terrains ainsi occupés, essentiellement situés le long des berges du Rhumel et de Bou Merzoug dans la périphérie Est et Nord-Est, soient particulièrement impraticables, il n'en demeure pas moins qu'il s'agissait d'une assiette foncière importante, représentant à elle seule 11,7 % de la surface occupée pour seulement 8,2 % de l'offre résidentielle.

L'habitat illégal, quant à lui, occupait 23,4 % de l'emprise foncière pour 22,2 % de l'offre en logements, constituant ainsi la deuxième composante résidentielle de la ville après le tissu colonial. Il convient néanmoins de préciser que la part exacte de l'habitat produit après l'indépendance dans ce format demeure difficile à établir. Par habitat illégal il est entendu ici l'habitat construit en dur (parpaings, pierres, briques, etc.), et faisant l'objet d'une propriété foncière de fait, bien que dépourvue de titre légal. Il recouvre ainsi deux logiques de formation distinctes : d'une part, les zones faisant partie intégrante du tissu urbain de la ville, qui se sont développées après l'indépendance autour de noyaux originels hérités des dynamiques de croissance de la période coloniale ; d'autre part, les extensions illégales des noyaux formels qui ont vu le jour dans la périphérie de la ville, telles que les cités de recasement ou les lotissements évolutifs.

On peut observer ici le rapport particulier de l'habitat illégal à la production urbaine formelle, ce dernier s'inscrivant dans la continuité de l'urbanisation initiée formellement. De manière tout aussi particulière, l'habitat illégal entretient un lien direct avec l'habitat précaire. Les études sur l'origine des habitants de ces quartiers ont permis de réfuter toute relation directe entre le processus migratoire et l'habitat illégal, et ont montré que les populations, dans une logique de mobilité sociale, s'y installent en provenance d'un autre type d'habitat urbain, majoritairement le bidonville.

Quoi qu'il en soit, la stratégie nationale de contrôle de la croissance des grandes villes a conduit, à Constantine, à l'extension de la ville par les tissus d'habitat illégal et précaire, paradoxalement très consommateurs de foncier. Elle a ainsi favorisé l'émergence des problématiques d'une périphérie urbaine caractérisée par une faible densité et des tissus hétérogènes aux interactions complexes. Elle a surtout entraîné l'affirmation des modes informels de sa production.

I-1-2- La deuxième périphérie, la dualité du mode et du statut

- *L'urbanisation planifiée, de la périphérie immédiate à l'exurbanisation*

À l'instar des autres villes du pays, la réponse à la crise de logement à Constantine s'est faite durant les années 70 dans le cadre de l'urbanisation planifiée, à travers d'importants programmes d'habitat collectif (ZHUN) et de grands équipements.

L'urbanisation planifiée s'opère d'abord dans la périphérie immédiate de la ville avec les extensions qui sont venues occuper les assiettes foncières sur les deux grandes ailes de la ville : Sidi Mabrouk au nord-est par la construction des cités Daksi, la BUM, et Ziadia ; et Bellevue Au Sud-ouest avec les cités 20 Août, 5 juillet, Boudjenana et Boussouf. Parallèlement, l'extension se fait vers le sud avec la construction de l'université et l'établissement des zones industrielles, Lamoricière et Palma.

Elle s'est dans un deuxième temps opérée par le biais de l'exurbanisation, les programmes de logements réalisés jusqu'alors s'étant révélés insuffisants pour répondre à la forte demande, dans le même temps l'urbanisation continue se heurtait à des difficultés croissantes en raison des contraintes physiques du site de Constantine. C'est donc dès les années 1975, qu'a été décidé le report de croissance vers les anciens villages proches de la ville, tels qu'El Khroub, Ain Smara, Didouche Mourad et Hamma Bouziane, qui allaient dès-lors constituer le réceptacle d'importants programmes de (ZHUN).

Par ailleurs, cette période correspond à la seconde phase d'industrialisation du pays, qui va enfin transformer Constantine en ville industrielle. Dans cette logique, l'implantation industrielle se fait principalement dans la couronne d'urbanisation satellite. C'est donc également à travers le programme des zones industrielles que s'est accomplie l'exurbanisation à Constantine, chaque satellite s'étant vu doté d'un programme spécifique. Trois complexes industriels ont ainsi été implantés le long des routes nationales : le complexe de tracteurs sur la route de Batna (RN 3), le complexe de pelles et grues sur la route d'Alger (RN 5), et la cimenterie sur la route de Skikda (RN27).

On relèvera toutefois que, si l'industrialisation de la ville a fini par contribuer à la configuration spatiale éclatée de Constantine, elle n'a pas généré de processus migratoire de

la main-d'œuvre comparable à celui observé dans les autres villes. L'industrie a plutôt absorbé l'exode rural préexistant, et la relation habituelle entre industrialisation et croissance urbaine ne s'y est pas matérialisée.

De ce fait, Constantine a continué d'enregistrer un faible taux d'accroissement migratoire, auquel a contribué le transfert de croissance vers les satellites. Ces derniers, qui constituaient auparavant le bassin migratoire de la ville, ont désormais vu leur population s'accroître plus rapidement que celle de Constantine. Ainsi, El-Khroub, le plus important des satellites, voit son taux de croissance démographique, pour la période 1966–1977, s'élever à 300 %, contre un taux de 46 % à Constantine.

- *Les réserves foncières communales et la périphérie illicite*

Le fait est que, si jusqu'en 1975, c'est-à-dire avant cette période d'exurbanisation, la consommation foncière à Constantine n'avait augmenté que d'un peu plus de 40 %, elle atteint paradoxalement 105 % en 1979.

Cette consommation est en grande partie imputable aux nouvelles extensions informelles qui ont occupé les disponibilités foncières de la ville. Ces extensions se sont établies dans la continuité du tissu urbain, jusqu'à un rayon de 6 km, en suivant les couloirs naturels des vallées qui relient Constantine à ses satellites, celles du Rhumel inférieur au nord et de Boumerzoug au sud.

Ces nouvelles zones d'habitat informel, viennent s'ajouter aux tissus informels existant et confirmer la prépondérance de l'habitat informel dans la production résidentielle de la ville. Celui-ci a été estimée durant la période intercensitaire 1966–1977 à près de 60 % des logements réalisés.

Ceci survient au moment même où l'État commençait à peine à s'attaquer au problème des bidonvilles dans le cadre des opérations ZHUN à travers l'attribution des logements sociaux et la démolition des bidonvilles en vue de la reconstruction et du relogement de leurs habitants. Toutefois, malgré l'effort consenti, la résorption de l'habitat précaire demeurait difficile et le déficit en logements persistait. En 1977, l'écart entre la demande et l'offre excédait 27 000 unités en besoins nouveaux, tandis que la livraison des programmes de logements accusait des retards considérables, atteignant en moyenne cinq années.

Néanmoins, bien que l'émergence de ces nouvelles zones d'habitat informel découlât, comme les précédentes, de la crise du logement, elles s'en distinguaient par leur logique foncière à un moment où étaient mises en vigueur les mesures de socialisation foncière à travers la révolution agraire à partir de 1971 et l'instauration des réserves foncières dès 1974 (Meskaldji, 1994).

Ces zones d'habitat émergent avec la création de lotissements nouveaux, à l'intérieur du périmètre urbain ou en dehors de celui-ci, sur des terres qui relevaient, avant l'application des textes de la révolution agraire et des réserves foncières, de la propriété privée. Leur tissu se distingue par une régularité relative et par l'application de certaines normes urbanistiques lors de l'opération de lotissement, comme la réservation d'espaces de voirie, par exemple. Nombreuses sont les études qui ont analysé les mécanismes d'émergence de ces tissus ; pour le cas de Constantine, le travail de HAFIANE (1989) fait figure de référence et nous nous limiterons, ici, à mettre brièvement en lumière ses principales conclusions quant au rapport de ces mécanismes à la politique des réserves foncières.

D'abord, le recours au lotissement informel par les propriétaires terriens, en particulier ceux disposant de superficies importantes, visait à se soustraire aux mesures de socialisation du foncier, qui limitaient fortement la rente qu'ils pouvaient tirer de leurs biens. L'écoulement illégal de ces biens sur un marché informel spéculatif s'avérait plus lucrative, compte tenu de la forte demande en logements¹. Ensuite, ces manœuvres n'étaient possibles que parce que la commune de Constantine ne procédait pas au transfert effectif des terrains situés à l'intérieur des périmètres urbains à son profit ; d'ailleurs, jusqu'en 1980, elle n'avait réalisé aucune opération de lotissement dans le cadre de ces dispositions. La commune devait composer avec plusieurs contraintes pour la constitution de ces réserves, telles que le déficit de ressources humaines et les difficultés d'ordre technique, notamment l'absence d'un cadastre urbain et rural moderne, et, surtout, la faiblesse de moyens financiers pour l'acquisition de ces biens conformément à la loi qui stipule qu'ils doivent être acquis à titre onéreux sur la base d'une évaluation domaniale.

¹ Les transactions informelles se faisaient soit à travers la pratique illégale de transfert sous-seing privé de la propriété, ou à travers la procédure régulière de transaction par recours au procédé de l'acte antidaté.

• *L'articulation de la politique urbaine à la réalité locale*

Revenons à ce stade sur deux points qui, à notre connaissance, ont été peu abordés dans la littérature en la matière, et qui mettent en lumière la discordance entre la politique urbaine telle qu'elle fut conçue à l'échelle nationale et ses implications effectives à l'échelle locale.

D'abord, concernant la mise en œuvre des dispositions relatives aux réserves foncières : si le financement des programmes des ZHUN était prévu dans les plans de développements sectoriels, la constitution des réserves foncières, elle, relevait d'un autre mécanisme de financement. Ce n'est toutefois qu'à partir de 1979 que ce mécanisme n'a eu un cadre réglementaire, avec le Décret n° 79-107¹, dont le texte d'application² ne sera promulgué qu'en 1981, soit sept années après la promulgation de la loi des réserves foncières. À cela s'ajoutent les nombreux ajustements de la réglementation régissant la procédure de cession de ces biens, qui ne trouvera sa version définitive qu'en 1986. D'un autre côté, le décret instituant le système d'avances du Trésor public, dont les communes devaient bénéficier pour financer ces acquisitions³, fut lui aussi promulgué tardivement, et de fait, jusqu'en 1980, ces fonds n'avaient bénéficié à aucune commune.

Ensuite en ce qui est de la pertinence de la pensée aménagiste dans l'établissement de la politique urbaine à l'échelle locale : la loi des réserves foncières intervient, rappelons-le, dans un contexte de politique territoriale de maîtrise de la croissance des grandes villes et de rééquilibrage du territoire. Il était ainsi fait en sorte que les mesures de cette loi soient en cohérence avec les objectifs de cette politique. Pour ce faire, l'évaluation réglementaire de la valeur des terrains destinés à constituer les réserves foncières prenait en compte les caractéristiques des agglomérations où ils se localisaient, notamment la concentration en population et en activités de ces dernières, leur situation géographique et leur niveau

¹ Décret n° 79-107 du 23 juin 1979 déterminant les conditions d'évaluation des prix de cession des terrains faisant partie des réserves foncières communales et fixant les taux de la marge d'intervention des communes.

² Décret n° 81-183 du 08 Août 1981 Fixant les modalités de détermination des prix d'acquisition, par les communes, des terrains faisant partie de leurs réserves foncières. Décret n° 82-332 du 06 Novembre 1982 fixant les modalités de détermination des prix d'acquisition et de cession, par les communes, des terrains faisant partie de leurs réserves foncières. Décret n° 86-02 du 07 Janvier 1986 fixant les modalités de détermination des prix d'acquisition et de cession par les communes des terrains faisant partie de leurs réserves foncières.

³ Décret n° 79-108 du 23 juin 1979 instituant un système d'avances du trésor public pour l'acquisition et l'aménagement des terrains devant être intégrés dans les réserves foncières des communes

d'équipements. Cette démarche fut par ailleurs poussée à son paroxysme avec l'introduction dans ces caractéristiques¹ des options de croissance des communes : limitée, à contrôler, ou à orienter ; déterminées par la politique d'aménagement.

Cela se traduisait concrètement par des valeurs foncières nettement plus élevées dans les agglomérations dont l'Etat souhaitait contenir la croissance, comme ce fut le cas de Constantine, où ces valeurs au mètre carré pouvaient atteindre jusqu'à six fois celles déterminées dans les communes ciblées pour des actions de développement. Le principe était que les coûts d'acquisition supportés par les communes se répercuteraient sur les prix finaux des lots. De cette manière, les agglomérations de l'intérieur du pays, où l'État entendait encourager la croissance urbaine, devaient, grâce à des niveaux de prix plus faibles, gagner en attractivité.

Cependant, si cette stratification des valeurs foncières se traduisait par des écarts représentant des montants considérables pour les communes, limitant davantage la capacité de celles des grandes agglomérations à constituer leurs réserves foncières, elle n'exerçait qu'une influence marginale sur les décisions individuelles d'acquisition de lots.

Fixées en dehors de toute logique de marché, les valeurs étaient largement sous-évaluées et ne représentaient pas des écarts suffisamment significatifs pour influencer les choix des acquéreurs, d'autant que ceux-ci bénéficiaient de conditions de cession particulièrement avantageuses, telles que de faibles versements initiaux et des crédits de longue durée avec taux d'intérêt réduits. D'autre part elles n'offraient pas une indemnisation satisfaisante pour les propriétaires, qui pouvaient obtenir des revenus nettement supérieurs en cédant leurs terrains sur le marché informel.

Ainsi, la politique des réserves foncières et sa mise en œuvre ont, d'un côté, exclu la commune de certaines portions de la ville, qui préféra alors, pour ses opérations d'urbanisation, mobiliser les terrains étatiques obtenus au dinar symbolique², quitte à éclater la ville. D'un autre côté, elles ont mis en place les conditions d'un marché informel qui, en

¹ Décret n° 86-02 du 07 Janvier 1986 fixant les modalités de détermination des prix d'acquisition et de cession par les communes des terrains faisant partie de leurs réserves foncières.

² Décret n° 86-02 du 07 Janvier 1986 fixant les modalités de détermination des prix d'acquisition et de cession par les communes des terrains faisant partie de leurs réserves foncières

réalité, répondait à une logique de marché libre de l'offre et de la demande. Cela illustre comment une politique qui, à l'échelle de l'aménageur, pouvait apparaître comme un instrument de maîtrise intégrale de la croissance urbaine, se révèle, à l'échelle locale, profondément contre-productive, puisqu'elle a contribué à favoriser à la fois l'éclatement de la ville et son expansion informelle.

I-1-3- La périphérie négociée entre impératifs locaux et nationaux

Durant les années 1980, l'impératif à l'échelle locale se situe dans la continuité de la crise de logement et de ses répercussions spatiales, avec la double contrainte : plus de logement et moins de consommation foncière à la périphérie. Le transfert de la population issue du croît démographique de la ville-mère avait permis à une mesure certaine de ralentir sa croissance spatiale, tout en propulsant ces noyaux urbains, à savoir El Khroub, Didouche Mourad et Ain Smara, au rang de villes à relative importance. Ces dernières enregistrent des proportions significatives de population issue de ce transfert : 80,72 % à El Khroub ; 50,54 % à Hamma Bouziane ; 48,23 % à Ain Smara et 47,51 % à Didouche Mourad (PDAU 2008). Cela s'est spatialement matérialisé avec une consommation conséquente de terrains urbanisables, au point que, dès les années 1980, ces satellites voyaient leurs réserves foncières se tarir.

De son côté, Constantine, tout en continuant à enregistrer une baisse de son solde migratoire, celui-ci a même atteint une valeur négative (-0.66) au sortir de la décennie 1977-1987, poursuivait son urbanisation avec les programmes de ZHUN dans périphérie. Les nouveaux programmes de logements attribués à Constantine dans le cadre du quinquennal 1985-1989 ont donné naissance aux ZHUN de Djebel Ouahch, de Boussouf et de Sarkina. Il est donc naturellement que les autorités locales, dès le début des années 1980 et dans le cadre de la préparation du Plan Directeur d'Urbanisme de la ville, commencent à considérer l'impératif foncier dans le développement futur de la ville.

A l'échelle nationale, l'impératif était de sortir de la crise du logement par laquelle l'Etat était dépassé, en composant avec la crise financière qui diminuait sérieusement ses capacités d'action publique. C'est dans ce sens qu'a été engagée une politique urbaine plus libérale, faisant appel à l'effort privé dans la production résidentielle, avec l'institution des lotissements dès 1982.

Une politique qui contribue à exacerber la problématique foncière à Constantine ainsi que dans ses villes satellites. Le bilan des programmes de lotissements engagés à l'échelle de la wilaya en 1988 fait état d'une superficie totale estimée à 1,78 hectare pour les lotissements implantés dans la périphérie de Constantine et de ses quatre agglomérations satellites. On observe ainsi un mitage progressif de cette périphérie, avec la programmation, en dehors des orientations du PUD, d'opérations de lotissement dispersées au sein de terres de hautes valeurs agricoles. L'extension urbaine prend particulièrement de l'ampleur le long de l'axe sud de la ville, sur la partie nord du plateau d'Ain El Bey

Au-delà du fait que cette extension se soit réalisée en dehors de tout schéma d'aménagement, elle s'est surtout effectuée en contradiction avec la situation de crise foncière de Constantine, étant particulièrement consommatrice d'espace. Entre 1983 et 1989, plus de 3 238 unités d'habitat individuel ont été réalisées, dont 2 428 lots délivrés par l'Agence Foncière, qui ont occupé 125 hectares. De même, les programmes de promotion immobilière proposaient certes du logement collectif, mais à faible densité, se rapprochant des superficies de l'habitat individuel, avec 3 410 logements construits sur plus de 138 hectares¹. L'ensemble de ces constructions, réalisé avec peu d'équipements, a abouti à une extension urbaine constituant une sorte de banlieue excentrée par rapport à la ville, tout en en restant entièrement dépendante.

- *Négocier la périphérie aux acteurs de l'informel*

L'autre mesure qui s'est imposée à la politique nationale d'habitat en ces temps de crise fut la régularisation de l'habitat informel². Au cours des années 1980, la périphérie de Constantine a vu ce phénomène prendre une ampleur considérable, avec l'extension des quartiers informels dans toutes les directions, Oued El-Had , Boudraa Salah, Ben Chergui, Chabat Errassas et le 4^e Km. En 1987 ces cet habitat représentait encore un parc immobilier important, avec 12 000 logements recensées (HAFIANE, 1989).

Des opérations de régularisation de ces quartiers ont été engagées à Constantine dans le cadre de cette loi, sans toutefois constituer un succès pour les autorités locales. La régularisation consistait, dans un premier temps, à intégrer au domaine privé de la commune les terrains occupés illicitement, puis, dans un second temps, à les céder à titre onéreux aux occupants effectifs. Ces derniers devaient donc acquitter deux fois le prix des terrains qu'ils avaient déjà achetés sur le marché informel, en plus de supporter d'autres coûts, tels que taxes et diverses contributions financières. Ces coûts expliquent, selon Meskaldji (1993), la très faible adhésion des habitants concernés.

Le bilan de ces opérations fut d'ailleurs très mitigé : alors que la loi fut abrogée en 1990, en 1993, seules huit des vingt-neuf cités illicites avaient été régularisées. En outre, cette

¹ Données contenues dans les études effectuées par le Pr Salah Eddine CHERRAD

² Ordonnance 85-01 fixant les règles d'occupation des sols et son texte d'application le décret^o 85-212

démarche n'a pas aidé de juguler le problème de l'habitat illicite. La loi de régularisation n'a pas pu dissuader les propriétaires fonciers de procéder au lotissement illégal de leurs terrains, puisqu'elle ne les a aucunement pénalisés. Ces derniers ont ainsi continué à lotir illégalement leurs terres, comme ce fut le cas à Boussouf ou à El Menia. On peut même considérer que cette loi a produit l'effet inverse : bien qu'elle nait intervenu que rétroactivement, elle a établi la perspective d'une régularisation et une normalisation de l'habitat illicite, encourageant ainsi la pratique à l'échelle locale.

- *Négocier la périphérie au pouvoir central*

Les perspectives de développement de Constantine et de ses villes satellites se dessinaient le long des vallées du Rhumel et de Boumerzoug, qui constituaient un foncier agricole de haute potentialité. Il s'est donc imposé aux décideurs locaux de préserver ces espaces en orientant l'urbanisation vers d'autres secteurs. Pour ce faire, on considéra l'opportunité offerte par l'assiette foncière du plateau d'Ain El Bey, situé à 15 km au sud-ouest de Constantine, initialement destinée à accueillir un projet de ZHUN.

Dès 1982, dans le cadre de l'élaboration du PUD, les autorités locales envisagent d'en faire un projet de ville nouvelle, et proposent son intégration dans le nouveau programme national de villes nouvelles. Le projet réunissait tous les éléments pour convaincre : de par la superficie de l'assiette foncière (plus de 3 800 hectares) permettant une urbanisation d'un seule tenant d'une ville susceptible d'accueillir plus de 200 000 habitants¹ ; de par sa faible valeur agricole et sa bonne constructibilité ; et surtout de par son statut étatique.

Cette option devait permettre de résoudre le problème de l'urbanisation du foncier agricole en périphérie de la ville, mais elle nécessitait un investissement conséquent qu'impliquait une urbanisation nouvelle à une telle échelle, notamment en matière de travaux d'infrastructure.

Mais bien que le projet de la ville nouvelle représentait à l'échelle locale une réelle opportunité, il fut refusé par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, vraisemblablement en raison du contexte de crise financière, et Constantine fut même exclue du programme des villes nouvelles dans le cadre du SNAT de 1987. Les autorités locales, de leur côté, maintinrent leur ambition de le concrétiser au vu de l'enjeu que cela représentait à

¹ Soit plus de la moitié du surcroît démographique prévu sur les 20 années à venir

l'échelle locale, quitte à agir en « entorse aux orientations nationales d'aménagement du territoire » (Ballout, 2019) et à se passer du soutien financier que nécessitait une telle opération.

On est là en présence d'une confrontation de stratégies locales et nationales qui obéissent à des impératifs différents, et implique des mesures contradictoires. Une situation où les rapports de force sont inégaux, puisque l'enjeu local demeure imperceptible pour les autorités centrales, alors que les mesures prises au niveau national s'imposent avec force de loi et de moyens financiers à l'échelle locale.

I-1-4- La périphérie épargnée, mais une maîtrise différée

- *La décennie de la Ville nouvelle*

La décennie 1990 fut celle de la ville nouvelle à Constantine, du moins en termes d'orientation de l'effort des autorités locales. Le « forcing » dont elles ont fait preuve en s'engageant dans le projet ville nouvelle sans l'aval des autorités nationales allait nécessiter d'user de stratégies pour pouvoir disposer de la ressource financière nécessaire. Cela a consisté à engager le financement du projet sur les fonds des plans de développement sectoriel (PSD) et l'orientation des programmes nationaux de logement (Logement Public Locatif LPL) attribués à l'ensemble de la wilaya pour l'urbanisation du seul site de la Ville Nouvelle. C'est en 1994 que le lancement de l'édification de la ville eut lieu et, jusqu'en 2003, elle fut exclusivement consacrée à des programmes de logement social, en recevant plus de 8 000 unités. Aucune initiative de promotion immobilière privée ni de lotissements pavillonnaires n'y était alors envisagées.

- *La libéralisation foncière et l'étalement tentaculaire de la ville*

Cette catégorie d'offre résidentielle, en particulier les lotissements pavillonnaires, a été principalement assurée par la périphérie de Constantine. La libéralisation du marché foncier et la restitution des terres non affectés par l'urbanisation à leurs propriétaires originaux, ont stimulé les mutations foncières, l'ANAT¹ estime en 1996, que l'avancée incontrôlée de

¹ Agence Nationale pour l'Aménagement du Territoire, Document de la maîtrise de la croissance de la métropole (1996)

l'urbanisation a déjà consommé 4 556 hectares terres à bonnes potentialités agricoles le long de la vallée de Boumerzoug et d'El Hamma.

La réforme foncière a été engagée en parallèle avec la réforme de la réglementation urbaine ayant institué les instruments d'urbanisme. C'est dans le cadre de ces derniers que devait s'exercer le marché foncier libre. Le fait est que l'élaboration du PDAU de Constantine n'a été entamé qu'en 1993, et qu'il n'a été approuvé qu'en 1998¹. Entre temps, l'urbanisation de la périphérie, a pris de l'ampleur et s'est effectuée dans une sorte de zone grise entre le nouveau cadre réglementaire du marché foncier libéralisé, et l'ancien dispositif de régulation urbaine que représentait le PUD, en vigueur en attendant l'élaboration du PDAU.

C'est donc en dehors de toute stratégie d'aménagement que l'étalement tentaculaire de la ville s'est effectué, le long des axes liant la ville à ses satellites :

Au sud, l'urbanisation essentiellement officielle se poursuit sur le plateau de Ain el Bey longeant l'axe qui mène à la Ville Nouvelle. Toujours aussi peu dense, avec des programmes de logement individuels, lotissements et évolutifs totalisant plus de 1600 unités, et plus de 1000 logements dans le cadre de programmes collectifs.

Aux entrées nord-ouest et sud-est de la ville, on assiste à l'éclosion de nouveaux quartiers d'habitat illicite, résultant du lotissement non réglementaire des terres privées et des transactions sous-seing privé des lots. De nouveaux tissus informels donc, qui se distinguent de ceux observés jusqu'alors, par leur contexte : pare ce qu'il ne s'agit plus de détournement de foncier destiné aux réserves foncières ; par implantation : ils longent les grands axes de communication, notamment la RN27 et la RN3 ; et par la mixité d'usage combinant habitat et activités commerciales que présentent leurs bâtisses, du moins celles donnant sur ces axes. Le quartier d'El Menia à l'entrée nord-ouest de la ville et le quartier de l'Onama à l'entrée sud-est illustrent cette nouvelle forme de l'habitat informel.

La périphérie de Constantine se présente dès lors comme un véritable patchwork d'habitat informel, que le PDAU, en tant qu'instrument de régulation, devra encadrer.

¹ Décret exécutif 98-83 du février 1998.

En 1998, l'année de sa promulgation, la question de l'habitat informel est plus que jamais d'actualité, puisqu'il est estimé pour l'ensemble de la wilaya à 31.588 logements dont 70% sont en dur (22.050), ce qui correspond à une population de 217.755 habitants (RGPH, 1998).

Les quartiers d'habitat illicites semblaient les plus problématiques, puisque l'habitat précaire était appelé à être éradiqué. D'ailleurs les opérations de sa résorption étaient en cours, et ce fut le cas pour 54% des 8.000 baraques qui ont été recensées dans le cadre du PDAU. Tandis que l'habitat illicite, s'imposait de par son cadre bâti, de par son ampleur et de par l'effectif de sa population.

- *La promulgation du PDAU et ses interventions dans la périphérie*

Achévé en 1998, le PDAU de Constantine a suivi la ligne directrice du précédent PUD quant à la restriction de la croissance urbaine de Constantine. Toutefois, le périmètre urbain y a été étendu afin d'intégrer les excroissances, y compris celles correspondant aux quartiers informels.

Dans son rapport, il aborde quatre enjeux majeurs posés par le développement tentaculaire de la périphérie : - L'ampleur du tissu informel, au vu « *des chiffres effrayants* » de l'habitat précaire et de la « *situation alarmante que représente l'essor de l'habitat illicite* » ; L'aspect « hideux » qu'il confère à la périphérie ; - Le coût excessif induit par son développement linéaire en termes de voirie et de réseaux divers ; - Et surtout la perspective d'une conurbation future et ses conséquences sur le foncier agricole.

Il a donc proposé, pour s'attaquer au problème, des interventions d'urgence, dans la mesure où toutes les opérations concernant les tissus d'habitat informel de la périphérie étaient prévues à court terme. Trois POS de plus de 300 hectares sont établis pour l'éradication des sites d'habitat précaire et leur reboisement ou réaffectation à de nouveaux équipements. Concernant les sites d'habitat illicite (tout habitat informel en dehors de l'habitat précaire) il établit sept POS de restructuration sur les sites de : la cité Emir Abdelkader ; Benchergui ; El Menia ; Boudraa Salah ; El Gammas ; le 4ème Km ; Boumerzoug ; et Sissaoui. Ces POS couvraient une superficie de près de 800 hectares, et concernaient des interventions allant des opérations de viabilisation et d'équipement jusqu'à la régularisation.

- *Le PDAU, l'enjeu foncier et l'interdépendance des communes :*

Le PDAU a été approuvé par le décret exécutif 98-83 portant approbation du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme Intercommunal de Constantine, El Khroub, Ain Smara, Didouche Mourad et Hamma Bouziane. Cette dimension intercommunale est mise en avant tout au long du document où il fait le constat de la relation entre les trajectoires de croissance de la commune de Constantine et les communes des villes satellites. L'accélération d'urbanisation dans les communes voisines ayant été essentiellement du fait du transfert de surplus de population de Constantine (Voir Figure 1). Mais surtout il consacre l'interdépendance des communes comme principe dans la détermination de la perspective de croissance de ces communes.

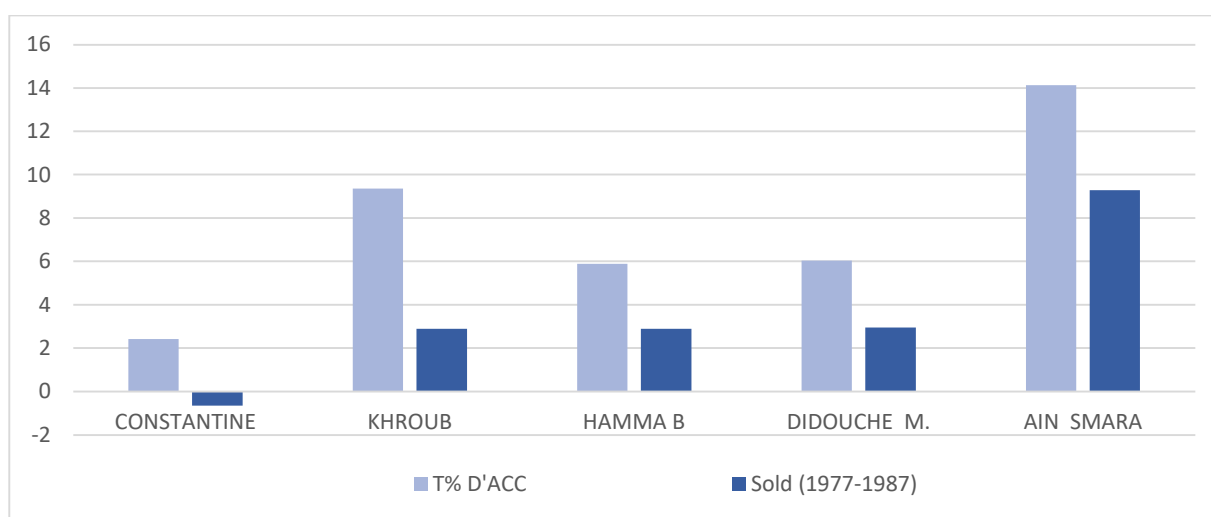


Figure 2. La croissance urbaine à Constantine et ses satellites entre 1977 et 1987 (RGPH 1998)

Source : RGPH 2008

Par cette intercommunalité, on entendait que les solutions aux problèmes posés par la croissance urbaine ne pouvaient se concevoir dans les limites territoriales des villes. Et de ce fait le PDAU devaient recourir à la formule : Groupement d'Urbanisme.

Ceci s'est traduit par l'établissement d'un inventaire général, des disponibilités et besoins fonciers en fonction duquel la « *solidarité* » entre communes excédentaires en foncier urbanisable et communes déficitaires devait entrer en jeu. Il en ressortait que tant en termes de quantité que d'urgence, la commune de Constantine présentait le déficit foncier le plus important.

Localité	Disponibilité en Terrain (ha)	Besoins en terrain (ha)		Différence en (ha)	Termes des déficits
		Court et moyen terme	Long terme		
Constantine	210,00	1025,00	886,50	-1701,50	Court terme
Khroub	325,00	239,50	221,70	-136,2	Long terme
H/ Bouziane	038,56	119,10	112,87	-193,41	Court terme
D / Morad	136,00	066,00	51,50	+18,50	Pas de déficit
Ain Smara	062,80	086,30	95,01	- 118,51	Long terme
Total	772.36	1535.9	1367.58	-2131,12	Court terme

Tableau 1. Les disponibilités foncières à Constantine (PDAU 1998)

Pour répondre au déficit foncier identifié, le PDAU a entériné le principe du transfert du croît démographique ainsi que des activités de Constantine vers la ville nouvelle. Il ne s'agissait là que du prolongement des orientations de développement définies antérieurement pour l'agglomération. Toutefois, si nous abordons ici l'approche par inventaire intercommunal du foncier adoptée par le PDAU c'est pour mettre en évidence un aspect clé relatif à l'enjeu foncier.

Le site de la ville nouvelle s'étend sur les territoires des deux communes d'El Khroub et d'Ain Smara, or son assiette n'a pas été prise en compte dans l'inventaire des disponibilités foncières de ces communes. En réalité, lorsque le PDAU évoque l'intercommunalité, il convient de l'entendre comme inter-agglomérations, dans la mesure où son raisonnement s'inscrit dans le cadre du groupement d'urbanisme, composé des cinq agglomérations urbaines et non l'ensemble des territoires communaux.

Ce point revêt une importance particulière, car c'est précisément dans les espaces intercommunaux, c'est-à-dire les zones situées hors des périmètres urbains réglementaires, que se manifeste le risque de conurbation que le PDAU cherche à prévenir. D'autant que l'urbanisation de Constantine, qu'elle soit formelle ou informelle, s'était souvent développée en dehors de ces périmètres.

Certes, les poussées urbaines antérieures répondaient à des logiques qui n'avaient plus cours au regard des transformations survenues durant la décennie 90 : - D'abord, en ce qui est du facteur démographique avec le projet de la ville nouvelle, qui allait permettre à poursuivre la stratégie de décroissance de la ville. - Ensuite, les conflits autour du foncier privé, avec l'abrogation de la loi sur les réserves foncières et l'instauration d'une réglementation urbaine cohérente avec le marché foncier libre. - Enfin, le PDAU a été doté d'une dimension réglementaire qui faisait défaut au PUD. Le PDAU exerce sa force de loi non seulement à

l'intérieur de son périmètre, mais également au-delà, puisque, selon la logique de la nouvelle réglementation urbaine, les espaces intercommunaux sont protégés de toute urbanisation du simple fait de se situer en dehors du périmètre urbain qu'il définit.

Pour autant, la conurbation de Constantine allait-elle être maîtrisée ? La décennie 2000 s'annonçait déjà comme une période charnière pour relever le défi que représentait la maîtrise de l'urbanisation périphérique de la ville.

I-2- Constantine métropole, une aire urbaine, deux modes de croissance, **et des enjeux fonciers métropolitains**

- *Le fait métropolitain à Constantine*

La dynamique récente de croissance de Constantine se caractérise par un éclatement urbain qui correspond au processus de métropolisation, entendu dans son acception spatiale. Cette métropolisation, dite « M2 » selon Lacour (2023), procède par l'extension et la dissolution de la ville. La périphérie urbaine, support de cette dynamique, exprime ce processus à travers l'émiettement et le mitage de ses franges.

La relation entre métropolisation spatiale et périphérie constitue ainsi un enjeu majeur des travaux scientifiques sur cette thématique. Ces études montrent que la fragmentation spatiale s'accompagne d'une fragmentation fonctionnelle ; la périphérie métropolitaine apparaît alors comme un espace morcelé mais aussi spécialisé, destiné à accueillir les fonctions et services de l'économie globalisée nécessaires à la métropole (Bassand, Leresche, Saez, 1997).

Mais de quelles fonctions s'agit-il concrètement ? Celles que la métropole rejette, selon la formule imagée de Lacour (2023) : la métropole puise ses ressources dans la périphérie et y rejette ses déchets. Les centres concentrent les fonctions tertiaires supérieures, les pouvoirs et les activités décisionnelles, tandis que les périphéries absorbent l'habitat, le commerce de masse et les zones industrielles, renforçant ainsi la dualité socio-spatiale centre-périphérie.

L'enjeu réside dès lors dans la maîtrise de cette fragmentation, qui, tout en définissant la métropolisation, la menace en entraînant la négation de l'unité métropolitaine (Aguibetova, 2006). Par « unité métropolitaine », il est entendu « cette réalité complexe : réalité avec un territoire en voie de structuration, une économie, une vie sociale, des acteurs économiques,

des acteurs politiques locaux, régionaux, nationaux, des professionnels de l'espace qui doivent agir immédiatement ».

Car la métropolisation ne produit pas d'institutions unifiées : elle transcende les limites administratives et engendre la multiplication des instances décisionnelles (Chaléard, 2014). Ce phénomène entraîne des confrontations entre les entités locales, mais aussi entre les autorités locales et l'État central, dont elles cherchent à s'émanciper (Chaléard, 2014). Dans les pays du Sud, à l'instar de l'Algérie, où l'urbanisation informelle constitue un mode de croissance urbaine, ces confrontations prennent une dimension particulière : celle de l'antagonisme entre acteurs publics et acteurs privés.

C'est de par ce paradoxe métropolitain, entre impératif de maîtrise du processus spatiale, et la négation de l'institution politique de la métropole, que s'impose la gouvernance comme le cadre de de ces interaction et où « les acteurs de tous types entrent dans des négociations tout azimut pour faire face aux nombreux problèmes » (Aguibetova, 2006).

Ministère de l'enseignement Supérieur et de la recherche Scientifique

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Badji Mokhtar Annaba University
Université Badji Mokhtar –
Annaba
Faculté des Sciences de la Terre



جامعة باجي مختار – عنابة

كلية علوم الأرض

Département d'Aménagement du territoire

قسم التهيئة.

<ul style="list-style-type: none">• A l'échelle Locale :<ul style="list-style-type: none">-La métropolisation un processus de croissance spatiale-La configuration métropolitaine-la maîtrise de l'étalement-La périphérie de nouvelles logiques et fonctions	<ul style="list-style-type: none">• A l'échelle Nationale :<ul style="list-style-type: none">-Volontarisme aménagiste : la métropole, un statut juridique et une stratégie d'aménagement-Implications en termes de dynamique urbaine
<ul style="list-style-type: none">• Articulation<ul style="list-style-type: none">-L'instrument territoriale de la métropole : SDAAM-La Politique de la ville et les instruments de la gouvernance métropolitaine	

Encadré 3 les éléments de lecture du fait métropolitain à Constantine

I-1-1- La ville mère qui se déverse ou la piste de la métropolisation spatiale

I-1-1-a- Une aire fragmentée

Un report de croissance vers les satellites inégalé :

Entre 1998 et 2008, le report de croissance urbaine a atteint des niveaux jusque-là inégalés, avec 22 972 familles relogées dans les satellites de Constantine : 3768 familles sinistrés par es glissements de terrain ou le vieux bâti de la médina, 10 888 familles dans le cadre des

attributions de logement sociaux, 6678 familles dans le cadre de la résorption de l'habitat précaires et 1438 divers¹.

Le RGPH de 2008 révèle que les quatre métropoles Algériennes voient leur croissance portée par leurs périphéries. Cependant, Constantine se distingue par la proportion que prend le phénomène, présente la singularité de voir sa population diminuer passant de 465 021 habitants à 418 672 habitants entre 1998 et 2008 résultant en un taux un taux d'accroissement négatif de -1,04 %.

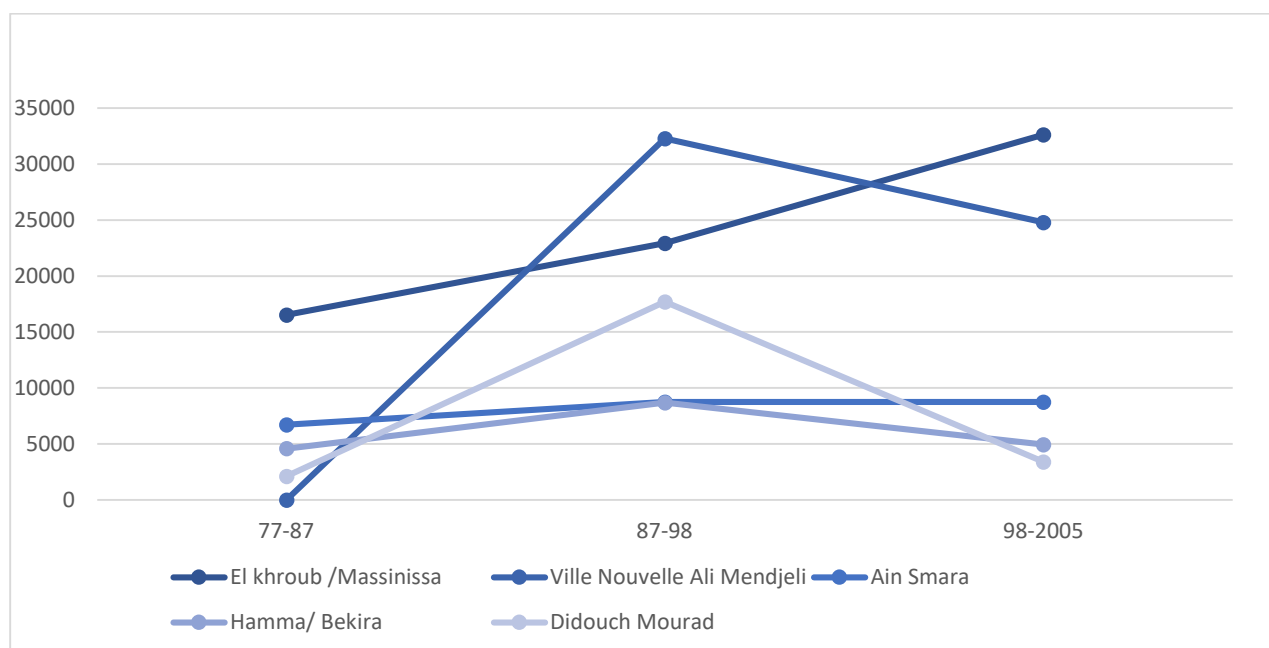


Figure 3. La population transférée de Constantine vers ses satellites et villes nouvelles entre 1977 et 2005

Source : (Document de Travail PDAU 2014, DUC de Constantine)

Parmi ces « espaces périphériques », les deux agglomérations El Khroub et plus récemment, la ville nouvelle Ali Mendjeli se démarquent clairement par leur capacité d'accueil : El Khroub, ayant vu son espace urbain saturé par les opération précédente de report de croissance a vu sa capacité régénérée grâce à la réalisation de la ville nouvelle de Massinissa² sur son territoire. Celle-ci remplit plutôt le rôle d'une extension du satellite que

¹

² Implantée dans la proximité immédiate d'el Khroub, la ville nouvelle de Massinissa (445 ha) a été conçue dans le cadre du PUD (Plan d'Urbanisme Directeur). Son site, situé sur des terrains incultes à forte qualité géotechnique, a été choisi pour son accessibilité aux routes nationales N°3 et N°20 et pour son statut domaniale (domaine privé de l'État). Destinée d'abord à absorber la croissance d'El Khroub, elle sert aussi de débouché périphérique pour Constantine.

d'une nouvelle ville. La ville nouvelle d'Ali Mendjeli officiellement reconnue par l'autorité centrale depuis 2000¹ et bénéficiant de programmes de logements mais aussi de projets structurant a pu accueillir à partir de 2005 l'essentiel du report de croissance.

I-1-1-b- Hiérarchie et déséquilibre

La politique de report de croissance, mise en œuvre depuis les années 2000, a abouti à une configuration fragmentée de l'aire métropolitaine de Constantine, avec Cinq villes satellites situées entre 10 et 15 km du centre-ville et qui auront absorbé 194 830 habitants transférés depuis le début de cette politique soit 30 % de la population de Constantine. Cote (2006) Marc cote décrit l'ensemble comme fonctionnant comme un seul et même organisme en dépit d'être de la séparation physique et l'appartenance juridique à des communes différentes. Configuration dans laquelle la ville mère, Constantine, garde sa dominance en activité tertiaire et ses fonctions de commandement.

Le RGPH marque les mutation de la hiérarchie urbaine avec l'apparition de la strate de Métropole Urbaine de Constantine, et celle de l'urbain en la ville nouvelle de Ali Mendjeli. On est loin ici de des définitions que peuvent proposer les chercheurs de la métropole qui prenant en considération sa morphologie urbaine et son mode de formation pour « englober l'ensemble des localité et des communes sous influence métropolitaines....des collectivités ou agglomération plus ou moins proches...permettant de constituer un ensemble d'environ 1 million d'habitants » (Jeanneret, 2001), d'autres, « *l'école Bordelaise* », iront jusqu'à préciser cette distance et définissent la métropole comme pouvant englober deux ou plusieurs grandes agglomérations urbaine défies comme proches, situé jusqu'à 50 à 100 km l'une de l'autre, mais qui de « par l'interconnexion en termes de transport ou de télécommunication forment un ensemble d'un million d'habitants ou plus (Aguibetova, 2006).

Les strates définies par le RGPH (Recensement Général de la Population et de l'Habitat) reprennent la catégorisation fixée par la loi d'aménagement du territoire pour les métropoles. Elles reflètent un développement métropolitain largement axé sur la ville mère, et permettent d'identifier les rapports de dépendance des satellites vis-à-vis de celle-ci. Aucune des villes satellites, malgré leur croissance fulgurante, ne peut se targuer de disposer de services urbains

¹ Baptisée Ville Nouvelle « Ali Mendjeli » par Décret Présidentiel N°2000/17 du 05/08/2000

supérieurs conséquents. Ce à quoi la ville nouvelle a vocation dans les futures années ceci dit, ce qui la distingue des autres satellites. Ces derniers, classés dans la strate suburbaine, correspondent à des « *agglomérations constituant des zones d'habitat voisines, ne représentant que des « extensions de la métropole »* en termes d'habitat surtout et à moindre degré d'activité. Sur le plan spatial, cette dépendance se traduit par des mouvements pendulaires exacerbés entre la ville mère et ses satellites, en particulier les deux plus importants particulièrement durant les heures de pointe. (RN 3, RN79).

Agglomérations	1998		2008		Taux accr
	Pop	Strate	Pop	Strate	
Constantine	479122	US	448028	MU	-0,68
N.ville Ali Mendeli		SR	64120	U	4,24
El khroub	65239	SUB	90122	SUB	3,33
Hamma Bouziane	64749	SUB	83603	SUB	2,63
Ains Smara	20318	SUB	32057	SUB	4,73
Zighoud youcef	25067	SUB	28764	SUB	1,41
Ain abid	17333	SUB	22529	SUB	2,7
Zouaghi	9299	SUB	20110	SUB	
Ibn Ziad	8774	SUB	11567	SUB	2,84
Ben badis	7647	SUB	11518	SUB	4,24
Ouled Rahmoune	9022	SUB	11263	SUB	2,28
Salah Derraji		RA	7349	SU	
Guerrah		SR	5947	SU	
Total	706570		836977		1,73

Tableau 2 . Strates et croissance urbaines des agglomérations Constantinoises

Source : RGPH 2008

I-1-1-c- Un étalement tentaculaire non contenu par le PDAU

La politique de report de croissance a certes connu une amplification, mais il s'agit d'une stratégie et d'une pratique déjà rodée par les autorités locales. Le seul défi résidait dans le financement, obstacle résolu après la reconnaissance des deux villes nouvelles. Ainsi, on peut dire que la stratégie locale de maîtrise de la croissance, inscrite dans le PDAU a atteint ses objectifs au regard du facteurs démographique.

C'est davantage sur le volet de la maîtrise des espaces périphériques immédiats que se situe le vrai défi, mettant à l'épreuve la capacité du nouveau dispositif de réglementation urbaine à encadrer l'étalement urbain « anarchique ».

En 2007, soit près de dix années après la promulgation du PDAU, et dans le cadre de l'étude *Expertise sur la ville de Constantine*¹ engagée par la direction de la wilaya, un bilan diagnostic est dressé quant aux *achèvements* et contraintes entravant la réalisation des orientations urbanistiques énoncées par celui-ci.

Le bilan des interventions sur la périphérie est sans appel. Certes, sur les 8 000 baraques recensées à Constantine dans le cadre du PDAU, 5 420 ont été éradiquées, notamment dans les zones sud-est (site de New York), nord (Carrière Gance, Tenoudj) et nord-est (Terrain Amirouche), rendu possible notamment à travers les programmes de relogement vers la ville nouvelle d'Ali Mendjeli.

Cependant, aucune action concrète n'a été engagée contre le bâti illicite existant, aucun des POS de restructuration, pourtant prévus à courts termes n'a été entamé, et seules 12 études de POS (sur les 46 prévues par le plan) ont été lancées dans la ville, dont 10 ont été approuvées. Ces dernières concernent majoritairement des opérations d'aménagement nouvelles.

En outre, l'extension du cadre bâti illicite continue de se développer sur toutes les périphéries de la ville tel que relevé par le document : Au nord vers Bekira ; À l'est vers Sarkina et Oued El-Had ; Mais aussi celle que l'étude omet de mentionner : au Nord-est : El Menia ; Sud : Zouaghi ; et Sud-est : ONAMA El Djhour.

La capacité de maîtrise du PDAU est dès lors remise en question, d'autant plus que l'urbanisation incontrôlée se manifeste : et à l'intérieur du périmètre urbain, y compris dans les POS existants (comme le plateau d'Ain El Bey), et à son extérieur, où paradoxalement, il peut même s'agir d'urbanisation officielle ainsi le diagnostic relève de nombreux lotissements

¹ Dévolue par la Direction de l'Urbanisme et de la Construction de la Wilaya de Constantine, à l'URBACO à l'étude de l'expertise sur la ville de Constantine est élaborée, en deux phases :

et coopératives immobilières dépassant les limites du périmètre urbain restent en attente d'une éventuelle intégration.

I-1-1-d- La périphérie, une croissance informelle, diffuse et polynucléaire

- *Une nouvelle logique, ses acteurs et son rapport à la libéralisation et la mondialisation*

La réforme de libéralisation foncière devait constituer un nouveau cadre dans lequel il était désormais possible d'insérer les privés dans le système légal de libération du foncier privé sur le marché foncier urbain. C'est donc à partir de ça que les recherches vont s'orienter pour comprendre où se situent les dysfonctionnements empêchant une telle insertion et perpétuent le circuit illégal du marché foncier.

Nous reprendrons dans ce qui suit les principaux points révélés par l'étude de Spiga (2005) dans la lignée de laquelle ce travail de thèse a été entamé. Et qui nous servira de référence pour le cas constantinois. Nous en faisons néanmoins une lecture critique et tirons nos propres conclusions en ce qui est des points que nous jugeons les plus pertinents à notre développement :

D'abord le travail fait une segmentation très pertinente du processus de l'urbanisation informelle, en deux phases, celle de la production du foncier et celle de la production du cadre bâti dans lesquelles de nouvelles logiques sont à l'œuvre :

- En ce qui de la production du foncier,

À plusieurs égards, il s'agit là de logiques semblables à celles de la production illicite du foncier pré-réforme de libéralisation. Ainsi à notre sens, elle relève de la même logique de se détourner de la réglementation qui prive le propriétaire de la rente foncière : que ce soit pour se soustraire à la contrainte administrative s'agissant des terres urbanisables, quand celle-ci est jugée insurmontable ou contourner l'exclusion du foncier agricole du processus réglementaire d'urbanisation.

De même, il s'agit là aussi comme pour le bâti illicite de transactions foncières s'effectuant sous-seing privé sans assise administrative et sans que cela ne soit un obstacle pour les différents partis de la transactions. Parce que à la réglementation officielle se substitue un « *certain nombre de règles établies à partir des codes sociaux et religieux, pour les*

modalités de paiement et le respect des engagements ». Ensuite les prix pratiqués sur ce marché sont négociables et flexibles de sorte à pouvoir satisfaire les différentes couches sociales.

Et en fin comme pour l'illicite, la posture que prend le propriétaire terrien est celle du bienfaiteur qui prend en charge le besoin de se loger que l'Etat ne satisfait pas.

D'un autre côté l'étude révèle ce qui à notre sens sont de nouvelles données de la production informelle du foncier à urbaniser, comme celle de procéder au lotissement de sorte à permettre de futures régularisations. Pour cela il est fait un expert foncier géomètre, agréé par le tribunal pour réaliser le morcellement destiné à la promotion foncière. Ainsi c'est sur plan que les acquéreurs choisissent les lots qu'ils désirent acheter. En plus des géomètres garantissant la régularité des lots, on note l'intervention d'un nouvel intermédiaire, Le *promoteur foncier occasionnel* gérant, contre commission, la vente des terres pour le compte des propriétaires fonciers.

En ce qui est du marché foncier informel, la chaîne de transaction se voit rallonger avec les deux nouveaux maillons : le spéculateur foncier et l'investisseur qui s'intercalent entre le propriétaire terrien et l'acquéreur. Enfin, que l'acquisition des terrains peut se faire pour l'usage, dans le cadre de lotissement, comme pour l'investissement, dans le foncier comme capital.

- En ce qui est de la production du cadre bâti

L'étude révèle l'apparition d'un nouveau profil de producteurs du cadre bâti, aux côtés de l'auto-constructeur, celui l'auto-promoteur :

Quand dans l'auto construction il est procédé à la réalisation du cadre bâti par l'habitant lui-même, avec l'aide occasionnelle d'un tâcheron et le recours à la *touiza* (entraide communautaire), évitant ainsi les entrepreneurs formels. L'auto-promotion implique un montage proche des projets officiels avec recours à un maître-maçon, des ouvriers, voire un entrepreneur, et qui bien qu'improvisée, reproduit des schémas quasi-institutionnels. Dans les logiques sont rencontrés dans la périphérie de Constantine :

La première stratégie des auto-promoteurs s'inscrit dans un contexte de libéralisation économique, où leur logique se matérialise par un cadre bâti mixte combinant habitat et activité commerciale. Ces acteurs intègrent souvent un local commercial dans leur construction, permettant à la fois de financer le chantier via des revenus générés et de faciliter l'accès au marché du travail pour les membres de la famille. Les cités informelles issues de cette démarche se caractérisent par des services de proximité (commerces de base) et des activités productives au statut ambigu, souvent liées au secteur informel. Ce cadre bâti est aussi autocentré, fonctionnant en autonomie relative par rapport à la ville formelle. Pour Spiga (2005), il reflète une dynamique urbaine ancrée dans la précarité des conditions que rencontrent ces acteurs dans périurbanisation.

La seconde stratégie relève, quant à elle, du contexte de la mondialisation, orientant les auto-promoteurs vers l'investissement immobilier spéculatif. Ces acteurs privilégient des axes routiers stratégiques pour implanter des locaux commerciaux destinés à écouler des marchandises importées. Leur approche génère un paysage urbain marqué par l'opulence (façades uniformisées, enseignes standardisées) et une centralité commerciale improvisée en périphérie. Bien qu'improvisée, cette logique spatiale s'aligne sur des réseaux économiques globalisés, reliant les périphéries aux flux du commerce mondialisé.

- *La fonction de la périphérie, le tissu informel porteur de structuration ?*

A Constantine la relation entre la périphérie informelle et la ville se caractérise par une dualité complexe, oscillant entre complémentarité fonctionnelle et antagonisme structurel. Trois points expriment ce paradoxe :

- la périphérie présente une complémentarité fonctionnelle, au prix de l'incohérence spatiale : le cadre bâti informel périphérique absorbe les activités commerciales et tertiaires exclues du centre-ville saturé. Ainsi tandis que « *le cadre bâti planifié est le support d'un secteur commercial moderne sur lequel mise l'Etat pour l'intégration à l'OMC ; le cadre bâti non-planifié est le support d'un secteur commercial qui permet la démocratisation du produit importé par les couches modestes et les couches défavorisées de la population* » (Spiga 2002), mais quand bien même complémentaire sur le plan fonctionnel avec la ville mère, l'espace périphérique improvisé contribue à la fragmentation spatiale de cette dernière.

-la périphérie apporte une réponse à la défaillance de la planification au prix d'un antagonisme avec le planificateurs : certes, la production immobilière informelle dans la périphérie se présente comme une alternative « *à l'absence d'un support spatial approprié au déploiement d'activités urbaines que les planificateurs ne sont pas en mesure de créer* » (A. Hadjiedj, 1998), elle contraint la stratégie de ces derniers quant à la maîtrise de croissance de la ville.

-Enfin la périphérie à vocation à des fonctions métropolitaines mais au prix de l'étalement de l'agglomération urbaine : si les nouvelles centralités commerciales présagent à un rayonnement métropolitain de la périphérie elles reposent dans leur fonctionnement sur un déploiement linéaire le long des axes urbains, exacerbant l'étalement tentaculaire de la ville.

I-1-1-e- Quelle maîtrise de la périphérie ?

- Un enjeu imperceptible pour le planificateur

Si la recherche académique aborde et analyse les nouvelles centralités générées par le bâti informel dans les périphéries de Constantine, mettant en lumière leurs logiques de production et fonctions renouvelées, on ne peut que constater le traitement superficiel réservé à ces questions par les document officiels. Non seulement elles ont été omises par un PDAU déjà dépassé par les mutations que connaissait la périphérie au moment de sa promulgation. Mais plus remarquablement par l'Etude de l'expertise du PDAU supposée relever ses manquements.

Ainsi là où il y a lieu de jauger la fonction de la périphérie de par la mixité du cadre bâti et l'installation de centralités commerciales, Celle-ci réduit la périphérie urbaine à de simples entrées de ville où l'élément commercial « la multiplication de bâtiments banalisés abritant des commerces, des garages, de l'artisanat, etc., de la présence d'entrepôts, voire de l'existence de dépôts à ciel ouvert. De plus, la publicité y est souvent envahissante » constitue une altération au paysage urbain qu'il faut atténuer. Et c'est dans ce sens que le document propose des fonctions en totale rupture avec celles dont est vecteur le cadre bâti de la périphérie.

Citons à ce propos les deux cas les plus parlants : celui de l'entrée Nord-Ouest El Menia, où se dresse déjà une activité commerçante à grand rayon de distribution destinés

principalement aux besoins de voyageurs : atelier de mécanique, pièces automobiles et commerce d'importation et pour laquelle le documents propose de mettre en place des points de vente, de fleurs et de produits d'artisanat. Et celui de l'entrée Sud-est où commence à se dresser avec opulence les immeubles commerciaux spécialisés et destinés au commerce d'importation, pour laquelle le document propose de mettre en avant « le caractère verdoyant de la ville dans un contexte pittoresque lié aux méandres de l'oued Boumerzoug ».

La fonction commerciale de cette périphérie est donc, au mieux, envisagée comme un élément relevant du paysage urbain ; autrement, elle est simplement ignorée. C'est aussi cette posture qu'on retrouve quand le document qualifie les problèmes que soulève l'urbanisation de Constantine qui sont « l'urbanisation démographique sans base économique », la « centralité monocentrique et une périphérie sous équipée ». Cela démontre que la centralité et la fonction économique de la périphérie ne sont finalement envisagées par le planificateur qu'à travers l'urbanisme planifié et le desserrement en équipements publics.

- *Maitriser l'extension de la ville*

Pour autant l'étalement urbain, le processus de fragmentation de la ville ainsi que la persistance de l'informel sont bien soulevés dans l'expertise comme problématiques et devant être maîtrisés pour prévenir la conurbation de Constantine avec les agglomérations environnantes.

À cet égard, deux points méritent d'être soulignés. Premièrement, concernant l'urbanisation informelle, l'étude n'ayant pas analysé ses mécanismes mais seulement ses manifestations spatiales, les solutions proposées pour la maîtriser se sont naturellement vues cantonnées à cette dimension. En l'occurrence il été envisagé d'imposer une limite physique - une ceinture verte- pour prévenir l'occupation illicite des terrains.

En second lieu, s'il y a bien un élément que l'expertise conçoit comme facteur de l'étalement de la ville, c'est bien la croissance démographique. Dès lors la problématique de l'extension de la ville est orientée vers les besoins en matière de foncier pour répondre à celle-ci.

A ce propos, il est soulevé la saturation en vue des villes nouvelles de Ali Mendjeli et de Massinissa ayant respectivement consommé soixante-dix (70%) et soixante pour cent (60%)

de leurs surfaces urbanisables¹ et de ce fait la nécessité de rechercher et promouvoir d'autres sites, au-delà du groupement de Constantine, pour les futures extensions.

Trois scénarios ont été élaborés pour déterminer les besoins futures en matière de foncier, mais revenons ici, comme l'exige le contexte, sur le seul d'entre eux à mettre en perspective l'extension de la ville que son statut métropolitain allait induire.

Pour remplir les fonctions nécessaires à sa fonction de métropole d'envergure nationale et internationale, Constantine allait devoir se prémunir de réseaux de communication et de structures d'accueil et d'hébergement nécessitant une importante capacité de mobilisation de la ressources foncière.

Or même en dehors du groupement de Constantine, les surfaces pouvant être dégagées sur les territoire des commune du groupement sont très limitées. C'est donc une extension en dehors de ces communes qui devait être envisagée pour le développement de la métropole. Précisément, tel que préconisé par l'étude du PAW, au profit de la zone périphérique sud de la wilaya (zone C) c'est à dire les communes de Ouled Rahmoun, Ain Abid et Ben Badis². De ce fait la perspective du développement métropolitain de Constantine passait nécessairement par une redéfinition des limites territoriales du « Grand Constantine ».

- *Quels enjeux à saisir dans le développement métropolitain de Constantine*

Les enjeux soulevés par le développement informel en périphérie apparaissent, par la fonction du cadre produit et de par le processus de leur formation, comme étant en dehors de portée du PDAU. Ce dernier semble davantage orienté vers la recherche de nouvelles disponibilités foncières, une démarche qui, bien qu'elle puisse satisfaire les besoins liés au développement futur, ne garantit pas pour autant une maîtrise de la périurbanisation.

¹ Soit 1500 et 445 Hectares respectivement

² L'aménagement des deux réserves foncières potentielles dans la zone C de la wilaya est mis en perspective comme suit : La 1ère réserve : « située entre le chef-lieu de commune Ouled Rahmoun et son agglomération econdaire Bounouara. Compte tenu de sa proximité et de son accessibilité à partir des routes nationales¹⁰ (el Khroub Tebbessa) et 20 (El Khroub-Guelma) et du chemin de wilaya¹³ (Ouled Rahmoun-Bounouara), Ce site est constitué de terres agricoles. » La 2ème réserve : « située à l'ouest de l'agglomération chef-lieu de commune Ain Abid accessible à partir de la RN20 (Constantine Guelma), du cw133 (Ain Abid –Ben Badis) ainsi que de la voie de chemin de fer projetée (El Khroub-Boucheougouf). Ce site, dénommé « Ouled Djebnoun », est constitué de terres agricoles. » Source Etude d'Expertise PDAU 2007

Comme, nous l'avons constaté, même en période de croissance démographique négative, l'étalement informel a persisté.

Parallèlement, la logique de mobilisation des espaces disponibles, adoptée par le PDAU, suscite des interrogations quant aux enjeux du développement métropolitain. L'extension vers une troisième couronne urbaine met en avant la question de la gestion des espaces périurbains et de la coopération intercommunale. En effet, on peut supposer que les communes satellites, actuellement en voie de saturation, reproduisent à terme les dynamiques de la métropole. A el Khroub, l'extension Massinissa est au milieu des terres agricoles, au dépend desquels donc une conurbation peut se faire. D'autant plus que cette troisième couronne fera que ce satellite va se trouver en position central, il y a de ce fait lieu de se poser la question sur l'élan que le développement de cette couronne donnera à la périurbanisation au future. Ces enjeux relèvent du développement métropolitain de Constantine, Il convient donc, dans ce qui suit, de les analyser au prisme des instruments d'aménagement auxquels a résulté l'institutionnalisation juridique de la métropole.

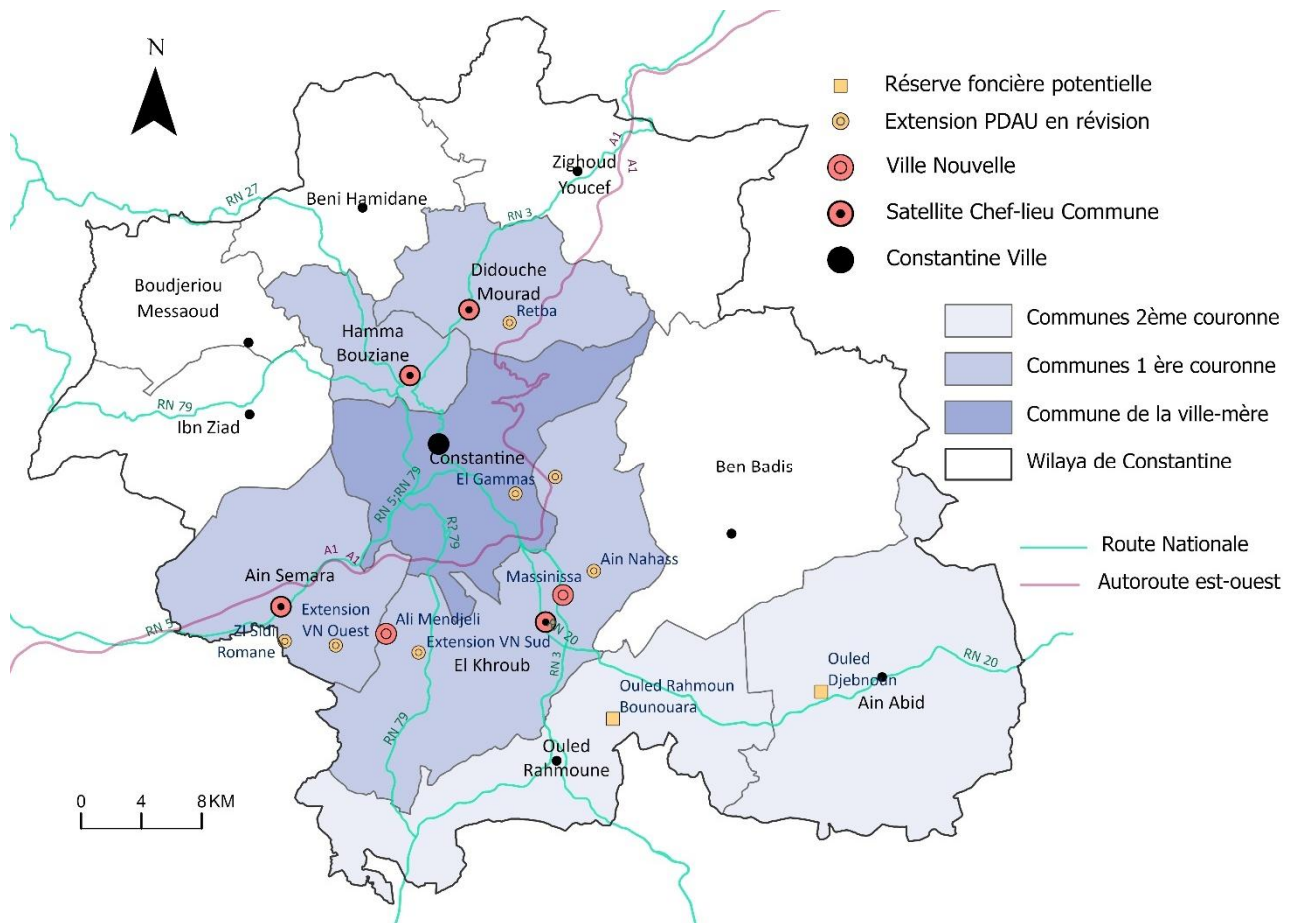


Figure 4. Les perspectives du développement métropolitain de Constantine durant les années 2000

Source : Elaboration de l'auteur d'après l'étude d'expertise PDAU 2007, URBACO

I-1-2- Constantine, une Métropole promue

Dans le sillon de l'institutionnalisation juridique de la métropole Constantine, le projet métropolitain a été l'expression de l'ambition de promotion future de Constantine, de son image de sa position de commandement, mais un projet peu tourné vers les dysfonctionnements que présente son processus spatiale de métropolisation dans ses espace périphériques et périurbains. Quelle réponse apporte cette institutionnalisation juridique à la question de la gouvernance métropolitaine, et que pourrait impliquer l'affirmation de la fonction métropolitaine en termes de dynamiques urbaines ?

I-1-2-a- La territorialité et la gouvernance : acteurs et instruments

- *L'instrument de la métropole : le Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine*

La seule territorialité dont elle est dotée la métropole est l'aire métropolitaine que la loi définit de manière assez ambiguë comme « le territoire qu'il faut prendre en considération afin de maîtriser et d'organiser le développement de la ville ». Dès-lors S'agit-il là de l'aire urbaine de la métropole : l'empreinte spatiale de sa métropolisation comme le suggère la définition, ou bien de l'aire de son déploiement fonctionnelle au sein de l'armature nationale comme son nom l'indique ?

D'un côté on peut déduire que c'est de l'aire urbaine dont il s'agit de par le rôle que donne la loi à son schéma d'aménagement qui a vocation à : «

- *Définir les orientations générales d'utilisation du sol ;*
- *La délimitation des zones agricoles, forestières et pastorales steppiques ainsi que les zones à protéger et les aires de loisirs ;*
- *La localisation des extensions urbaines, des activités industrielles et touristiques, ainsi que les sites des agglomérations nouvelles.*
- *Prévoir, planifier et organiser l'aménagement de l'aire métropolitaine en fonction de critères de durabilité, de développement régional et urbanistique et des dynamiques sociales et Economiques*
- *Déterminer la localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements structurants »*

D'un autre côté, les modalités d'établissement de ce même schéma traduisent des considérations à l'échelle fonctionnelle de la métropole parce que son processus d'élaboration concerne plusieurs wilayas, et dans le cas du SDAAM de Constantine il s'agit des cinq wilayas de l'Est (Oum El-Bouaghi, Constantine, Mila, Skikda et Guelma).

Quoi qu'il en soit le SDAAM a le mérite de considérer la dimension métropolitaine de Constantine, et devait répondre aux problématiques spécifiques de son développement, le fait est que son élaboration n'a pas abouti, et il a été abandonné au bout d'une première mission de délimitation de l'Aire métropolitaine jugée comme un échec par les acteurs concernés, notamment le représentant du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et du Tourisme et du Wali de Constantine.

- *L'articulation du SDAAM aux autres instruments d'urbanisme*

On relèvera néanmoins qu'au moment de son élaboration se posait l'enjeu de son articulation à deux autres instruments. D'abord en ce qui de la localisation des équipements garantissant la fonction métropolitaine avec le Plan Programme pour La Modernisation De la Métropole de Constantine, le PPMMC, qui était déjà en application à Constantine.

Le PPMMC est d'initiation locale, porté par le wali de Constantine pour l'opérationnalisation du projet métropolisation de Constantine. Ainsi lors du lancement de l'élaboration du SDAAM, plusieurs projets structurants qui étaient envisagés dans le cadre de l'aménagement du territoire et régionales était déjà mis en œuvre à partir de 2005 à travers la programmation sectorielle dans le cadre du PPMMC.

Il s'agit là deux niveaux décisionnelles, celui du ministre de l'aménagement du territoire à travers qui chapote le SDAAM et celui de la collectivité locale qui se penchaient sur la même question de la promotion de la fonction métropolitaine et la localisation des Grand Equipements équipements métropolitains à travers deux instruments différents. Le PPMMC du moins, réussira à voir plusieurs de ses projets concrétisés : la nouvelle ville universitaire, le tramway, le téléphérique le Transhumel, l'aménagement des berges du Rhummel, bien qu'il n'ait jamais eu la dimension légale. Et qu'il fut aussitôt abandonné par le nouveau wali de Constantine. On notera que ces opérations de modernisation n'étaient pas prévues par le PDAU ce qui a ajouté à la nécessité de lancer sa révision.

Ensuite le SDAAM allait devoir composer en matière de gouvernance avec le Schéma de Cohérence Urbaine initié dans le cadre de La Politique de la Ville.

En 2006 la loi de l'orientation de la ville, dans le cadre du développement durable, de la déconcentration et décentralisation, et de la gestion de proximité est venue instituer « la politique de la ville » pour coordonner toutes les interventions dans la ville. Ceci par le biais, entre autres, de la maîtrise de la croissance de la ville en préservant les terres agricoles et la mise en œuvre d'actions foncières prenant en compte la fonctionnalité de la ville.

De cette loi ont découlé de nouveaux instruments, devant garantir la cohérence de interventions dans la ville : le Schéma de Cohérence Urbaine et la Carte Foncière Urbaine (devant être en interaction), qui viennent s'articuler aux instruments réglementaires à

l'échelle locale et aux instruments d'aménagement aux échelles stratégiques comme le SDAAM ayant pour principal objectif de corriger les dysfonctionnements au niveau des interventions dans la ville en y mettant de la cohérence. Ainsi le SCU se positionne entre les instruments d'urbanisme PDAU et POS et les instruments d'aménagement métropolitain SDAAM.

Dans la foulée, l'étude du SCU de Constantine a été entamée en 2006. Dans sa démarche de délimitation d'un périmètre d'étude, le SCU est l'instrument qui se rapproche le plus de l'enjeu de la gestion de l'aire urbaine de la métropole pour saisir la problématique de la périurbanisation. L'étude précise ainsi que la démarche du SCU va au-delà du périmètre du « groupement d'urbanisme » du PDAU et intègre les interstices et les réalités des limites communales. La réflexion s'y étant faite entre autres autour de l'étalement urbain, le périmètre de l'aire urbaine jugé le plus pertinent pour une meilleure gestion de la ville et son développement cohérent et durable, est celui du « Grand Constantine » avec la commune de Constantine et les 4 communes limitrophes : El Khroub, Ain Smara, Hamma Bouzian et Didouche Mourade, l'objectif étant d'aboutir à une solution globale d'aménagement.

En termes de foncier, l'étude soulève la non maîtrise des pouvoirs publics du foncier relevant du secteur privé comme problématique, ainsi que le frein énorme à tout développement urbain rationnel et harmonieux que constitue les excroissances informelles. Et remettant en cause l'absence d'une véritable politique foncière, et compte tenu des difficultés de constituer les réserves foncières, l'étude oriente la réflexion vers une urbanisation moins consommatrice d'espaces nouveaux, avec des alternatives comme la requalification, l'optimisation et la récupération des parcs immobiliers existants, une révision de la typologie architecturale pour reconstruire dans la ville.

Si ces orientations sont pertinentes notamment en matière de délimitation de l'aire d'étude, elles n'ont apporté en réalité aucune solution au problème de la maîtrise de la périphérie et de la périurbanisation, et l'étude n'aboutit pas sur des solutions pour freiner ni prévenir l'urbanisation linéaire informelle, vue comme problématique compte tenu du coût excessif qu'elles requièrent en termes de voirie des réseaux divers, les problèmes de gestion qu'elles généreront par la suite et son impact néfaste sur l'espace agricole. Ni elles n'ont abouti à des solutions quant à l'incapacité des pouvoirs publics à gérer le foncier privé. La question foncière

est même remarquablement absente des actions proposées par le SCU, si ce n'est un contrôle plus efficace des zones d'activité afin de les assainir du détournement de ce dernier. Un volet sur lequel la carte foncière urbaine aurait pu s'exprimer compte tenu de son objet : l'étude des potentialités et dysfonctionnement elle détermine la politique foncière de la ville. Couplée à un Système d'Information Géographique ils constituent des instruments d'aide à la décision quant aux interventions urbaines.

Encore fallait-il que ces instruments fassent leur chemin dans le paysage des politiques urbaines. Présentés comme stratégiques et innovants, ils ne sont plus d'actualité depuis la dissolution de leur initiateur le ministère délégué à la ville en 2007 alors que la carte foncière urbaine n'a même pas eu le temps d'être mise en œuvre entre déficit procédural et retenue politique.

Quel instrument de gestion de l'aire urbaine de la métropole à présent ? La décennie 2000-2010 sera caractérisée par une gestion complexe et des moins efficaces de la métropole, marquée par la multiplication d'instruments (SDAAM, PAW, PPMMC, SCU, PDAU) et des instances et niveaux décisionnels (deux ministères, la wilaya, quatre communes). Aucun de ces instruments pluralité n'aura permis de résoudre les défis de : l'étalement urbain informel de la périurbanisation ni réussi à cerner les nouvelles réalités structurelles des périphéries informelles la logique métropolitaine. 10 années après l'institutionnalisation juridique de la métropole et à la veille de la promulgation du SNAT, le PDAU de 1998 reste, l'unique outil de référence pour la gestion de la dynamique urbaine de la métropole.

I-1-2-b- La fonction métropolitaine et les objectifs de maîtrise de croissance

- *Constantine une métropole historique entre permanence et rupture*

L'étude historique des métropoles révèle que la permanence de la métropole est corrélée à la capacité de s'adapter aux changements économiques, ainsi les métropoles villes/ capitales sont celles qui durent le plus, parce qu'elles combinent à la fois les activités politiques, industrielles et de services (Aguibetova, 2006).

La fonction de capital de l'Est de Constantine a connu un point de rupture à l'indépendance. D'abord on l'a vu, de toutes les grandes villes, Constantine fut celle qui a été industrialisée en derniers, et que cela avait pour résultat de modifier l'orientation des flux migratoires à l'Est algérien au profit de Annaba et de Skikda. Ensuite, Constantine fut encore une exception en ce qui est des retombés des deux réorganisations territoriales de 1974 et 1984. Ces deux découpages avaient réduit le territoire de commandement Constantine de 5000 km² en 1957 à 3224 km² en 1984, au point de constituer aujourd'hui l'une des plus petites wilayas du pays. Au même temps ils avaient résulté encore une fois, et surtout exceptionnellement, à renverser l'orientation migratoire envers elle. En effet de toutes les promotions urbaines de « micro-pôles » satellites destinés à faire contrepoids aux métropoles régionales, ce sont les cas d'Oum El Bouaghi en 1974 et de Mila en 1984, destinés à décongestionner Constantine, qui furent les plus, si ce n'est les seules, à réussir leur missions à l'échelle territoriale (Layeb, 1999). Enfin, la politique de rééquilibrage du territoire a fait doter les villes de l'Est sur lesquelles l'université de Constantine rayonnaient, telles que Annaba, Sétif, Batna, et Jijel, de nouveaux pôles universitaires...

Ainsi le rayonnement fonctionnel de Constantine n'a cessé d'être amoindri depuis l'indépendance ce qui a considérablement réduit son attractivité migratoire. Pourtant durant toutes ces années, seule la croissance endogène de Constantine a réussi à poser des défis majeurs au planificateur constantinois. Dès lors, on est en position de s'interroger, qu'en serait-il de la maîtrise de cette croissance à l'orée de la politique nationale de la régénération de la fonction métropolitaine de Constantine ? notre propos ne vise pas à remettre en question la politique de métropolisation de Constantine en soi, mais à interroger sur la cohérence d'une telle politique avec et les impératifs de maîtrise de croissance de la ville à l'échelle locale.

- *Constantine la métropole du SNAT*

Entant que métropole du SNAT, Constantine à l'instar des autres 3 grandes villes (Alger, Oran et Annaba) a d'abord vocation « à être lieu de concentration des hommes, du capital technique et financier, des pôles de services supérieurs et d'activité, ... » Ensuite à être attractive. Pour cela le SNAT déploie des stratégies de promotion de cette attractivité à travers la constitution de pôles, qu'ils soient universitaires ou d'industrie, à ce propos Constantine à

vocation à se spécialiser dans les filières : Biotechnologies – métallurgie mécanique – pétrochimie ; la mise à niveau du cadre urbain avec équipements et services de haut niveau de desserte, le développement d'une stratégie de marketing afin de vendre l'image de la ville ; et enfin sa dotation en infrastructure de desserte performante.

Au même temps Constantine a la particularité d'être la seule Grande ville de l'intérieur du pays. Une situation qui fait d'elle une ville d'équilibre et une Ville relais (voir chapitre 1). De ce fait la problématique de la littoralisation que soulève la politique nationale d'aménagement ne semble pas la concerner et contrairement aux autres grande villes, pour lesquelles des actions sont pensées dans le dessein de maîtriser le développement urbain et contrer la conurbation, pour le Constantine du SNAT, en aucun moment ne se pose l'enjeu de la maîtrise de croissance. Comme ville relais Constantine a même vocation à « *constituer une alternative à la concentration du développement les grandes villes du littorales* ».

Cela renvoie au scénario développement futur tel que suggéré dans l'hypothèse faite dans le cadre de l'Etude de l'Expertise du PDAU. Doit-on supposer que le solde migratoire de la ville va se voir à la hausse ? Cela avec toutes les actions qui visent à promouvoir sa concentration et son attractivité présage à une croissance urbaine si ce n'est exacerbée non freinée.

Conclusion

Nous avons vu à travers ce qui a été avancé jusque-là, que l'urbanisation informelle à Constantine résulte de multiples facteurs qui s'articulent autour de différentes échelles de décision et d'action : nationale, locale et individuelle.

Au niveau de la politique nationale, l'urbanisation informelle s'est toujours révélée comme le résultat des politiques d'aménagements intrinsèquement incohérentes, avec des stratégies parfois contradictoires, comme celle de l'industrialisation et de la maîtrise de la croissance des villes industrialisé. Mais aussi de la distorsion entre les ambitions des politiques et les moyens pour leurs mise en œuvre à l'échelle locale comme a été le cas de la révolution agraire. Ces distorsions trouvent leurs logique dans le fait que les politiques nationales en matière d'aménagement ou de la question urbaine sont dictées par des considérations idéologiques ou des impératifs économiques, sans prise en compte aucune des réalités et spécificités à l'échelle locale. Aujourd'hui, avec la promotion de la métropolisation et de l'attractivité de la

ville, des questions émergent : en termes de cohérence avec le contexte foncier local et les politiques de maîtrise de la croissance urbaine, en termes d'impact de cette orientation sur la dynamique d'urbanisation informelle, et en termes de gestion et de maîtrise urbaines, alors qu'aucun instrument de gouvernance métropolitaine n'est mis en œuvre.

Sur le plan local, les autorités ont longtemps été tributaires des politiques nationales, tout en adoptant une posture hostile vis-à-vis de la croissance urbaine, Constantine a été considéré comme saturée depuis l'indépendance. En réalité cette saturation relevait en partie de l'incapacité mais aussi de la réticence des planificateurs à mobiliser le foncier privé. Quoiqu'il en soit la politique urbaine prône depuis cinq décennies maintenant des stratégies de décroissance de la ville mère à coup de redéploiement de la croissance sur les villes satellites. Le fait est que cette modalité d'extension de la ville par bonds vers les villes satellites, a laissé la périphérie immédiate au prise d'une urbanisation informelle galopante. L'ensemble donne à Constantine sa configuration actuelle : diffuse et fragmentée. Le PDAU, principal outil de planification, s'est montré incapable de maîtriser la dynamique d'extension informelle aux portes de la ville et le planificateur local semble ne pas en saisir tous les enjeux.

En l'absence d'instruments adaptés, l'espace périurbain constitue aujourd'hui un défi majeur à la gouvernance métropolitaine de Constantine. D'une part, en ce qui est de l'étalement informel en œuvre et qui tend vers une conurbation inéluctable de Constantine avec les agglomérations satellites. D'autre part, parce que l'ambition de la promotion métropolitaine de Constantine implique un modèle de développement territorial encore plus fragmenté, multipliant ainsi ces espaces interstitiels mais aussi les connexions entre les pôles métropolitains vectrices d'étalement urbain informel et que ces espaces devront supporter. A ce niveau de réflexion se pose les questions : *Quelle gouvernance pour maîtriser ces dynamiques péri-urbaines ? L'acteur public local n'est-il pas en mesure de, et ne gagnerait-il pas à investir de sa propre initiative ces espaces pour maîtriser le développement de la ville ?* d'autant qu'il a démontré par le passé, comme a été le cas pour la création de la ville nouvelle, ou l'implémentation du PPMMC, qu'il était capable de sortir du moule de la politique nationale pour prendre des initiatives en réponse aux impératifs locaux.

Ces deux niveaux fournissent le contexte de l'urbanisation informelle, mais c'est l'acteur privé qui lui donne sa substance, et il semble s'imprégner des logiques propres à chacun d'eux.

Cela se manifeste par la capacité de l'urbanisation informelle à se renouveler, tant dans ses formes que dans ses stratégies. Toutefois, une constante demeure depuis un demi-siècle : le développement de cette urbanisation repose fondamentalement sur la propriété privée du foncier et le marché informel. À Constantine, la propriété privée prédomine en périphérie, ce qui explique la place importante de l'informel dans la fabrication de ces espaces périphériques. Maintenant que le contexte est à la métropolisation, la périurbanisation est appelée à s'intensifier et la fabrique informelle de la périphérie relève des interrogations nouvelles, celle de la part de l'acteur privé dans l'esquisse de la conurbation métropolitaine, mais aussi dans la structuration l'aire urbaine de la métropole et de ce fait débouche indéniablement sur la gouvernance dans le sens de la gestion de la ressources foncière privé péri-urbaine mais aussi de la capacité à établir un dialogue avec ces acteurs.

Faute de toute mise en œuvre de la gouvernance, les instruments de planification se sont révélés insensibles quant aux logiques des acteurs privés dans la dynamique de l'étalement informel de la ville, les facteurs démographique est toujours la piste privilégié pour les planificateurs pour expliquer et donc prévenir l'étalement informel, cela malgré le fait que l'étalement urbain à Constantine intervient en claire disproportion par rapport à la croissance démographique de la ville en déclin, du fait des politique de report de croissance . Des éléments de réponse ont été apporté à ce propos, par les études universitaires, ayant particulièrement trait au nouveaux acteurs de l'informel et de nouvelles logiques de promotion foncières et immobilière dans la production du foncier péri-urbain notamment des logiques économiques dans la production d'un cadre bâti informel vecteur de la fonction commerciale de la périphérie. Au même temps, ces études ont également ouvert la voie à d'autres questionnements, en ce qu'elles considèrent souvent que l'existence d'un marché foncier informel ou de phénomènes de spéculation foncière constitue une réponse suffisante à la problématique de l'intervention des acteurs privés. Or, il serait plus pertinent de voir ces éléments non pas comme une fin en soi, mais comme un point de départ pour appréhender de manière plus approfondie la question. En effet, les mécanismes à l'origine de l'émergence de ces marchés, ainsi que les dynamiques qui accompagnent leur développement, restent encore à explorer.

- *Précision des questions de recherche*

Les développements de ce chapitre ont permis de préciser et d'approfondir les questions de recherche initialement formulées dans la problématique, orientant plus finement l'élaboration du cadre théorique et de l'analyse dans la deuxième partie :

- 1- *Quels sont les mécanismes à l'œuvre dans l'étalement informel de Constantine :*
 - a. *Quels acteurs enjeux et stratégies dans la production et l'affectation informelle du foncier périphérique ?*
 - b. *Quelles logiques d'émergence et de formation du marché foncier informel ?*
- 2- *Dès lors que l'extension informelle engendre de nouvelles formes de polarisation,*
 - a. *De quelle structuration est-elle porteuse ?*
 - b. *Contraint-elle vraiment la stratégie des planificateurs dans la maîtrise de la croissance de la ville ?*
- 3- *Quelle maîtrise de ces espaces face à l'intensification des enjeux liés à la conurbation de Constantine :*
 - a. *Quel développement future de cet étalement ? la conurbation de Constantine est-elle en vue ou maîtrisée ?*
 - b. *Quel capacité de l'acteur public dans cette maîtrise du développement de la ville ? La gouvernance est-elle une réponse pertinente pour une telle maîtrise ?*

II- Approche, Site et Méthode

Introduction

L'analyse contextuelle développée dans les deux chapitres précédents ainsi que les questionnements qui en ont découlés appellent une démarche méthodologique en mesure de rendre compte de la complexité des dynamiques de l'étalement informel à l'œuvre à Constantine. Pour ce faire, ce chapitre présente les différents choix opérés en matière de site d'étude, d'approche théorique et de méthodes mobilisées.

Nous commencerons par exposer les raisons qui ont motivé le choix du site d'étude. Dans un second temps, nous interrogerons les apports et limites des différentes approches disponibles dans la littérature, tant sur l'urbanisation informelle que sur l'étalement urbain, afin de situer notre propre perspective. Cette mise en perspective critique aboutit au choix d'une lecture par le marché foncier, dont nous développerons le cadre théorique plus en détails de sorte à avoir les éléments à mobiliser dans notre étude de cas. Enfin, la dernière partie du chapitre sera consacrée à la formulation des hypothèses et à la présentation des méthodes d'enquête.

II-1-Choix du site

Choix du site et de porte sur l'extension sud-est de Constantine qui nous semble le plus pertinent de par les tendances de la dynamique urbaine qu'il présente actuellement et dans l'avenir. L'évolution du cadre bâti permet d'observer un étalement urbain informel plus marqué dans la périphérie Sud-est de Constantine. Aussi la tendance à une conurbation est plus importante au Sud de par la topographie, l'importance des satellites, et l'orientation future du développement de la métropole de Constantine, qui va se jouer sur la zone sud et sud-est.

Au même temps, le paysage commercial le long de la RN3 a évolué depuis les études des années 2000 : la fonction commerciale s'affirme davantage, avec une spécialisation accrue. On constate aussi une radiation de cette fonction, par la commercialisation d'axes secondaires (ex. Chemin wilayal) dans la zone.

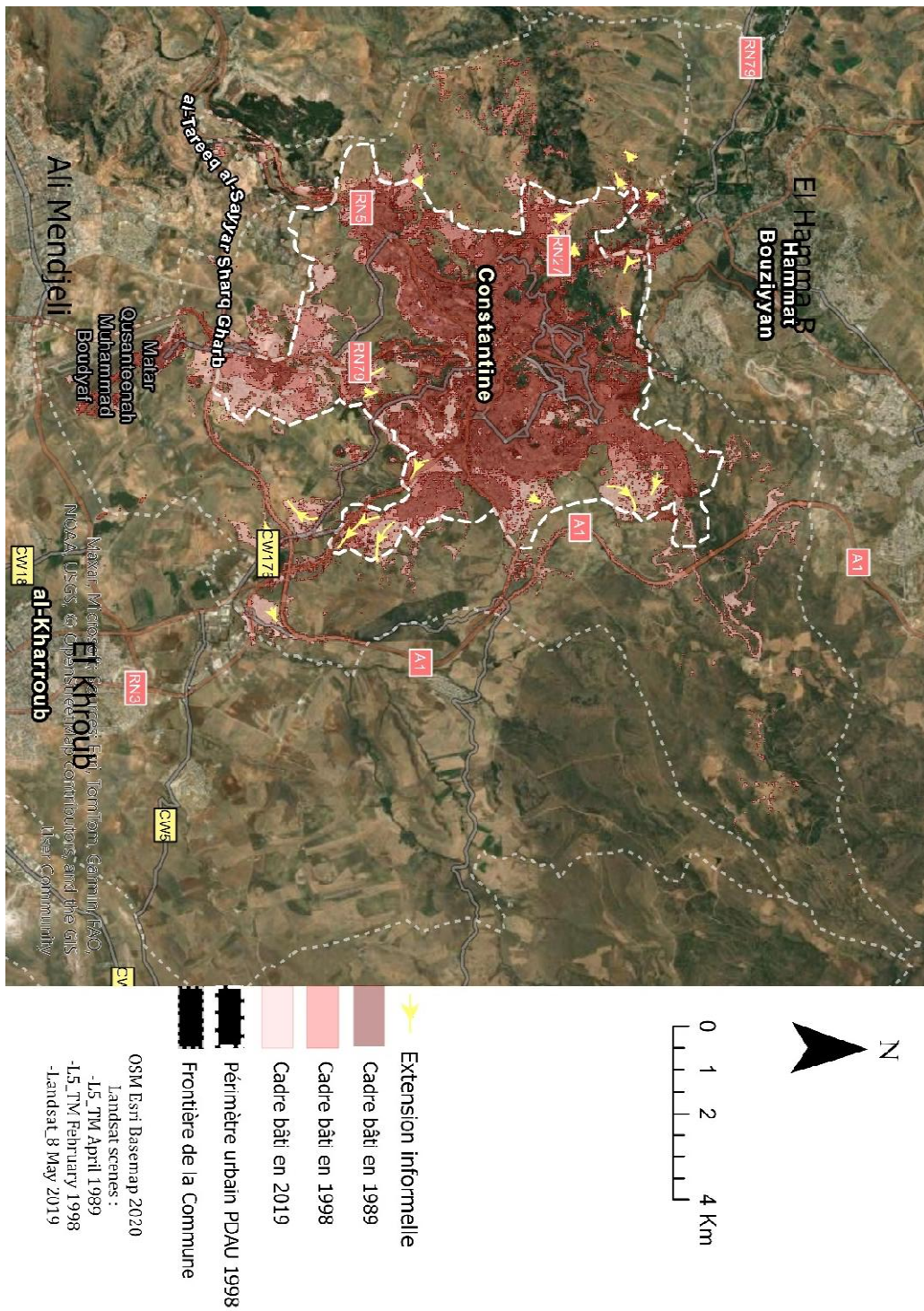


Figure 5. L'évolution du cadre bâti à Constantine.

Source : Elaboration de l'auteur

Trois éléments entrent dans la production de la carte de l'évolution du cadre bâti : les dates, les ressources et les outils

✓ Ressources :

Nous avons utilisé les scènes satellites disponibles sur Earth Explorer <https://earthexplorer.usgs.gov/> vous remarquerez sur les cartes des différents stades que notre choix s'est toujours porté sur des scènes produites durant la saison printanière pour maximiser le contraste entre éléments physiques et bâti.

✓ Dates :

- Avril, 1989 : date de l'état initial.
- Février, 1998 : date de promulgation du PDAU.
- Mai, 2019 comme date la plus récente au moment de l'étude

La saison de printemps est favorable pour avoir plus de contraste entre éléments physiques et bâti.

✓ Télédétection

Nous avons utilisé les outils analyse d'images et classification/ classification vraisemblances maximales) pour dégager des rasters à deux classes bâti et non bâti dans chacune des dates voulues.

On a ensuite procédé à la conversion du Raster vers le Shapfile. Ce format nous permettant d'effectuer la superposition des couches-bâti et par l'occasion de procéder à des corrections manuelles d'éléments physiques tel que la roche qui ont été considérés comme du bâti par le logiciel.

Nous avons également décliné cette carte pour obtenir les tendances de l'étalement. Nous avons pour cela calculé la tâche urbaine pour chacune des étapes en utilisant l'outil tampon 200m unification ensuite tampon -200m (la valeur de 200 m étant la distance seuil pour considérer l'unité urbaine en Algérie).

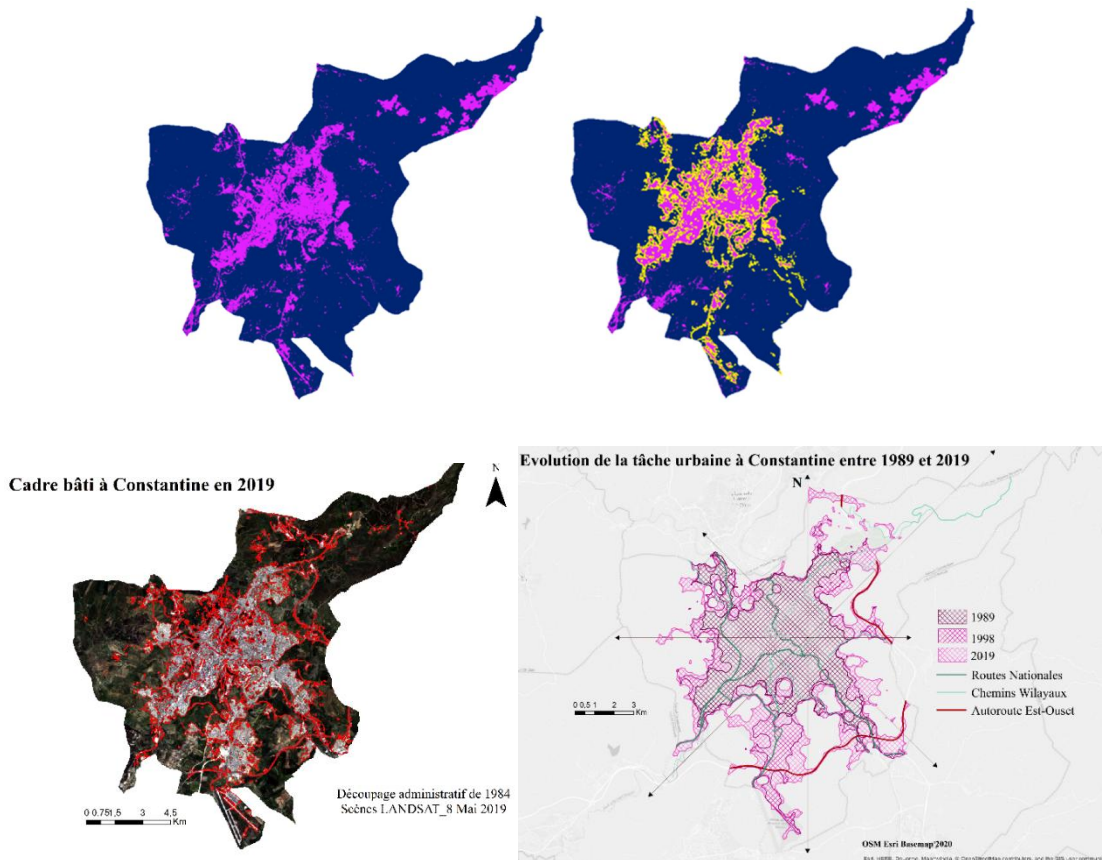


Figure 6. L'élaboration de la carte d'évolution du cadre bâti

Source : élaboration de l'auteur

II-2-Fondements théoriques pour une approche pertinente des facteurs de l'étalement informel à Constantine

Dès lors que l'on veut constituer un cadrage théorique pour répondre aux questions de recherche, on a à effectuer d'abord un choix parmi les deux paradigmes dans lesquelles s'inscrit la littérature considérant la croissance urbaine : celui de l'urbanisation informelle et celui de l'étalement urbain. Toute la question est dès lors d'examiner lequel de ces deux paradigmes peut fournir une approche pertinente pour l'examen de notre cas d'étude.

Il ne s'agira donc, dans un premier temps, pas d'une revue de littérature exhaustive sur la thématique au prisme des deux paradigmes, mais plutôt d'un aperçu sur les approches que la littérature se présentant dans chacun des deux fournit pour saisir les facteurs de la croissance urbaine informelle, telle qu'elle se présente dans notre cas d'étude. Ce n'est que dans un deuxième temps, que l'on s'attellera à constituer le cadrage théorique de l'approche que l'on aura choisie.

La littérature se présentant dans chacun des paradigmes est aussi abondante que diversifiée du fait de la tendance générale du phénomène d'urbanisation de par le monde et au même temps de la spécificité et la multiplicité des formes qu'il prend.

Cette section reflète notre raisonnement dans l'entreprise du choix de l'approche, nous l'exposons dans l'ordre que nous avons suivi lors de notre exploration bibliographique. Nous nous sommes intuitivement dirigés d'abord vers la littérature traitant de l'urbain informel, tant celle-ci nous semblait à premier abord la plus adéquate. Ce sont les limites méthodologiques qui se présente dans cette dernière pour traiter notre question de recherche qui nous ont fait nous tourner vers les approches abordées dans la littérature sur l'étalement urbain, et qui se sont révélés, du moins pour certaines d'entre elles, les plus adéquates.

II-2-1- Les facteurs dans la littérature sur l'urbanisation informelle

- *L'urbanisation informelle, des expressions diverses mais caractéristique des pays des Suds*

La définition de l'urbanisation informelle repose sur l'illégalité des droits fonciers et/ou le non-respect des règles d'urbanisme et de construction (HERRLE and FOKDAL, 2011). C'est ce

qui fait que, à l'échelle mondiale, le terme couvre différentes réalités, d'émergence et d'expression foncièrement ancrées dans le contexte juridique à l'échelle locale. Pourtant, par souci de généralisation, peut-être est-ce même pour accentuer l'importance du phénomène dans l'espace et dans le temps, la littérature reconnaît à l'urbanisation informelle un schéma récurrent dans les pays « des Suds » - Les Suds, parce que on veut bien tout de même leur admettre une diversité à ces pays-. Non pas que le phénomène est inexistant dans les pays développés, mais le fait est que dans ces pays des Suds, il revêt un caractère tout particulier notamment de par sa constance, si ce n'est son exacerbation, et de par son ampleur car il y constitue la principale dynamique d'expansion de ces villes (Roy, 2005).

- *L'accès au logement, la perspective socio-économique des habitants privilégiée pour dresser les facteurs*

La littérature sur l'urbanisation informelle consacre la perspective habitante, fondée sur l'identification socio-économique des habitants de l'informel et sur l'analyse des causes à l'origine de leur production du cadre bâti non réglementaire. Il s'agit dans cette approche de dresser leurs profils socio-économiques comme cela a été fait d'abord dans le cadre des études en sociologie urbaine, mais plus tard l'approche est suivie par les différentes disciplines portant sur les études urbaines.

La théorie de la marginalité a été par les travaux pionniers sur ces établissements tels que Oscar Lewis "culture de la pauvreté" (1959-1966) ou Aníbal Quijano (1960-70) pour qui les établissements urbains informels sont le produit de la marginalité de leurs habitants dès lors qu'il s'agit de populations étrangères à la ville, principalement issues de flux migratoires de ruraux vers la ville, s'installant dans les franges urbaines afin de profiter de ses aménités, notamment des infrastructures et équipements publics, et ce sans avoir la volonté ni la capacité de s'intégrer dans la vie urbaine. Par conséquent, ils dégradent la ville : dégradation paysagère, puisque leurs espaces apparaissent comme des taches dans le paysage urbain, et dégradation de la qualité de la vie urbaine, car ils sont perçus comme responsables de divers désagréments : problèmes liés aux comportements et mœurs des non-citadins, violence, vol, travail illégal. (Perlman, 1979 ; Roy and AlSayyad, 2004)

À partir des années 1970, avec l'avènement du courant marxiste dans la sociologie urbaine, le travail d'Henri Lefebvre, notamment dans *Le Droit à la ville* (1967), marque une étape

importante. Il y soulève la question des ségrégations spatiales dans les villes, qu'elles soient volontaires ou non, et qui se font au détriment des classes les plus défavorisées. Selon lui, l'apparition des bidonvilles constitue la matérialisation concrète de cette ségrégation dans les pays sous-développés. Lefebvre attribue cette situation au fonctionnalisme et dénonce la complicité de l'État avec les élites, au détriment des classes pauvres.

Un discours auquel se sont opposés les partisans de l'empirisme au sein de ce courant, estimant qu'il tendait à présenter les classes populaires comme des marginaux et qu'il restait éloigné de la réalité du terrain. Des travaux empiriques, tels que ceux de Castells et Perlman en Amérique latine, ont déconstruit la thèse de la marginalité en mettant en évidence les facteurs rationnels qui expliquent l'établissement des quartiers informels.

Il en ressortait déjà que la cause était la sur-urbanisation, « *overurbanization* » ou encore « *hyperurbanization* », c'est-à-dire le déséquilibre entre la croissance urbaine et les structures d'accueil des villes. Dès lors, comprendre le facteurs de l'informalité revenait à identifier les éléments à l'origine de ce déséquilibre : ceux qui expliquent la croissance urbaine d'une part, et ceux qui expliquent l'incapacité des villes à absorber cette croissance d'autre part.

-La Croissance urbaine un facteur primordiale de l'urbanisation informelle.

Depuis, la croissance urbaine, d'un point de vue démographique, est devenue un facteur central dans l'analyse de l'urbanisation informelle. Il convient de souligner qu'à partir des années 1950, les tendances d'urbanisation se sont déplacées vers les pays en développement, notamment ceux d'Amérique latine et des Caraïbes, où le rythme de croissance urbaine a été particulièrement rapide.

Il a d'abord été observé que la migration rurale-urbaine constituait l'essentiel de cette croissance. Ainsi, les facteurs engendrant ces « ruées vers les villes » ont été conceptualisés, tantôt comme un « push rural », comme l'a formulé Castells (1970), qui considère la migration comme « le produit de la décomposition de la structure rurale, ne répondant pas à une demande de main-d'œuvre, mais à la tentative de trouver une issue vitale dans un milieu plus diversifié ». Tantôt comme un « pull urbain » puisque de plus en plus de recherches à travers l'Asie, l'Afrique et l'Amérique Latine, démontraient qu'il n'y avait pas de relation entre les supposés facteurs du « push » rural, comme la pression foncière, la pauvreté, ou encore les

dépansions économique-climatiques dans les milieux ruraux et les taux de migration. Le « pull » urbain est de ce fait généré par la croissance des services sociaux et des offres de travail avec le développement de l'industrie même si ces migrants, de par leur nature de main d'œuvre non qualifiée, ne peuvent en réalité en bénéficier une fois dans la ville (Perlman, 1979). Quoi qu'il en soit, pour ces auteurs, du fait que cette population ne puisse être intégrée dans le système productif de la ville, le processus d'urbanisation ne peut qu'être déséquilibré.

S'apparente à cette conception des choses, à titre de rappel, les explications que l'on donne en Algérie, dans le chapitre I, à la première vague des migrations rurales en Algérie qui ont fui la campagne du fait des conditions sécuritaires durant la guerre de colonisation, et ensuite après l'indépendance du fait de l'attraction de la ville notamment de par les conditions de vie et le développement de l'industrie.

Il s'agit là d'une approche axée sur l'origine des populations des quartiers informels et de leur profil socio-économique. De nombreux travaux, notamment dans les années 1980, ont révélé, selon cette même approche, que la croissance urbaine rapide observée dans les villes des pays en développement, alimentant l'urbanisation informelle, était en réalité le résultat du crois naturel de la population urbaine (Kingsley Davis, Arriaga, George Vernez). Et que les populations habitant ces quartiers étaient, au contraire, intégrés dans les système productif de la ville, paracerque travailleurs, dans les industries ou encor dans les services (Castells, 1983; Perlman, 2004, 1979).

De ce fait, les quartiers informels sont perçus par ces chercheurs comme le symptôme de l'exclusion sociale imposée à ces classes populaires, qui bien qu'étant des travailleurs, ils sont des travailleurs à faible revenus, ainsi que de l'incapacité du système à leur fournir les conditions minimales de vie qu'il fournit aux autres classes sociales.

Dès lors c'est l'explication de cette incapacité des villes à absorber leur croissance au sein du mode formel de production urbaine qui fournira les réponses à la question des facteurs de l'urbanisation informelle.

-Le déficit de la croissance économique

La littérature établit depuis longtemps une corrélation positive entre le niveau de développement économique et le degré d'urbanisation (Brian - Berry, ; Gibbs- Martin,). Jedwab et Vollrath (2015) soulignent que, bien que des épisodes historiques d'urbanisation aient pu survenir sans être nécessairement liés à une industrialisation ou à une croissance économique rapide comme ce fut le cas durant la Révolution industrielle, ces processus se sont néanmoins produits dans les pays les plus riches et prospères de leur époque. Ainsi, c'est pour la première fois dans l'histoire, l'urbanisation, depuis les années 1950-1960, se manifeste de manière soutenue en l'absence de croissance économique, et ce, dans les pays les plus pauvres, et même avec une accélération, souvent plus rapide que ce qui a été observé lors du décollage urbain des pays industrialisés (Castells, 1970).

L'urbanisation rapides des pays en développement présente cette particularité d'être davantage la manifestation d'un phénomène démographique, que d'un phénomène de croissance économique. Dans les pays de l'Afrique sub-saharienne à titre d'exemple le processus d'urbanisation s'est même produit et poursuivi malgré la contraction économique (United Nations, 2019). Jedwab et al., (2015) proposent pour qualifier le phénomène et ses implications spatiales le concept de poussée urbaine, « *urban push* » pour décrire les villes qui se développent à l'intérieur et repoussent leurs propres limites. Ainsi ils font observer qu'aujourd'hui ces « villes champignons » dans les pays en développement contrastent avec les « villes meurtrières » de l'Europe industrielle, où les taux de mortalité urbaine élevés compensaient le taux de natalité urbain (à l'époque déjà en deçà de celui qu'on observe aujourd'hui dans les pays en développement). La transition urbaine dans ces pays reflète la transition démographique générale, alors que les taux de natalité élevés s'y maintiennent, les améliorations de la santé publique entraînent une baisse des taux de mortalité.

Dans ces conditions, peu – voire aucune – des grandes villes des pays en développement ne parviennent à croître à un rythme suffisant en matière d'opportunités d'emploi, l'urbanisation est ainsi marquée d'un côté par des problématiques structurelles, notamment une pauvreté extrême persistante, un chômage massif, ainsi qu'une tertiarisation de l'économie souvent assimilée à un chômage déguisé ou, dans le meilleur des cas, à des emplois peu productifs. Par ailleurs en l'absence de croissance économique, les faibles ressources financières des gouvernements constituent des freins majeurs à la mise en œuvre de politiques urbaines, et

les capacités publiques en sont extrêmement limitées pour pouvoir fournir les services urbains et d'infrastructures (Glaeser and Henderson, 2017; Kraas et al., 2014; Perlman, 1979).

C'est sur ce double constat que se basent les académiciens, adeptes du facteur de la marginalisation spatiale : l'exclusion de l'espace urbain des classes les plus démunies, dans leur conclusions que dans un tel déséquilibre dans l'offre et la demande des services urbains, ce sont les classes les plus aisées qui sont les plus à mêmes de triompher de la concurrence et d'en bénéficier. D'autant que depuis le mouvement global de libéralisation économique, amorcé dans ces pays à partir des années 1980-1990, l'idéologie et pratiques de privatisation ainsi que les politiques d'austérité qui en découlent exacerbent à la fois les inégalités socioéconomiques et la marchandisation des terres qui deviennent inaccessibles pour les populations urbaines à faible revenu (Roy and AlSayyad, 2004). En outre, cela contribue souvent à creuser davantage les inégalités foncières, qui sont souvent héritées des structures coloniales (Gouverneur, 2014).

- *Les lacunes de la planification urbaine*

Dans cette perspective d'exclusion des classes sociales, la littérature met en lumière les mécanismes par lesquels la pratique de l'urbanisme formel limite l'accès des couches sociales les plus défavorisées au marché du logement formel. On souligne que la planification urbaine entraîne une hausse des coûts des services urbains, que ce soit à travers l'augmentation des normes et des exigences de production immobilière, ou par des restrictions telles que celles imposant de faibles densités, ce qui étend l'empreinte géographique et nécessite des investissements supplémentaires en infrastructure. On souligne même que l'allongement des délais d'approbation administratifs, inhérent au processus de planification, augmente les coûts des terrains viabilisés et des constructions (Lall et al., 2009). Ces surcoûts se répercutent sur les prix finaux des logements, les rendant inaccessibles pour les populations modestes ;

En outre, la planification urbaine est intrinsèquement génératrice d'un marché immobilier hautement spéculatif. Par la simple désignation "arbitraire" de ce qui est urbain ou rural, elle engendre une plus-value foncière (Gouverneur, 2014). Ce faisant, elle provoque une raréfaction artificielle du foncier urbain, en limitant le développement urbain ou en imposant des exigences élevées en matière d'espaces verts, réduisant ainsi l'offre de terrains constructibles.

En définitive, dans les pays en développement, où le marché formel du logement ne répond qu'aux besoins d'une minorité urbaine, la planification urbaine est perçue comme limitant de manière systémique l'accès au logement pour les ménages à revenus faibles et intermédiaires. Ainsi, si les individus se tournent vers des alternatives informelles, c'est parce que le coût du respect des règles officielles est trop élevé pour eux (Chiodelli and Moroni, 2014; Payne et al., 2009).

- *Où mène la saisie des facteurs par le biais de la perspective socio-économique des habitants ?*

Les facteurs de l'urbanisation informelle, tels qu'ils sont révélés par cette perspective, versent indéniablement dans la problématique du logement et de l'accès des classes à faibles revenus à celui-ci. Le logement décent est reconnu comme un droit humain fondamental¹ par la Charte des Nations Unies, et l'accès à la terre, notamment le foncier urbain, est considéré comme le moyen de réaliser ce droit (United Nations, 2015).

Cela soulève systématiquement des réflexions autour de la légitimité en ce que les droits fonciers informels sont socialement légitimes parce qu'ils répondent à des besoins réels. Même s'ils ne respectent pas la législation statutaire, ils sont souvent basés sur le droit coutumier et des règles extra-légales, de sorte qu'ils sont acceptés au sein des sociétés locales (Jenkins, 2006; Wehrmann, 2014). La question de la légitimité est d'autant plus pertinente à l'ère de la libéralisation, où l'informalité est perçue comme "un mode d'existence cohérent" et où le rôle de l'État est remis en question (Roy 2005). L'informalité n'est finalement qu'une question de perspective, celle de l'État. De ce fait elle doit être comprise comme un produit

¹ Il convient ici de distinguer le droit général de détenir une propriété privée des droits de propriété relatifs à un titre de propriété spécifique, qui, en français comme en anglais, peuvent être amalgamés en raison de l'usage du même terme : droit/right. Cette confusion, comme le soulignent Moroni (2018), semble avoir créé de l'ambiguïté, même parmi les universitaires, dans le débat sur les politiques d'utilisation des sols et les pratiques d'aménagement. Une confusion qui, selon nous, n'a pu que rejaillir sur le discours concernant l'urbanisation informelle, notamment en matière de légitimation. En réalité, comme le documente plus en détails le travail de Moroni, ces deux types de droits sont fondamentalement différents : le droit de détenir une propriété est d'abord un droit de premier ordre, appartenant à la catégorie des droits humains. Il est de nature abstraite, car il se rattache à une reconnaissance générale, et non à un bien particulier. Il est également universel, dans la mesure où il appartient à toute personne, indépendamment de sa situation individuelle. Il est invariable, car il ne dépend ni des circonstances spécifiques ni des changements de situation. Enfin, il est inaliénable, car il ne peut être cédé, transféré ou abandonné ; Le titre de propriété constitue quant à lui un droit de second ordre, portant sur des biens spécifiques. Il est de nature concrète, puisqu'il concerne directement un objet matériel ou un bien particulier. Il est individuel, car il s'applique à une personne déterminée et à un bien précis. Il est variable, car il peut évoluer selon les circonstances, les transactions ou les volontés individuelles. Et enfin, il est aliénable.

de la régulation de l'État, car c'est l'appareil de planification et juridique de l'État qui a le pouvoir de déterminer ce qui est informel et ce qui ne l'est pas (Roy, 2005).

Par ailleurs, sans même la remise en question de cette prérogative de la régulation, on relèvera que du fait de l'ampleur que prend l'urbanisation informelle, c'est sa force qui s'en trouve ébranlée. L'argument est que, dans de nombreux pays en développement, l'informel est le mode d'urbanisation dominant et la population résidant dans ces établissements peut égaler ou même dépasser celle vivant dans des zones formelles (Gouverneur, 2014) de ce fait considérer ces solutions informelles comme illégales place la majorité des citoyens en dehors de la loi, ce qui la fragilise d'autant qu'elles sont considérées comme des réponses socialement légitimes à des besoins réels (Jenkins, 2006).

L'opposition de la légitimité à la législation entraîne à son tour la remise en question de la posture de l'acteur public vis-à-vis de ces établissements et depuis de décennies maintenant, la littérature sur l'informel véhicule un discours engagé prônant leur reconnaissance par les institutions officielles. Les faits démontrent qu'à travers le monde, de telles initiatives sont entreprises par les gouvernements. Gouverneur (2014) soutient que, malgré des variations dans les attitudes institutionnelles face à l'informalité selon les pays, elles suivent généralement un schéma similaire en deux phases distinctes. La phase initiale est marquée par l'ignorance ou les tentatives de répression de l'informalité, suivie d'une période d'acceptation où celle-ci est reconnue comme partie intégrante du paysage urbain. C'est durant cette phase que les établissements informels peuvent recevoir un soutien politique et une assistance institutionnelle.

Le débat tourne actuellement autour de la forme que devrait prendre cette assistance. Bien que très diversifiés de par son expression spatiale, allant du squattage des terres publiques jusqu'à l'occupation informelle de terrains privés acquis à bas prix sur le marché informel, que ces occupations impliquent des matériaux et des procédés de construction plus ou moins élaborés selon les cas, l'informalité réside foncièrement en deux points : d'abord l'absence d'un titre de propriété foncière et de droits de constructions, et le non accès aux services urbains de base : voiries, réseaux divers et équipements d'accompagnement.

De ce fait, toute démarche de reconnaissance impliquerait une régularisation des droits de propriété pour l'un et/ou des interventions de réhabilitation pour l'autre. La régularisation

des droits fonciers fait débat parmi les chercheurs. Ses partisans affirment qu'elle garantit aux populations pauvres l'accès au crédit formel, transforme leurs possessions en capital et leur permet de participer au marché foncier (Bernt and Colini, 2013). Cependant, certains chercheurs, comme Durand-Lasserve and Selod (2009) et Gilbert (2002), contestent qu'il existe des preuves solides que les ménages nouvellement titrés obtiennent des crédits grâce à cette régularisation. Sun and Ho, (2018) à leur tour affirment qu'aucun lien clair n'existe entre titre formel et performance économique, et Roy (2005) souligne que l'absence de titre formel n'empêche pas nécessairement la participation au marché foncier ou immobilier. La réhabilitation du cadre urbain, quant à elle, implique l'amélioration de la qualité des logements et la fourniture d'infrastructures et de services de base. Si elle a démontré des effets positifs sur les conditions de vie, elle dépend de la volonté et surtout de la capacité des gouvernements d'intégrer les établissements informels dans leurs stratégies de planification urbaine et financières, chose qui est loin d'être le cas pour la plupart des gouvernements en question (Jones, 2017; Satterthwaite, 2012).

Sans nous engager dans ce débat, on notera que la littérature publiée sur la question est abondante. Elle reflète l'intérêt accordé à l'amélioration de la qualité de vie dans les établissements informels, ce qui est à notre sens est inhérent au paradigme de l'informel qui consacre la perspective socio-économique habitante. Mais qui à l'heure où l'un des plus grands défis consiste à trouver comment inverser l'urbanisme informel à l'avenir, contraste grandement avec le manque de publications, et d'attention en général, accordés à ce sujet crucial.

Dans leur ouvrage collectif, « *Dynamics and Resilience of Informal Areas* », Attia et al. (2016) en déduisent que, compte tenu de l'enjeu de la durabilité et de la résilience urbaine, il y a la nécessité que *les approches de l'urbanisation informelle élargissent le débat en intégrant des stratégies proactives et innovantes pour contrôler l'étalement urbain futur comme une composante indissociable de la réflexion sur l'urbanisation informelle*. D'autant que, à l'ère de la libéralisations, il est observé dans différentes régions des pays du « Sud global » que l'habitat informel prend de nouvelles formes et concerne désormais les classes moyennes ainsi que les élites (Signoles 1999 ; Roy et AlSayyad 2004), au point qu'il « incarne » des concrétisations de la légitimité très diverses (Roy 2005), et qui ne peuvent désormais être

réduites à la seule problématique de la l'accès au logement décent des couches de population aux revenus les plus faibles.

- *Pertinence de l'approche pour le cas d'étude*

Cela rejoint ce que nous avons soulevé dans la première partie, section 2 du chapitre I (2.b), la section 4 du chapitre II ainsi que la section 1 (2) du chapitre III. Il y est question des nouvelles formes que prend l'urbanisation informelle en Algérie, qui ne relèvent plus simplement d'une crise du logement ou d'une alternative des classes à revenus inférieures. Depuis la libéralisation, d'autres logiques sont à l'œuvre.

Dans le cas de Constantine en particulier, il apparaît que le système d'acteurs de l'informel est bien plus complexe que la simple opposition entre un acteur public déficient et un acteur privé légitimé par la recherche d'un logement. Le cadre bâti informel est désormais investi par de nouveaux acteurs privés, avec une nouvelle fonction, celle du commerce. Il convient alors de se demander, pour reprendre Roy cité plus haut, de quelle forme de « concrétisation de légitimité » pourrait-il s'agir ici ?

L'acteur public, est tout aussi multiple, dans sa nature : État, collectivités locales déconcentrées ou décentralisées, et dans ses rapports à l'informel, à son émergence et à ses enjeux. Dans le cas constantinois, tel que révélé dans le chapitre III, l'enjeu dépasse la simple existence de l'informel : il concerne surtout la maîtrise de son étalement et la formation de nouveaux espaces, en lien avec les dynamiques métropolitaines. La logique d'émergence de l'informel devient alors un enjeu fondamental à saisir. D'autant plus que, dans le cas de Constantine, cette dynamique n'est pas corrélée à une croissance démographique de la ville.

Autant de questions qui ont été développées dans la problématique exposée en première partie, et qui s'inscrivent dans les lacunes de la littérature sur l'informel soulevées. Dès lors, s'impose de considérer le paradigme de l'étalement urbain pour dégager des éléments d'approche capables d'éclairer les mécanismes propres à cette forme particulière d'urbanisation.

II-2-2- Les facteurs dans la littérature sur l'étalement urbain

- *L'étalement urbain, un mode de croissance particulier*

L'examen des revues de littérature sur l'étalement urbain permet de mettre en évidence plusieurs éléments. Tout d'abord, il concerne les villes de l'ensemble des continents, aussi bien les pays en développement que les pays développés, et est abordé dans le cadre des dynamiques de métropolisation observées depuis les années 1970. Il est ainsi décrit comme l'expansion naturelle des zones métropolitaines sous l'effet de la croissance démographique "*the natural expansion of metropolitan areas as population grows*" (Sinclair, 1967 ; Brueckner et Fansler, 1983 ; Lowry, 1988).

Ensuite, aussi naturelle qu'elle soit, s'en est une croissance problématique. Ainsi en fonction de la discipline dans laquelle il est abordé : planification urbaine, géographie, économie urbaine, sciences environnementale, et l'idéal qu'on y conçoit sur la croissance urbaine, l'accent sera mis sur un élément ou un autre et qui en fait une croissance indésirable.

Pourtant, malgré son usage répandu, le terme « étalement urbain » est souvent mobilisé sans qu'il soit accompagné d'une définition claire et univoque. Il n'est donc pas aisé à définir, car la plupart des chercheurs et des praticiens tentent de lui attribuer certaines caractéristiques propres dans l'objectif *pour tenter de le définir*. Ainsi, en tant que concept, l'étalement urbain reste ambigu et controversé. Il revêt des significations variées selon les disciplines et les auteurs, sans qu'existe une perspective intégrée et globale permettant d'en appréhender toutes les dimensions pertinentes (Adaku, 2011; Ewing, 2008; Rubiera-Morollón and Garrido-Yserte, 2020)

De ce fait, de plus en plus de publication de revues de littératures, se donnent pour mission de réduire cette ambiguïté et de combler les lacunes et les insuffisances conceptuelles existantes, en cherchant à parvenir à une définition précise et rigoureuse du concept capable d'en refléter sa complexité.

Ces efforts de clarification sont d'autant plus nécessaires compte tenu de l'enjeu que cela représente pour l'action publique. On relèvera que certaines politiques ont été formulées à partir connaissances supposément éclairées et ont, de manière implicite, légitimé l'étalement urbain vers les périphéries urbaines (Mariney et al., 2021).

D'après l'examen de ces travaux, (Adaku, 2011; Ewing, 2008; Rubiera-Morollón and Garrido-Yserte, 2020) et plus récemment (Dadashpoor, 2024; Mariney et al., 2021; Rubiera-Morollón and Garrido-Yserte, 2020) il est possible de dégager une définition de l'étalement urbain à partir des aspects qui reviennent systématiquement dans sa caractérisation. Chacun de ces aspects n'est pas anodin : il renvoie à une problématique spécifique et à un enjeu critique pour la planification urbaine.

- Il s'agit d'une expansion spatiale de la ville en direction de sa périphérie, de nature illimitée, indépendamment des frontières administratives. Repose sur une mobilisation excessive de la ressource foncière, car elle se développe à faible densité et en nette déséquilibre avec la croissance démographique :
- Elle est de nature dispersée et discontinue, souvent en ruban le long des infrastructures.
- Elle s'accompagne d'une franche ségrégation des usages du sol, avec des zones résidentielles, commerciales et tertiaires spatialement cloisonnées. Elle engendre de ce fait une forte hétérogénéité paysagère, contrastant avec les paysages ruraux l'entourant
- Mais surtout, elle se caractérise par sa rapidité, parce qu'il s'agit de conversions précoces des terres agricoles, qui devance souvent toute planification urbaine, ce qui en fait souvent une extension non maîtrisée.

De ce fait, il manque l'intégration des huit indicateurs de saturation urbaine : la densité, la continuité, la concentration, le regroupement, la centralité, la nucléarité, l'usage mixte et la proximité, qui caractérisent le développement métropolitain polycentrique considéré comme le plus efficace. Le développement polycentrique des métropoles permet le regroupement des usages du sol, sans entraîner le niveau de congestion que l'on observe dans un schéma compact et centralisé. (Gordon et al., 1989 cité dans Ewing, 2008).

- *Des spécificités des pays en développement*

Il convient de souligner que les dynamiques et les contextes de l'urbanisation dans les pays en développement diffèrent sensiblement de ceux des pays aujourd'hui développés. Adaku (2011) note à ce propos, que l'étalement urbain, en tant que modèle de développement conventionnel, est essentiellement une observation issue des pays développés. En effet, la majorité des définitions et caractérisations de ce phénomène proviennent de leur point de

vue. Pourtant, les indicateurs, les causes et les impacts de l'étalement urbain dans les pays en développement présentent des divergences importantes par rapport aux expériences des pays développés (Menon, 2004 cité dans Adaku 2011) ne serait-ce que de par ses manifestation, souvent relevant de l'informel. A ce propos, l'auteur souligne la nécessité d'une analyse rigoureuse permettant de distinguer ce qui relève d'une urbanisation légitime de ce qui constitue une expansion indésirable dans les villes des pays en développement. Par ailleurs, il observe que ce phénomène reste insuffisamment étudié sous l'angle spécifique de ces pays et insiste sur l'importance d'enrichir le débat sur l'étalement urbain à ce propos.

- *Ses facteurs selon les approches*

Selon les approches, la littérature relève plusieurs mécanismes interdépendants derrière l'étalement urbain. Nous en faisons quatre familles qui, dans une approche ou une autre, sont abordés comme ses principaux facteurs.

1- L'approche démographique

En premier lieu, l'étalement urbain est souvent perçu comme une conséquence de la croissance démographique rapide liée au processus de métropolisation. Ce facteur est fréquemment mentionné dans la littérature, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, où les mouvements migratoires depuis les zones rurales sont particulièrement importants. Le problème réside dans l'ampleur de l'expansion spatiale que cette croissance implique, notamment en raison du déséquilibre marqué entre le taux d'expansion spatiale des villes et le taux de croissance de la population.

Cela dit, il ne faut pas perdre de vue que la croissance démographique n'est pas un facteur déterminant en soi. Elle ne conduit pas systématiquement à un étalement urbain, et inversement, l'étalement urbain peut survenir en l'absence de croissance démographique. Dans certains cas, que ce soit dans les pays développés ou en développement, l'expansion spatiale de la ville se produit même dans un contexte de stagnation ou de déclin démographique. On observe alors que l'expansion physique des villes apparaît davantage comme une conséquence inévitable du développement que comme une réponse directe à la croissance de la population. (Rubiera-Morollón and Garrido-Yserte, 2020) (Brueckner, 2001).

2- L'approche socio-économique :

Ce sont les approches dans lesquels on donne la primauté aux mutations socio-économiques des populations, accompagnants la métropolisation pour expliquer leurs décisions à élire les lieux d'étalement urbain pour logement ou travail.

Que ce soit l'amélioration des conditions de vie et la hausse du niveau de vie général, comme est observé dans les villes américaines, où de plus en plus de ménages aisés, avec accès individuel à l'automobile, préfèrent l'éloignement des centres d'activité, ou qui connaissent une dégradation, dans une quête de meilleures conditions d'habitat. Ceci se matérialise par l'installation dans de vastes résidences périphériques. (Li & Li, 2019 ; Bhatta, 2010 ; Barnes et al., 2001 cité dans Mariney et al., 2021).

Ou à l'inverse, comme ce qui est observé en Europe, l'étalement urbain découle de l'exclusion des catégories à revenus faibles ou moyens des centres-villes, où l'immobilier est très cher et les conditions de vie sont meilleures notamment avec les services urbains. Ces catégories ne pouvant se permettre de dépenses élevées sont contraintes de se reléguer sur périphérie (Van Rensburg & Campbell, 2012 ; Tati, 2016 cités dans Dadashpoor, 2024).

Ce constat est d'autant plus marqué dans les pays en développement, où l'on observe que ce sont principalement les populations les plus pauvres qui s'installent en périphérie des villes. Les flux migratoires y exercent une pression croissante sur les espaces urbains, et cette *périphérisation* résulte souvent du manque d'espace disponible et abordable dans les centres urbains. Dans ce contexte, propre à la majorité des pays en développement et du Sud global, la problématique de l'espace urbain prend une dimension particulière : le besoin légitime d'espace ne peut être assimilé à celui, plus luxueux, observé dans les pays développés. Il s'agit ici d'un besoin fondamental, auquel s'ajoute l'incapacité des gouvernements à anticiper et à gérer efficacement la croissance de la population urbaine. (Adaku, 2011; Mariney et al., 2021). Dans ces deux cas de figure, la principale raison de la diminution de la population dans les centres-villes est le coût élevé du foncier. C'est précisément pour cette raison que l'étalement urbain, dans ces contextes, ne s'accompagne pas d'un déclin des centres urbains.

Dans ces approches, on a récemment observé que, malgré l'intervention de divers acteurs dans la prise de décision des habitants — tels que les usagers publics, les industriels, les promoteurs immobiliers, les spéculateurs, les acheteurs, les vendeurs, les aménageurs fonciers, etc. — et malgré leur rôle significatif dans la formation de l'étalement urbain (Fan &

Zhou, 2019 ; Colsaet, 2018 ; Glaster & Date, 2008, cités dans Dadashpoor, 2024), ce rôle tend à être négligé. En effet, souvent, ces approches ne considèrent l'étalement urbain uniquement comme une croissance résultant des mouvements de populations à faibles revenus comme à hauts revenus. (Dadashpoor, 2024)

3- L'approche par le facteur institutionnel :

Dans ces approches, l'accent est mis sur le rôle des institutions publiques dans la formation de l'étalement urbain, notamment celle qui mettent l'accent sur son caractère non planifié, non contrôlé et anarchique. Ce rôle peut être par l'intervention effective de ces institutions comme les incitations fiscales inadaptées ou encore les subventions excessive de l'infrastructures. Ou à l'inverse pas son manque d'intervention notamment l'incapacité de promouvoir ce cadre physique et/ou réglementaire pour juguler la croissance rapide l'absence de politiques foncières rigoureuses, le manque de contrôles (Zhang, 2000 ; Pendall, 1999 ; Ehrlich et al., 2018 ; Raup, 1975 ; Hanson, 1992 ; MacKenzie, 1994 cités dans Dadashpoor, 2024).

4- L'approche par les forces de marché

Abordée en général dans le cadre des études en économie urbaine, cette approche voit l'étalement urbain comme le résultat ou l'expression du dysfonctionnement du marché foncier. On y met l'accent sur l'identification des divers facteurs menant à cette défaillance du marché foncier (Brueckner, 2001).

Cette approche a pour le mérite, du moins en ce qui de notre perspective d'étude, d'englober les autres facteurs cités dans : l'approche démographique par la perspective de la loi de l'offre et de la demande, l'approche socio-économique par la formation des prix du foncier et l'accès à ce dernier, l'approches par les acteurs institutionnelles en tant qu'acteurs des marchés fonciers et enfin d'autres éléments omis par les autres approches, notamment les acteurs de la production foncière et immobilière : rentiers, investisseurs et promoteurs immobiliers.

Néanmoins, fait-on observer, cette approche reste à enrichir empiriquement, notamment :
- en termes de forces motrices de l'expansion spatiale urbaine et la corrélation entre la forme urbaine et les résultats du marché foncier, y compris les prix du foncier et du logement. - en ce qui concerne les décisions en matière d'immobilier commercial et le rôle des infrastructures

dans l'efficacité des marchés fonciers et le bon fonctionnement des villes (Lall et al., 2009). Ou encor, étant foncièrement focalisée sur le modèle des pays développés, avec la dimension de l'étalement informel que connaissent les pays en développement.

▪ *Choix de l'approche :*

D'abord, il est à noter que toutes ces approches ne s'excluent pas mutuellement, et que leur pertinence dépend de l'objet d'étude, de la discipline de l'échelle d'analyse aussi. Nous avons adopté, dans la première partie, les deux perspectives démographique et institutionnelle :

- ✓ A l'échelle macro en situant la dynamique urbaine de Constantine dans la tendance générale de croissance démographique des villes algériennes et dans le système urbain national ainsi que des politiques urbaines dans le cadre des stratégies nationales d'aménagement notamment l'actuelle politique de métropolisation.
- ✓ A l'échelle méso en donnant contexte aux dynamiques d'expansion de Constantine avec les tendances de croissance démographique de Constantine et les stratégies urbaines des collectivités locales

Cela a abouti à nos questionnements sur les mécanismes de la périurbanisation informelle de Constantine : de la production et de l'usage informels du foncier périphérique qui implique une approche à l'échelle micro : celle des acteurs de l'informel et de leurs stratégies dans le contexte déterminé aux échelles méso et macro.

Il convient de faire mention ici, de travaux académiques ayant porté sur notre site d'études et qui ont mobilisé l'approche socioéconomique à cette échelle. Ces études ont le mérite de fournir, dans la limite de la portée de leurs enquêtes empiriques, des données sur :

- ✓ Les catégories socio-professionnelles des chefs de ménages habitant dans le quartier informel de l'ONAMA et les motifs de leur choix résidentiels, il s'agit des thèses de doctorat de Spiga Boulahbel (2005) dans le cadre du paradigme de l'informel et de REBBAH (2014), la plus récente à notre connaissance, dans le cadre du paradigme de l'étalement urbain. Ces deux études ont montré que les chefs de ménages sont majoritairement travailleurs, sans compter ceux qui le sont dans le secteur informel. Et qu'ils appartiennent à un éventail de professions assez diversifié, allant de

l'ouvrier au cadre universitaire, mais avec une prééminence des : fonctionnaires, des ouvriers et des travailleurs dans le secteur de la construction mais aussi des commerçants (à corrélérer avec la présence des locaux commerciaux aux rez-de-chaussée des immeubles). Par ailleurs, les ménages sont issus majoritairement de la ville de Constantine, centre et périphéries, ou ils étaient établis essentiellement dans quartiers populaires. Leur mobilité résidentielle est, en premier lieu, due au motif d'amélioration des conditions de l'habitat.

- ✓ Quelques paramètres socio-économiques en lien avec la fonction commerciale dans ce quartier : Il s'agit de l'étude sur les nouvelles centralités périphériques et les lieux de commerce des villes algériennes dans le contexte de la mondialisation de Bergel and Kerdoud (2010) et Kerdoud (2011)

L'étude révèle les profils des professionnels du commerce dans ce quartier : des commerçants entrepreneurs et promoteurs immobiliers ; et des employés, souvent de jeunes étudiants travailleurs occasionnels. Mais aussi les facteurs socio-économiques des consommateurs les poussant à fréquenter ces lieux de commerce : les mutations des pratiques de la consommation des ménages algériens dans le contexte de la mondialisation des économies et des sociétés et leur alignement sur les standards consuméristes occidentaux, ainsi que la possibilité d'usage du véhicule individuel.

Cependant, pour répondre à notre questionnement sur les mécanismes d'émergence et de formation de l'extension informelle de Constantine, nous relevons que l'approche des facteurs par le marché permet, à cette échelle d'analyse micro, de saisir le système d'acteurs et leurs interactions dans sa globalité en considérant : - leur multiplicité en ce qui est des acteurs publics et privés ; - le stade de leur intervention que ce soit celui de la production du foncier urbain, vu qu'on est en présence d'enjeux spéculatives de la conversion foncière, ou celui de son usage, et de ce fait la constitution de la fonction du cadre bâti informel et la formation de la polarité commerciale.

Par ailleurs, une telle approche nous permet d'apporter une contribution, à la mesure de la portée de notre étude, aux manquements relevés dans la littérature :

-Un apport empirique d'un cas d'étude pertinent en ce qui est : -des forces motrices derrière l'expansion urbaine ainsi que derrière l'émergence de la fonctionnalité commerciale ;

-de la corrélation de la forme spatiale que de l'expansion urbaine avec le marché foncier et ses issues.

-Un enrichissement de la question de l'étalement urbain avec une perspective considérant la question de l'étalement urbain avec la dimension informelle de de la production et de l'usage du foncier en œuvre dans l'étalement urbain relevant des pays en développements.

-Au même temps un apport sur le plan méthodique à la littérature sur l'informel avec une transposition d'une approche empruntée au paradigme de l'étalement urbain pour saisir les nouveaux enjeux de l'urbanisation informelle.

II-3-L'approche par le marché foncier : cadrage théorique

II-3-1- Marché foncier, étalement de la ville et réglementation urbaine

II-3-1-a- Le marché foncier et l'enjeux de la rente foncière dans l'expansion de la ville : le SMU

La relation entre expansion urbaine et marché foncier, notamment la rente foncière, a été théorisée au début du XXe siècle, à travers des travaux portant sur la croissance économique des villes et ses effets sur l'expansion spatiale.

Le modèle de croissance concentrique de Ernest Burgess (*concentric zone model*, 1925), bien qu'il s'inscrive dans une thématique sociologique, modélise l'expansion de la ville américaine à partir de la zone centrale (Central Business District) vers la périphérie en anneaux concentriques, définissant des zones d'usages du sol distincts et les valeurs foncières qui leur correspondent. Ainsi c'est au CBD, où se concentrent activités économiques et vers quoi convergent infrastructure et réseaux de transport, que correspondent les valeurs foncières les plus hautes de la ville. Ces valeurs vont décroître, quoi que de manière discontinue, à travers les quatre autres zones de la ville jusqu'à la dernière d'entre elles, où elles sont les plus basses. De même, dans le modèle de secteurs que propose Homer Hoyt (Sector Model 1939)¹, à chacune des différentes zones d'usage correspond une fourchette de valeurs foncières qui dépendent essentiellement de la proximité du CBD où les valeurs sont les plus hautes. Les

¹ Dans ce modèle Hoyt apporte une solution à l'expansion des différentes zones d'usage en les organisant en secteurs autour du CBD de sorte qu'elles puissent, à partir de ce dernier, accroître vers la périphérie.

deux modèles bien que mettant en corrélation usages du sol et valeurs foncières demeurent descriptifs et ne fournissent pas d'explication quant à la formation de la valeur du foncier urbain et à son rapport à l'expansion de la ville. Ce sont les théoriciens néoclassiques de l'économie urbaine qui ont contribué avec cet apport.

Contrairement aux classiques qui attachaient la rente de la terre, c'est-à-dire « la forme dans laquelle la propriété foncière réalise sa valeur économique » (Coulomb, 1973), à la quantité de travail dont dépendait sa productivité, pour les néoclassiques, fondateurs de la théorie marginaliste, la valeur du foncier en général dépend de sa productivité marginale, et de ce fait « de leur utilité marginale » (Coulomb, 1973) en ce qui concerne les sols urbains. Dès lors, en considérant le foncier facteur de production, (avec le travail et le capital), sa rente est considérée comme la rémunération de son utilité marginale dans un marché concurrentiel, et sa valeur « est identifiée à son prix, c'est-à-dire le capital-argent nécessaire pour l'obtenir » (Coulomb, 1973).

Alonso (1964), Dans un effort de développer une théorie générale des prix et usages du sol urbain¹ considère une ville monocentrique où l'on peut se déplacer dans tous les sens et où les usagers, pour se localiser dans la ville, sont en compétition pour le foncier et décident du montant qu'ils sont prêts à payer pour ce dernier : -les ménages dans un objectif de maximiser l'utilité et en se basant sur leurs revenus, la distance au centre-ville et les dépenses pour les biens et service ; -les entreprises dans un objectif de maximiser leurs profits en fonction du volume de leurs activités et les coûts de fonctionnement. Le modèle fait interagir les différentes courbes d'offres (Bid-rent curves) en attribuant l'usage du sol à l'offre la plus haute. Il en résulte une courbe des prix du foncier (Rent curve) variant en fonction de la distance au CBD où les prix sont les plus hauts vers les prix les plus bas en périphérie, et un schéma d'usage du sol avec les zones d'activités économiques au centre et les zones résidentielles en périphéries.

¹ Dans sa critique de l'ouvrage d'Alonso, Beesley (Lury et al., 1966), affirme que ce n'est pas le cas, il présente le travail d'Alonso plutôt comme une exploration d'une seule forme commune de la ville, celle avec un centre dominant, en utilisant la théorie des prix. Il est reproché au modèle d'Alonso entre autres la multiplication des difficultés à appliquer la méthode pour déterminer les solutions de marché quand individus et entreprises disposent de plusieurs choix de centres en compétition. Ainsi remet-il en question la capacité du modèle à prédire les prix fonciers dans des villes existantes.

Nous mettons l'accent dans cette théorie, à laquelle ont par ailleurs contribué Muth (1969) et Mill (1967), sur deux éléments clés en ce qui est de la production du foncier urbain et l'expansion de la ville :

- *La limite naturelle de l'étalement de la ville (city Edge Sprwal)*

La théorie argue que la limite de l'étalement de la ville est déterminée par les mécanisme du marché foncier. C'est à dire l'interaction des acteurs privés : les consommateurs du foncier (usagers), les promoteurs immobiliers et les propriétaire terriens, qui agissent chacun dans une logique propre et définit comme :

Les usagers, sont en concurrence pour le sol, ils ont une demande en matière d'immobilier : qu'il s'agisse de maisons, de bureaux ou d'unités de fabrication, et ont une offre pour cette demande (bid) qui est le prix maximal qu'ils sont prêts à payer en considérant les coûts de transports que la localisation du bien immobilier engendrerait.

Le promoteur immobilier à qui revient l'exercice de satisfaire cette demande agit de sorte à maintenir sa marge de profit de la transformation du sol, de ce fait son offre pour le foncier baisse en fonction de l'offre des usagers en matière d'immobilier.

Selon la théorie, la limite de l'étalement de la ville se situe au point où l'offre du promoteur immobilier pour le foncier ne permettra plus aux propriétaires terriens de réaliser plus de profit de la vente de leurs terrains pour leur transformation que de maintenir leur vocation agricole. C'est le moment où le marché atteint son équilibre et où la transformation du sol agricole en sol urbain cesse d'être profitable pour chacun des acteurs.

II-3-1-b- Les facteurs de l'étalement urbain, les causes d'une défaillance du marché foncier

Quand la littérature relève les forces du marché foncier comme un facteur de l'étalement urbain, en réalité il s'agit de la défaillance de ce dernier. Théoriquement, un marché parfaitement fonctionnel doit résulter en une distribution efficace des biens, autrement dit « une distribution socialement optimale ». Il s'agit d'une configuration maximisant le bien-être collectif, où aucune redistribution du bien en question n'est possible sans que cela n'affecte négativement le bien-être de l'un des agents économiques. De ce fait, en ce qui est de la ville,

un marché foncier fonctionnant parfaitement résulte en une allocation optimale de la ressource foncière et donc en une taille optimale de la ville.

Au même temps, ce fonctionnement parfait du marché repose, selon la théorie économique, sur certaines conditions :

- Tout d'abord, l'existence d'une multitude d'acheteurs et de vendeurs, aucun n'exerçant de pouvoir monopolistique. Par ailleurs, ces acteurs doivent à la fois disposer d'une information parfaite sur le marché et être en mesure de prendre les meilleures décisions visant leur propre intérêt.
- Ensuite, que tous les biens échangés sur ce marché aient un prix sur lequel se répercute toute action d'acteurs qui influencerait le bien être des autres. En d'autres termes qu'il n'y ait aucun coût ou bénéfice externe au marché (Cheshire and Vermeulen, 2009; Ewing, 2008).

Dans cette perspective, l'analyse des facteurs liés au marché foncier dans le phénomène d'étalement urbain consiste à identifier les défaillances de ce marché et à en comprendre les causes. Celles-ci peuvent être présentées dans les catégories suivantes :

- *Les imperfections du marché foncier périphérique*

Le fait est que, par nature, le marché foncier en général et celui de la périphérie urbaine en particulier ne réunit pas les conditions idéales d'un marché parfaitement concurrentiel. Certes, à l'ère de la libéralisation, le foncier est devenu un bien marchand, avec des prix fixés sur un marché libre selon la loi de l'offre et de la demande. Toutefois, le nombre d'acheteurs et de vendeurs de terrains bruts reste limité à tout moment. De plus, fait-on observer, le taux d'appréciation du foncier repose en grande partie sur des anticipations spéculatives : la terre, ressource finie, fait l'objet d'une demande croissante, et sa valeur est généralement appelée à augmenter dans le futur (Ewing, 2008). C'est cette spéculation qui, à grande échelle, en influençant fortement les prix du foncier, engendre la configuration discontinue caractérisant le processus d'étalement urbain (Mariney et al., 2021).

- *Des externalités négatives*

Par ailleurs, la particularité de l'étalement urbain, réside dans les externalités négatives propres à son marché. Ces externalités désignent les impacts négatifs que l'ensemble de la

communauté urbaine, habitants, entreprises et institutions, doit supporter, sans qu'ils ne soient pris en compte dans les mécanismes du marché. En d'autres termes, il s'agit de coûts externes au marché foncier.

La littérature énumère nombreux de ces coûts selon la perspective disciplinaire ou la définition qu'on donne à l'étalement urbain, nous les dressons ici dans deux catégories.

1. Les coûts à évaluation directe, qui représentent en termes monétaires, les coût supplémentaires que supporterait la collectivité dans le cas d'une configuration d'extension urbaine différente de par sa densité ou son empreinte spatiale éclatée/linéaire par rapport au tissus dense et compact de la ville. Nous mettrons dans cette catégorie :
 - ✓ Les coûts assurés par les collectivités centrales ou locales pour l'équipement urbain nécessaire en termes d'infrastructure de communication et de réseau divers et en termes de transport collectif, ainsi que leurs entretiens.
 - ✓ Les coûts supplémentaires que doivent supporter les habitants pour leurs déplacements à travers une ville au territoire plus étendu et les usages séparés.
 - ✓ Le coût que représente la perte de la ressource foncières agricole aux portes de la ville et qui peut être évaluée en se basant sur sa productivité moyenne. L'impact de cette perte ne semble, à première vue, concerner que les propriétaires des exploitations agricoles. Cependant, étant donné que le coût du transport constitue une composante du prix des denrées agricoles, un éloignement accru des zones de production implique — du moins en théorie — une hausse des prix. Cette augmentation est alors indirectement supportée par l'ensemble des habitants de la ville.

Dans ce cas les coûts peuvent être évalués unitairement ou en moyenne et la différence par rapport aux coûts liés à une occupation moins consommatrices du foncier et aussi évidente que facile à quantifier.

2. Les coûts à évaluation non directe : Ce sont là des coûts auxquels la littérature ne trouve aucune difficulté à situer l'origine mais dont la quantification monétaire dépend d'appréciations méthodiques. Il s'agit de coûts dont la source est généralement bien documentée dans la littérature, mais dont la traduction en

termes monétaires demeure complexe. Cette difficulté tient à la nécessité de recourir à des méthodes d'évaluation indirectes, et mobilisant des hypothèses spécifiques sujettes aux appertisations disciplinaires ce qui rend leur chiffrage sensible aux choix méthodologiques adoptés.

- ✓ On relèvera d'une part ceux qui sont considérés comme une privation faite aux habitants de la ville comme : -la privation environnementale, due à l'uniformité visuelle, l'absence de communauté identifiable et d'autres caractéristiques inesthétiques de l'étalement urbain (Ewing, (2008) -La privation d'accès faite aux personnes qui ne sont pas en mesure de disposer de véhicules et qui sont privés de l'accès aux fonctions éclatées et diffuses de la villes notamment en l'absence d'un réseau de transports public performant.
- ✓ D'autres part les contraintes que ces habitants subissent comme la pollution, les déplacements prolongés et les congestions du réseaux routier.

- *Des distorsions :*

Les distorsions faites au marché sont les interventions d'un agent tiers, dans ce cas essentiellement de l'Etat, et qui nuisent à son l'équilibre. Dans le cas de l'Etalement urbain la littérature relève souvent les interventions en termes de subversions en assumant des coûts liés aux choix des acteurs privés, comme le financement de l'infrastructure, et de ce fait les empêchant de faire face aux coûts réels de leurs décisions. Sont relevés aussi les distorsions faite par la réglementation urbaine, comme une politique fiscale peu dissuasive ou encore les mesures règlementaire qui peuvent indirectement résulter en un étalement de la ville. Nous développons ce point plus en détail dans la section suivante.

II-3-1-c- La régulation du marché foncier contre l'étalement

Les auteurs de l'économie urbaine abordent la défaillance, et dans la théorie économique, une telle situation justifie l'intervention publique : la régulation s'impose. Il s'agit là, en l'occurrence, de la régulation du marché foncier. On discutera brièvement cette question en deux points : d'une part, la particularité de cette régulation, et d'autre part, les formes de régulation que la littérature préconise en matière d'étalement urbain.

- *La particularité du marché foncier et de sa régulation*

- ✓ De la sévérité de la régulation foncière :

Le marché foncier est régulé même dans les économies les plus orientées vers le marché. Cheshire et Vermeulen, (2009) observent que l'exceptionnalisme de la régulation foncière, parmi l'ensemble des marchés soumis à l'intervention de l'État, réside d'abord dans le degré de sévérité avec lequel cette régulation est appliquée. McLaughlin (2012) souligne d'ailleurs que même Friedrich von Hayek (1960), figure emblématique du libéralisme économique classique, reconnaissait que l'une des fonctions fondamentales du gouvernement dans une économie de marché est précisément la régulation du foncier. Il soutient que le marché foncier est l'un des plus régulés au monde et que, malgré les politiques de libéralisation mises en œuvre au cours des trente dernières années, les régulations foncières sont devenues plus nombreuses, plus sophistiquées et plus étendues.

✓ Du pouvoir d'intervention de l'Etat

Cette rigueur de la régulation traduit l'implication toute particulière de l'État, laquelle s'explique par la nature spécifique du foncier urbain, distinct des biens standards échangés sur un marché libre. Le fait est que le rôle de l'acteur public dans le marché foncier est prééminent, et son pouvoir à ce propos repose sur sa capacité à fournir l'infrastructure publique, en particulier les réseaux de transport, qui déterminent physiquement l'offre foncière urbanisable (Halleux, 2008) .

L'intervention publique pour réguler le marché foncier se fait dans le dessin de protéger l'intérêt général étant donné la caractéristique de cette ressource (Napier, 2009), et se fonde par ailleurs sur trois grandes justifications (Dowall 1993 cité par Napier 2009) :

- La correction des imperfections du marché, afin d'en améliorer l'efficacité globale ;
- L'internalisation des externalités, en veillant à ce que les coûts sociaux des décisions privées (pollution, congestion, étalement urbain) soient intégrés aux calculs économiques ;
- La redistribution des ressources rares, pour garantir un accès plus équitable au foncier.

✓ De la forme de la régulation du marché foncier

L'autre aspect de l'exceptionnalisme de la régulation foncière, est attribuable à sa composante spatiale et réside dans la forme que prend cette régulation. Ainsi, ce que les

économistes désignent par "régulation du marché foncier" correspond, pour les professionnels et praticiens de l'aménagement, à la pratique et aux outils de la planification urbaine (Cheshire and Vermeulen, 2009). Ainsi lorsque les urbanistes élaborent des réglementations sur l'usage des sols afin de permettre aux différents usagers de bénéficier des infrastructures et des équipements publics aquaquads (Lall et al., 2009), cela revient, d'un point de vue économique, à faire en sorte que les nouveaux résidents assument le coût marginal des services publics qu'ils consomment (Hamilton, 1975). De même, lorsque les urbanistes veillent à séparer les différents types d'usages du sol afin d'éviter les nuisances entre eux (Lall et al., 2009), ils prennent, d'un point de vue économique, en compte les externalités liées aux usages du sol dans le but de favoriser une utilisation socialement efficace et optimale du foncier (Cheshire et Vermeulen, 2009).

- *Réglementer pour limiter l'étalement urbain*

- i. Le périmètre urbain, une distorsion supplémentaire du marché foncier ?

La mesure la plus intuitive à laquelle recourent les planificateurs pour contenir la croissance spatiale de la ville consiste à définir un périmètre urbain réglementaire, généralement immatériel mais parfois physique comme une ceinture verte, au-delà duquel toute urbanisation est interdite. Toutefois, ce dernier fait l'objet de critiques dans la littérature consacrée à l'étalement urbain, du moins ceux adoptant une perspective centrée sur les mécanismes du marché. Trois principales raisons motivent ces critiques :

- ✓ Des effets indirectes : le bien être des habitants en jeu

L'un des principaux arguments avancés pour mettre en garde contre l'usage du périmètre urbain réglementaire tient à la distorsion du marché qu'il engendre en restreignant artificiellement l'offre foncière. En délimitant ce périmètre, le planificateur détermine la quantité de la ressource foncière mise à disposition de la ville pour son développement. Dès lors, tout le débat tourne autour de la pertinence des fondements sur lesquelles repose cette décision. À ce propos, Brueckner (2000) souligne que le problème réside dans ces cas dans la nécessité de formuler des hypothèses approximatives. Et qu'en l'absence d'une évaluation rigoureuse des sources de défaillance du marché, les autorités publiques ne sont pas en mesure d'estimer de manière fiable l'ampleur réelle de la *sur-expansion urbaine*, en conséquence, un périmètre urbain risque d'être excessivement contraignant, restreignant inutilement la taille de la ville.

Le problème soulevé ici concerne les effets indirects qu'une restriction excessive de l'offre foncière peut entraîner. En réduisant artificiellement la quantité de foncier disponible, cette mesure provoque une hausse des rentes foncières dans les zones incluses dans le périmètre urbain, ce qui se répercute directement sur les prix du logement, puisque le coût du foncier en constitue une composante majeure. Il en résulte une augmentation injustifiée du prix des logements ainsi qu'une réduction de leur surface habitable. Cet impact est généralement considéré comme négatif, dans la mesure où il conduit à une dégradation du niveau de vie des habitants, contraints de payer plus cher pour des logements de moindre qualité. Dans ces approches fondées sur les principes de l'économie du bien-être, même en réussissant à contenir l'expansion de la ville et qu'une partie des agents, à savoir les propriétaires fonciers, arrivent à en tirer profit, la société dans son ensemble en sort globalement perdante, car les pertes subies par les consommateurs l'emportent sur les bénéfices des propriétaires fonciers. (Brueckner, 2001).

✓ Un instrument contre-productif : l'étalement informel

La hausse des prix du logement, induite par un périmètre urbain excessivement restrictif, revêt une portée particulière dans les pays en développement. Elle se traduit par l'exclusion du marché formel du logement des catégories à faibles, voire moyens revenus. Le périmètre urbain s'inscrit ainsi parmi les mesures réglementaires qui contribuent à cette exclusion, contraignant une large part de la population à se tourner vers l'habitat informel. Dans les études menées dans ces contextes, on soutient que permettre une expansion de l'usage du sol urbain pourrait avoir un effet significatif de réduction de l'habitat informel, en élargissant l'offre foncière légale et en allégeant la pression sur les marchés formels (Sheppard, 2010).

ii. L'action sur les externalités, la réglementation corrective privilégiée

Les économistes urbains considèrent que si l'étalement urbain est indésirable, c'est en raison des externalités négatives qu'il engendre. Dès lors, toute mesure visant à en limiter les effets doit s'attaquer à ces externalités. On observe dans ce sens que « le marché foncier ne garantira une utilisation efficiente des terrains en périphérie urbaine que si les propriétaires, les promoteurs et les acheteurs sont confrontés aux coûts et aux bénéfices découlant de leurs décisions respectives » (Ewing, 2008). Cela implique le recours à des instruments correctifs, principalement sous forme de taxes, qui visent à aligner l'intérêt privé avec l'intérêt collectif en faisant en sorte que les agents paient (ou perçoivent) un montant correspondant à l'impact

de leurs décisions sur les autres. À cet égard, il a été démontré que les taxes foncières, ainsi que les taxes routières et les redevances d'usage des infrastructures, constituent des mécanismes bien plus efficaces pour lutter contre l'étalement urbain que le dispositif réglementaire du périmètre urbain (Brueckner, 2001).

Mais dans ces cas, il apparaît clairement qu'il s'agit de mesures correctives appliquées à des externalités que l'on parvient à évaluer. Le problème devient plus complexe lorsqu'il est question d'externalités non quantifiables : bien que leur existence soit évidente — notamment lorsque la corrélation avec l'étalement urbain est établie — leur traduction en termes de coûts demeure difficile.

Certaines études ont apporté des contributions à ce propos, lorsque dans des problématiques inverses, ont abordé l'évaluation de l'impact de certaines aménités — comme un paysage agréable ou la proximité d'un parc naturel en périphérie urbaine — sur les prix de l'immobilier. Autrement dit, en cherchant à savoir dans quelle mesure les habitants sont prêts à payer davantage pour bénéficier de ces aménités. En prenant cette logique dans l'autre sens, on peut concevoir que la dégradation ou la disparition de ces aménités, causées par l'étalement urbain, entraînerait une baisse des valeurs immobilières.

L'un des exemples les plus étudiés est celui de la proximité d'espaces verts, que l'expansion urbaine rend progressivement moins accessibles. Hannah et al. (1993) ont ainsi démontré que la proximité d'un espace vert se reflète positivement dans les prix de l'immobilier, et qu'il existe donc un coût réel associé à la perte de cet accès. Toutefois, ces approches restent limitées, notamment parce que la perception des aménités varie d'un individu à l'autre : tous les habitants ne leur accordent pas la même importance, ce qui rend l'évaluation globale plus incertaine.

iii. Prendre en considération les distorsions de la réglementation urbaine

Nous avons vu qu'un périmètre urbain restrictif, en limitant l'offre foncière, affecte l'offre de logements et, plus largement, l'offre immobilière à travers les mécanismes du marché. Inversement, on peut également concevoir que des mesures affectant l'offre immobilière puissent, de manière indirecte, influencer l'emprise spatiale de la ville.

La question des effets indirects de la réglementation soulève toutefois un défi méthodologique sur le plan empirique, dans la mesure où il est difficile d'évaluer l'impact

Mesures réglementaires	Emprise foncière de la ville	Impact sur les propriétaires fonciers	Impact sur les consommateurs du foncier
Périmètre urbain	Une ville avec un territoire plus petit	Hausse général de la rente foncière.	-Hausse des prix du logement -Diminution de la surface des logements
Hauteur maximale des constructions au centre-ville (COS)	Une ville avec un territoire plus étendu	Hausse générale de la rente foncière Plus de terrains bénéficient de la rente urbaine.	-Hausse des prix du logement
Emprise maximal du sol en périphérie (CES)	Une ville avec un territoire plus petit	Baisse de la rente foncière Moins de terrains bénéficient de la rente urbaine	-Aucun effet sur les prix et surfaces des logements
Causant une hausse du coût d'aménagement	Une ville avec un territoire plus petit	Baisse de la rente foncière Moins de terrains bénéficient de la rente urbaine	Hausse des prix du logement Diminution de la surface des logements

Tableau 3. Les effets indirectes de la réglementation urbaine selon la modélisation de Brueckner (2009). d'une mesure isolée.

Toutefois, ces effets peuvent être démontrés théoriquement. C'est notamment ce que propose Brueckner (2009) à travers une modélisation mathématique des effets de l'intervention gouvernementale en matière de réglementation urbaine. En s'appuyant sur le modèle SUM pour ce qui est des mécanismes du marché, il examine l'impact de différentes mesures réglementaires sur les courbes de rente foncière, les prix immobiliers et l'emprise spatiale de la ville. Nous en résumons les résultats dans le tableau 1 suivant.

Il en ressort que la perturbation de la croissance naturelle de la ville est un effet constant de la réglementation, bien que son orientation varie selon les mesures mobilisés. L'étalement urbain peut être exacerbé par la limitation du coefficient d'occupation du sol, notamment les restrictions de hauteur imposées dans les centres-villes.

Inversement la croissance de la ville peut être inhibée du fait d'autres mesures qui ne visent pas particulièrement cet aspect. Ainsi la ville se développe sur un territoire plus restreint quand il y a des mesures qui limitent l'emprise au sol des constructions ou qui accroissent les

coûts des nouveaux aménagements en imposant des exigences excessives en matière d'infrastructure par exemple.

L'enjeu dans l'inhibition de la croissance de la ville réside à deux niveaux : celui de la rente foncière, où les propriétaires fonciers en sont privés. Fait intéressant relevé par ces démonstrations est que à la fois l'étalement urbain et les mesures mises en place pour le limiter peuvent profiter aux propriétaires : dans le premier cas, l'extension de la ville leur permet de capter la rente sur une plus grande surface de terres ; dans le deuxième cas la hausse de la rente foncière provoquée par la restriction de l'offre.

La littérature théorique présente, chez les propriétaires fonciers, un comportement qualifié de recherche de rente (*rent seeking*), résultant du fait que la rente foncière urbaine totale tend à augmenter lorsqu'un périmètre de croissance urbaine (UGB) est instauré. Dans ce cas, les propriétaires chercheraient à accroître la valeur de leur patrimoine en restreignant la quantité de foncier disponible à l'urbanisation, à condition toutefois que cette restriction ne réduise pas excessivement la taille spatiale de la ville (Brueckner et Lai, 1996 ; Brueckner, 1999).

Un tel résultat est, bien entendu, considéré comme socialement indésirable, car il se répercute sur un second niveau : celui des prix immobiliers, et par extension sur le marché du logement. Or, c'est à partir de ces éléments que l'on évalue, la désirabilité de la situation urbaine dans son ensemble.

On peut voir aussi, à partir de la démonstration exposée, que l'étalement urbain ne conduit pas nécessairement à une baisse des prix du logement ni à un meilleur accès à celui-ci. Certaines restrictions réglementaires, telles que la limitation de la densité dans le centre-ville, contribuent à cet étalement tout en provoquant, de manière générale, une hausse des prix du logement.

Ainsi, comme pour l'étalement urbain, la question de la désirabilité des politiques d'aménagement est évaluée du point de vue du bien-être collectif, principe central de l'économie du bien-être, qui met l'accent sur la situation des habitants. Est-ce la raison pour laquelle l'essentiel de la littérature sur la thématique des effets de la réglementation urbaines traite de son impact sur le prix du logement ?

En effet, le même constat est établi dans les études empiriques qui, faute de pouvoir isoler les effets d'une mesure spécifique, abordent l'impact de l'ensemble de l'appareil réglementaire urbain sur les prix du logement. Il est d'ailleurs à constater que le volume de ces travaux est considérable.

Cheshire and Vermeulen (2009) ; Lall et al (2009) ; McLaughlin, (2012) ; Souza (2009) font la revue d'une quarantaine des études les plus pertinentes, à établir empiriquement le rôle de la réglementation urbaine dans la hausse des prix du logement¹. Les conclusions de ces travaux rejoignent les éléments clés soulevés par l'étude théorique de Brueckner et tournent autour de trois effets majeurs de la réglementation urbaine : la réglementation provoque la diminution de l'offre en matière de logements, en imposant des restrictions sur le foncier et son aménagement; La réglementation hausse les standards de l'urbain, ce qui résulte en la capitalisation des aménités dans le prix du logement; et enfin la réglementation déséquilibre le marché immobilier et affecte l'élasticité-prix du logement, résultant en des prix de logement moins réactifs à l'offre et donc se maintenant à la hausse.

Dans le cas des études sur les pays en développement, l'accent est particulièrement mis sur les retombées de ces effets quant à la capacité des classes les plus défavorisées de la société à accéder au logement. Il est maintenant établi dans cette littérature que la réglementation urbaine est un facteur, et pas le moindre, de l'exclusion des populations à faibles revenus du marché régulier du logement et qu'on estime même que moins de 20 % de l'offre de logements formels est accessible aux ménages aux revenus modestes à intermédiaires. Dans ces conditions l'urbanisation informelle n'est qu'une alternative pour ces populations pour pallier à cette exclusion (Lall et al., 2009; Napier, 2009; Souza, 2009).

¹ Ces auteurs relevant tout de même qu'en dépit de l'ampleur de ces études et la rigueur avec laquelle elles sont effectuées, leurs résultats sont à prendre avec précaution eu égard à la limite que présente la méthode empirique. Contrairement à l'approche théorique, il est difficile d'isoler l'effet d'une telle ou telle mesure réglementaire, de même les résidents ont des préférences hétérogènes en matière d'habitat et sa localisation de ce fait chaque mesure réglementaire peut induire différents comportements chez ces derniers, enfin, les prix du logement sont aussi soumis à des facteurs économiques exogènes à la réglementation urbaine.

II-3-1-d- Limite méthodologique des études se basant sur le SUM et nouvelle grille d'analyse

- *Des mécanismes de marché liant offre foncière et offre de logement*

Dans la littérature, les effets de l'étalement urbain ainsi que ceux des mesures réglementaires qui l'influencent, directement ou indirectement, sont généralement abordés dans le cadre de la problématique générale de l'habitat. Et bien que la question foncière y soit soulevée, elle est intégrée dans la logique de la production de logements et de la formation de leurs prix. Il y a même lieu de noter que très peu sont les études à considérer les effets sur le marché foncier en soi, c'est-à-dire la production du sol urbain et la formation de ses prix, malgré l'abondance de la littérature consacrée au marché du logement « *housing market* » (Ihlanfeldt, 2007).

Le rapport entre rente foncière et offre de logements est, dans ces cas, analysé dans le cadre des mécanismes de marché tels que décrits par le modèle d'équilibre urbain standard (SUM). Il s'agit d'une logique d'ajustement du marché immobilier au marché foncier de sorte que les promoteurs immobiliers maintiennent leur bénéfice de l'opération de conversion du sol. Cela ne soulève aucun problème si on considère que le logement est l'unique produit destiné aux usagers dans un schéma où le promoteur immobilier est un acteur inéluctable de sa production.

Le fait est que ce processus n'est pas le seul mode de production du logement. Dans notre cas d'étude, l'essentiel des extensions en Algérie, et particulièrement à Constantine se fait sous la forme pavillonnaire où l'habitant est un auto-promoteur à qui est destiné un produit foncier et dont la logique est intrinsèquement différente : -l'offre de ce dernier n'est pas conditionnée par la réalisation d'une marge de profit, en outre son acquisition d'une parcelle foncière peut se faire dans le but d'un usage futur ou de la constitution d'un capital foncier, ce qui a une incidence sur les critères de choix du terrain.

Dès lors, pour appréhender la dynamique de l'étalement urbain à travers les forces du marché, il convient de considérer le marché foncier en tant que tel, dans lequel l'auto-promoteur est un agent à part entière.

- *De la pluralité du marché foncier : les six marchés fonciers*

Considérons dès lors ce marché foncier. Ce dernier est analysé à travers la quantité de l'offre de la ressource foncière urbaine et les variations de sa rente. Lorsqu'il est question des effets de la réglementation, on s'intéresse à leur impact sur l'offre globale de foncier ainsi que sur la rente foncière dans son ensemble. Pourtant Comby (2015) fait remarquer que dès les premiers travaux d'observation foncières, il était évident que les valeurs foncières urbaines ne cadraient pas avec la théorie de la rente foncière.

Dans les faits, il apparaissait, dans un même secteur géographique et à distance égale du centre-ville, une hétérogénéité des valeurs foncières avec des écarts considérables. L'auteur l'explique par le fait que si ces valeurs concernent bien le même secteur, elles correspondent néanmoins à des mutations de nature différentes, il peut s'agir par exemple de l'acquisition de terres agricoles par un lotisseur, de ce fait les valeurs correspondent à la mutation en foncier matière première, ou de la vente de lots de terrains à bâtir par un aménageur ou les valeurs correspondent à la mutation en foncier produit fini. Ainsi, il observe que s'il est possible du point de vue arithmétique de calculer le prix moyen de ces mutations dans un secteur donné, le résultat obtenu manquerait de pertinence à l'image du prix moyen du bois obtenu en mélangeant les prix de vente des arbres et les prix de ventes des chaises.

Parce que la valeur du foncier dépend de l'offre que les acquéreurs en compétition sont prêts à mettre compte-tenu de son usage, l'auteur distingue, en partant de ses observations sur les logiques de la valorisation du foncier « *le processus de formation de sa valeur* », six marchés fonciers qui correspondent à six catégories d'usage. Par soucis de concision nous schématisons dans la figure Fig. son raisonnement dans la détermination de ces marchés.

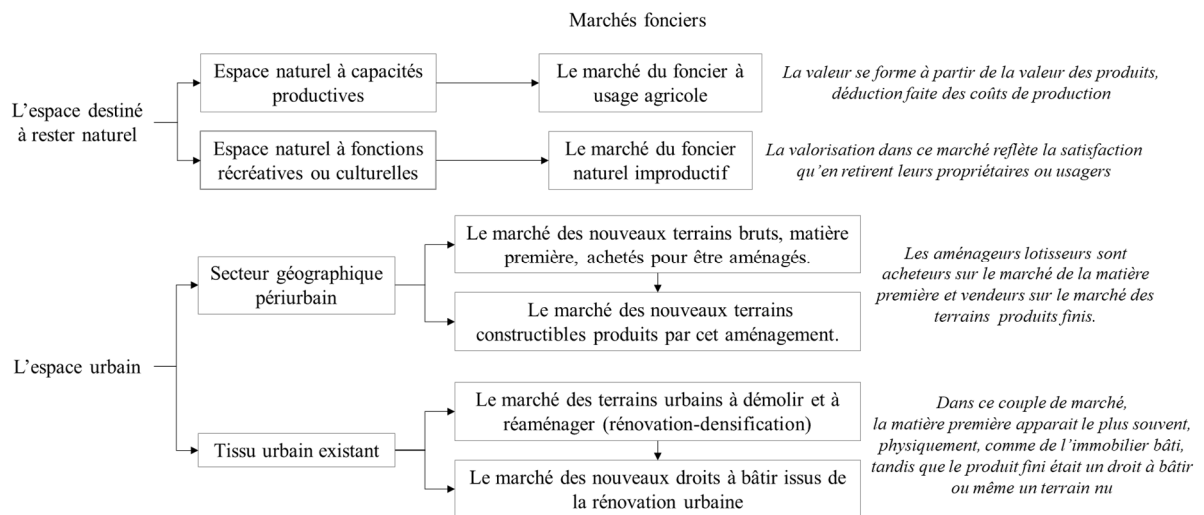


Figure 7. Les six marchés fonciers selon Joseph Comby (2015)

On peut d’emblée concevoir que chacun de ces marchés se comporte différemment vis-à-vis de chaque mesure réglementaire, ce sont d’ailleurs ces six marchés que l’auteur suggère en grille de lecture pour l’analyse des effets de la réglementation urbaine comme alternative à la loi de rente urbaine. Cette grille a le mérite d’apporter un cadre d’analyse pour examiner les effets et enjeux autour des marchés les plus pertinents à notre questionnement sur la production et l’affectation informelle du foncier périphérique et péri-urbain et la logique de formation de la rente dans chacun de ces marchés.

II-3-2- Éléments d’analyse pour le cas d’étude : les marchés fonciers de la périphérie et leurs enjeux

Au regard de notre question de recherche, nous nous concentrerons sur l’examen de l’impact des régulations urbaines sur les marchés des terres périphériques. La politique urbaine peut impliquer soit la mobilisation de ces terres pour l’expansion urbaine, déclenchant un processus de conversion des terres rurales, soit des mesures de contrôle de la croissance visant à limiter l’extension de la ville et à préserver les espaces périphériques. Dans le cas d’une politique de préservation, l’objectif est de maintenir les terres périphériques en tant que ceinture verte. Dans ce contexte, l’auteur distingue deux marchés distincts : celui des terres agricoles et celui des terres non productives.

II-3-2-a- Le marché du foncier à usage agricole, les valeurs d'anticipation

Dans le SMU le mécanisme de conversion du foncier agricole en foncier urbain repose fondamentalement sur la différence des prix entre les deux. Le propriétaire foncier d'un terrain agricole perçoit sa rente principalement sous forme de revenus réguliers composés du loyer et ou du bénéfice annuel de la production agricole, qui lui dépend de la productivité du terrain en question. A sa différence la rente des terrains destinés à l'urbanisation est perçue principalement sous la forme du prix de leur vente. Pour que la conversion ait lieu, cette vente doit présenter un avantage pour le propriétaire terrien par rapport à la rente agricole, de ce fait le foncier destiné à l'urbanisation doit être plus cher que le foncier destiné à l'usage agricole et le processus de conversion s'arrête quand les valeurs des terrains à urbaniser tendent à égaler les valeurs foncières agricoles.

Quand un périmètre d'urbanisation réglementaire est imposé, il empêche le processus de conversion et établit une ligne de démarcation des valeurs foncières de manière artificielle. Dans le même temps, parce que ce dernier vise à contrôler l'urbanisation et non à l'arrêter, il interrompt le processus de conversion du foncier certes, mais il est appelé, afin de contenir la croissance urbaine, à être étendu sur les assiettes limitrophes. Étant donné que la valeur d'un terrain est influencée en plus de son usage présent par ses usages ultérieurs, la valeur des terres agricoles s'en voit à la hausse en vue des potentiels futures extension.

Il s'agit là du phénomène d'anticipation sur l'évolution de la réglementation dans la formation de la valeur des terrains agricoles (Geniaux and Napoléone, 2005) auxquels de nombreux travaux d'économie urbaine se sont intéressés, notamment dans un effort de le modéliser. On notera que la logique de la formation de la valeur d'anticipation des terrains agricoles se détache complètement du marché foncier agricole et s'apparente plus aux valeurs foncières au sein du tissu urbain, Comby (2010) parle de la « *contamination* » des valeurs agricoles par les valeurs urbaines. Cette dernière dépend de la rigidité de la politique urbaine à l'égard de l'expansion urbaine (Plantinga et al., 2002) et il est observé que l'assouplissement des politiques de zonage se traduit par une contamination rapide même lorsqu'il s'agit de terres désignées comme non constructibles dans les document d'urbanisme en vigueur (Comby, 2010).

Le phénomène d'anticipation de l'urbanisation future dans la valorisation foncière traduit le comportement des propriétaires et investisseurs, souvent privilégiant le profit que représente l'usage urbain du foncier, vis-à-vis du caractère non définitif du périmètre d'urbanisation. La réglementation urbaine et foncière en Algérie prévoit à cet effet des mesures particulières supposées parer à toute spéculation sur le transfert d'usage des terres agricoles, du moins les plus productives d'entre elles. La loi foncière¹ dispose du classement du foncier agricole en termes de leurs potentialités en quatre catégories : foncier à potentialité élevée, bonne, moyenne et faible. Le foncier représentant des potentialités élevées ou bonnes ne peut être intégré au périmètre d'urbanisation. Pour cela l'avis de la direction de l'agriculture est sollicité lors de l'établissement et la révision du périmètre urbain lors de l'élaboration du PDAU ou encore lors des demandes d'intégration formulées par les propriétaires terriens. Quand le cas échéant des terres à potentialités élevée ou bonne se trouvent à l'intérieur du périmètre d'urbanisation, la réglementation dispose de leur localisation dans les instruments d'urbanisme afin de les préserver et protéger. Ces terres ne peuvent faire objet de droits de construction qu'en vue d'aménagements nécessaires à la viabilité de leurs exploitations agricoles, ou de constructions d'intérêt général figurant dans les instruments d'urbanisme. Dans ces cas de figure le transfert vers la catégorie urbanisable fait l'objet d'une procédure réglementaire de déclassement² quand il s'agit de terres propriété privée de l'Etat, pour les terres de propriété privée de particuliers, il est d'abord procédé à une expropriation pour cause d'utilité publique avant leur déclassement réglementaire.

II-3-2-b- Le marché du foncier naturel improductif, le bien public

Quand il ne s'agit pas de la préservation du potentiel agricole, l'établissement d'un périmètre d'urbanisation peut être motivé par la préservation du caractère naturel de l'environnement immédiat de la ville compte tenue de l'apport positif de celui-ci au cadre de la vie urbaine notamment sur le plan récréatif. Il est bien question ici des espaces naturels en proximité immédiate avec l'espace urbain formant une ceinture verte autour de la ville. Il s'agit là de foncier improductif dont le marché est, de l'aveu de Comby, difficile à caractériser par manque de données car ces terrains sont souvent amalgamés avec le foncier agricole.

¹ Loi n 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière, loi n 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme.

² 08-16 du 03 août 2008 portant orientations agricoles

En Algérie, dans les organismes financiers où peuvent être recueillies les données sur les prix des mutations foncières ou encore des évaluations domaniales, il est question des deux seules catégories de foncier, l'urbain et l'agricole. Le foncier agricole est tout foncier en dehors du périmètre d'urbanisation où tous les terrains sont catégorisés comme agricoles indépendamment de leur productivité. La distinction quant aux qualités productives de ces derniers n'est considérée que lors de l'évaluation de la valeur vénale des indemnités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. En outre, il est utile de soulever ici que les espaces naturels pouvant avoir la vocation récréative, tels que les forêts, les cours d'eaux et les parcs relèvent en Algérie, en vertu des dispositions de la loi domaniale¹, du domaine public de l'Etat et ne peuvent, de ce fait, faire objet d'aliénation.

Dans les pays où les planificateurs ont opté pour les ceintures vertes comme périmètre d'urbanisation, comme est le cas par exemple du Royaume Uni et de la Corée du Sud, ces espaces sont considérés comme une aménité apportée par la planification, c'est d'ailleurs de ce point de vue que la littérature sur les effets de la réglementation urbaine les considère et, de ce fait, questionne plutôt l'impact qu'ont ces espaces sur le marché de l'immobilier. S'il est avéré dans les différentes études qu'il y a bien un effet de hausse des prix des logements, il ne concerne néanmoins pas l'ensemble du territoire de la ville, et dépend principalement de la proximité de ces espaces aux zones d'habitation ainsi que leur accessibilité (Lee and Fujita, 1997). Quoi qu'il en soit, quand il y a un marché de ces espaces, leur valeurs foncières sont assez hétérogènes et dépendent selon les observations de Comby (2015) du plaisir et du bien-être que l'acquéreur attend de leur caractère naturel. De ce fait toute intervention des planificateurs pouvant détériorer ce dernier, telle que les infrastructures de la ville et leurs servitudes, font chuter drastiquement leurs prix, là où ils n'ont aucun effet sur les espaces naturels destinés à l'agriculture.

II-3-2-c- Le marché du foncier urbanisable, l'enjeu de la rente d'urbanisation

Ce marché est complètement dépendant des politiques urbaines. Son comportement, observe Comby (2015) est similaire à tout marché de matière première, d'où sa désignation de gisement foncier. Les valeurs foncières dans ce dernier se situent naturellement entre les

¹ Loi n 90-30 du 1^{er} décembre 1990 portant loi domaniale

valeurs du foncier agricole et celles des terrains constructibles. La conversion du gisement foncier entraîne des coûts induits par les opérations d'aménagement, et génère une valeur ajoutée capitalisée dans les prix des nouveaux lots constructibles. Selon l'auteur, le principal enjeu dans ce processus est le partage de ces coûts et de la plus-value générée « *la rente d'urbanisation* », entre les acteurs de la conversion : les propriétaires fonciers, les opérateurs immobiliers et les organismes publics. Ceci peut s'opérer selon diverses stratégies gouvernementales qui peuvent varier considérablement allant des approches les plus strictes où les collectivités publiques monopolisent le processus d'urbanisation, procédant à l'expropriation des propriétaires privés pour la constitution des réserves foncières urbanisables, et mobilisant la valeur ajoutée dans le financement du projet d'aménagement et d'équipement qu'elles réalisent, aux approches plus laxistes, laissant la plus-value aux propriétaires et le financement des équipements aux collectivités publiques et de ce fait aux contribuables.

Le gisement foncier correspond dans le cadre réglementaire algérien, aux réserves foncières constituées par la délimitation du périmètre du PDAU. Ce dernier le classe en deux catégories distinctes en fonction des termes qu'il fixe pour leur urbanisation. Il s'agit des assiettes comprises dans les secteurs à urbaniser à court et moyen termes à un horizon de dix ans et celles des secteurs d'urbanisation future destinées à être urbanisées à long terme à un horizon de vingt ans.

La constitution de ces assiettes lors de l'établissement ou la révision du périmètre du PDAU se fait, en principe, indépendamment de la nature juridique des terrains, publique ou privés. Les études d'aménagement en infrastructure et équipements de ces assiettes sont prises en charge par les collectivités locales, dans le cadre des instruments d'urbanisme, où sont déterminés notamment les catégories des réseaux de voirie. Les voiries et les réseaux publics de viabilité primaires sont prévus par le PDAU, les secondaires sont prévus dans le cas des zones d'habitat par les POS. Le financement de ces deux catégories de voiries est à la charge de l'Etat et des collectivités locales, néanmoins lorsqu'ils desservent des propriétés foncières de droit privé, les propriétaires sont tenus de participer à leur financement au prorata des

surfaces et des droits à construire qui leur sont consentis¹. L'essentiel de la plus-value « rente d'urbanisation » se réalise sur ce marché et bénéficie dans sa quasi-totalité aux propriétaires fonciers, qui outre l'infrastructure bénéficient de la plus-value apportée par les équipements collectifs principalement à la charge des collectivités publiques.

Ils devront néanmoins se conformer aux échéances prévues par les instruments d'urbanisme. Dans les secteurs urbanisables, les POS sont établis dans un ordre de priorité déterminé par le PDAU. Les terrains dans les secteurs à urbanisation future sont frappés quant à eux d'une servitude temporaire de non aedificandi qui n'est levée dans les échéances prévues par le PDAU, qu'une fois dotés d'un plan d'occupation des sols. L'intégration d'un terrain dans le périmètre d'urbanisation ne signifie donc pas sa constructibilité immédiate, en outre il est aussi à considérer les délais d'établissement des POS, entre études techniques et procédures d'approbation avant leur mise en œuvre.

Une fois les POS approuvés leur mise en œuvre est due dans les termes établis, le propriétaire foncier peut conserver sa propriété et procéder à leur réalisation dans le cadre de la promotion mobilière² ou des opérations de lotissement. Dans ce cas il est tenu, conformément à la loi de l'aménagement de l'urbanisme, à réaliser les travaux de mise en état de viabilité du lotissement : réseaux et voirie tertiaires, les aires de stationnement et espaces verts, et à contribuer aux dépenses à la réalisation de certains équipements collectifs rendus nécessaires par la réalisation des lotissements. Il peut aussi se constituer promoteur immobilier ou vendre son bien sur ce marché aux à d'autres opérateurs privés ou publics. On spécifiera à ce propos l'Agence de wilaya de gestion et de régulation foncières urbaines, opérateur public qui a pour mission d'acquérir pour le compte de la wilaya tout droits immobiliers destinés à l'urbanisation et de réaliser leur aliénation, elle promeut ou fait promouvoir les lotissements et zones de toute nature en application des instruments d'urbanismes, et compte parmi ses ressources les plus-values réalisées à travers ces opérations.

¹ Décret exécutif n° 09-315 du 6 octobre 2009 définissant les catégories de voiries et de réseaux publics de viabilité et les modalités de leur prise en charge.

² Définie dans le Décret législatif n° 93-03 du 01 Mars 1993 Relatif à l'activité immobilière. Modifié par la loi n° 07-05 du 13 Mai 2007 et la loi n° 11-04 du 17 Février 2011.

II-3-2-d- Le marché des lots à bâtir : l'usage le plus profitable

Le processus de conversion du gisement foncier aboutit à la création de lots à bâtir, qui constituent le quatrième marché. Sur ce dernier, il ne s'agit plus seulement des surfaces dans la formation de la valeur foncière, mais aussi d'autres attributs liés à la planification, telle que la localisation du lot la qualité et quantités des équipements auxquels il a accès, les droits et restrictions de construction et toutes sortes d'aménités décidées par le planificateur. Deux aspects mis en avant par Comby (2010) dans ses analyses méritent d'être spécifiquement abordés ici en ce qui concerne la quantité et le prix du foncier mis sur ce marché.

Premièrement, la conversion des terrains est entreprise, selon l'auteur, pour répondre au mieux à la demande solvable. C'est-à-dire que l'aménageur disposant d'un terrain brut pour produire des lots à bâtir aura pour objectif d'en produire suivant le rythme des ventes. De ce fait la quantité et le rythme de la production est déterminée par le nombre d'acheteurs. Les échéances d'urbanisation dans le PDAU renvoient à cette logique. Si les besoins fonciers derrière l'établissement ou la révision du périmètre d'urbanisation sont déterminés en fonction de projections de croissance à long terme, l'échéancier d'urbanisation des secteurs et de l'établissement des POS est supposé épouser le rythme de la demande, ce qui, en théorie, permet d'atteindre le prix d'équilibre du foncier. Ce prix, en présence de plusieurs lotisseurs concurrents tendrait théoriquement à « *se rapprocher du coût de fabrication des terrains dans la composition duquel entre, pour une part éminemment variable, le coût de la matière première, le gisement foncier* » (Comby, 2010).

Deuxièmement, lorsque plusieurs usages sont possibles sur un même terrain, c'est l'usage qui permet de générer la plus-value la plus élevée qui l'emporte. L'auteur observe à cet égard que la concurrence entre les usages résidentiels et non résidentiels est une preuve de leur appartenance à un même marché. L'affectation des lots à l'usage le plus rentable doit néanmoins être nuancée dans le contexte de la planification urbaine. Les POS laissent peu de choix quant à l'occupation des sols, leurs règlements imposent disposition et nature exactes des usages du sol et des activités, et la logique du planificateur dans l'attribution de ces usages diffère de celle du marché libre, en ce sens qu'elle n'est pas soumise au seul critère de rentabilité, mais aussi à des considérations d'ordre social, environnemental, esthétique et d'intérêt général. Un cas des plus illustratifs où affectation et valorisation du foncier ne se

font pas par les mécanisme du marché est celui des usages d'intérêt général prévus par les POS, où il peut s'agir d'infrastructure publique, d'équipements collectifs ou encore de programmes de logements sociaux, dans ces circonstances les propriétaires fonciers sont expropriés en vertu de la loi¹ moyennant des indemnités fixées sur la base d'évaluation domaniale.

II-4-Formulation de l'Hypothèse et méthodologie

II-4-1- Hypothèses

À ce stade, nous sommes en mesure de formuler trois hypothèses en réponse aux questions de recherche, ainsi que de définir une méthode d'enquête permettant de les vérifier.

A. Concernant les mécanismes à l'œuvre dans la production de l'extension informelle à Constantine :

Le marché informel intervient dans la valorisation foncière là où la réglementation ne le permet pas. En périphérie, il y a deux stades distincts de valorisation foncière : le premier stade du gisement foncier qui correspond au passage du statut de terre agricole à celui de terre urbaine. À ce stade, la rente d'urbanisation est étroitement conditionnée par la réglementation. De ce fait :

La production du foncier s'effectue en dehors du cadre réglementaire pour une valorisation qui répond à une logique tout à fait différente et propre à ce marché informel. Cette valorisation correspondrait à une rente d'urbanisation informelle, se rapprochant d'avantages des logiques de valeurs d'anticipation sur la marché agricole.

Le deuxième stade où il y a enjeu de formation de la valeur foncière est celui de l'affectation des lots à bâtir, qui, en l'absence de la réglementation urbaine se fait au faveur de l'usage le plus rentable. De ce fait :

À ce stade, Le marché informel a permis une valorisation du foncier privé en faveur de l'usage commercial, parce que le plus rentable, ce qui a conduit à la constitution de la polarité commerciale dans la zone.

¹ Loi 91-11 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En conséquence :

Dans la périphérie de Constantine, ces deux marchés fonciers informels distincts seraient à l'œuvre, chacun avec ses propres logiques et issues. Ils viendraient ainsi s'ajouter aux six autres marchés fonciers déjà identifiés dans la grille d'analyse.

B. En ce qui est de la structuration dont l'extension informelle pourrait être porteuse dès lors qu'elle s'invertit des formes de polarisation.

Pour évaluer le potentiel structurant que la polarité commerciale peut apporter à la configuration métropolitaine de Constantine, il est nécessaire d'examiner l'efficacité de son marché foncier. Cependant, parce que cette polarité émerge d'un marché foncier distinct, l'évaluation ne concernera pas les issues des autres marchés fonciers à l'œuvre dans l'extension informelle. Ainsi, notre deuxième hypothèse est la suivante :

Le rôle structurant de la polarité commerciale dans l'espace métropolitain pourrait être appréhendé à travers l'efficacité de son marché foncier. Cependant parce que la polarité commerciale est constituée sur un marché foncier distinct, son rôle dans l'espace métropolitain ne saurait concerner l'ensemble de l'extension informelle.

C. Quant à l'enjeu de la maîtrise du développement tentaculaire de la ville, nous faisons l'hypothèse que :

Nous formulons l'hypothèse que cette compréhension fine des marchés fonciers informels pourrait constituer un levier pour mieux maîtriser l'étalement urbain informel. Une telle connaissance permettrait de concevoir une régulation plus efficace, capable d'intervenir sur les marchés fonciers en amont de cet étalement. Elle offrirait également la possibilité d'une intervention différenciée et ciblée, en tenant compte de la diversité des marchés informels et des enjeux spécifiques qu'ils posent, plutôt qu'une approche uniforme appliquée à des situations foncières hétérogènes.

II-4-2- Méthodes

II-4-2-a- La méthode qualitative pour l'observation du marché foncier informel

L'observation foncière est l'outil privilégié pour la connaissance des marchés fonciers, car elle permet de comprendre les mécanismes de formation des prix du foncier. Il s'agit d'une méthode de nature quantitative, dans la mesure où elle repose sur la collecte de diverses données, notamment les statistiques sur les volumes et les prix de foncier objet de transaction.

Cependant, dans notre cas, nous avons affaire à un marché foncier informel, où les données statistiques sont inexistantes. C'est pourquoi nous avons opté pour la méthode des entretiens. Bien qu'elle ne repose pas sur l'exploitation massive de données chiffrées, cette approche permet, lorsque les personnes interrogées sont judicieusement choisies, notamment en ce qui concerne leur fiabilité, leur confiance et leur sincérité, de recueillir des informations essentielles à l'analyse et à l'observation du marché foncier :

- ✓ Le prix, du lot et du marché
- ✓ La date et le mode d'acquisition du lot
- ✓ Le degré d'information de ses acteurs
- ✓ La raison d'achat ou la vocation de vente qui se substitue à la qualité réglementaire du sol dans l'évaluation du prix
- ✓ Le choix de l'usage du lot
- ✓ Le rapport entre acteurs du marché et institutions publiques de régulation

Nous avons effectué ces entretiens auprès des :

- a) Acteurs privés des marchés fonciers dans notre site d'étude :
 - ✓ Acheteurs, avec lesquels nous pouvons établir une certaine confiance et de ce fait garantir la qualité de l'information.
 - ✓ Vendeurs- propriétaires fonciers, en prenant la qualité d'acheteurs potentiels.
- b) Administrations publiques et autres acteurs :

- ✓ Les directions : de l'Urbanisme Communal, de l'Agriculture du Commerce et des Finances ;
- ✓ Les services de : régularisation, des infractions et des impôts au niveau de la commune de Constantine ;
- ✓ La commission de la régularisation des constructions de la Daïra de Constantine ;
- ✓ Les Agences : Foncière et du Cadastre de Constantine ;
- ✓ Le Bureau National d'Études pour le Développement Rural.
- ✓ Services de régularisation de la municipalité de Constantine
- ✓ Expert géomètre et Manager de coopérative foncière ayant intervenu dans la zone d'étude

II-4-2-b- La méthode quantitative :

Pour évaluer la fonction commerciale du cadre bâti informel des questionnaires (Annexe A) ont été effectués auprès de 138 commerces, et qui ont porté sur le statut des commerçants, les facteurs de leurs localisation, la durée de l'exercice de l'activité, l'origine de leur clientèle et le bassin de leur approvisionnement en marchandise

II-4-2-c- Analyse de documents ;

Auprès des administrations et organismes publics : Agences foncières, administration des domaines, et de données auprès de chercheurs ayant antérieurement effectué des études sur le terrain par ARAMA (2007); Spiga Boulahbel (2005)

II-4-2-d- Approche cartographique :

Pour analyser le processus d'urbanisation et l'interaction spatiale des acteurs

Conclusion

Ce chapitre a posé les fondements méthodologiques de notre recherche, en cohérence avec la problématique développée dans les parties précédentes. En procédant à un examen critique des approches théoriques disponibles, puis en formulant notre propre cadrage par le marché foncier, nous, avons construit une grille de lecture adaptée à la complexité de l'extension informelle dans la périphérie de Constantine.

Trois hypothèses principales ont été dégagées. La première met en évidence la dualité du marché foncier informel à l'œuvre en amont de la formation de l'extension urbaine. La

seconde interroge le rôle structurant que peut jouer l'émergence d'une polarité commerciale dans ces espaces. Enfin, la troisième explore la perspective d'une maîtrise de l'étalement informel à travers une approche par les marchés fonciers.

Pour confronter ces hypothèses, nous avons procédé à un choix pour les méthodes d'enquête qui permettra d'appliquer la démarche thorique développée.

III- Fabrique de la périphérie **métropolitaine** : périurbanisation et marché foncier informel

Introduction

Ce chapitre s'attache à analyser les mécanismes à l'œuvre dans l'extension informelle au sud-est de Constantine, à travers l'exposé des résultats de notre enquête de terrain.

Il mettra en lumière, en deux sections, les marchés fonciers informels à l'œuvre, leurs caractéristiques, ainsi que les logiques de formation de la valeur foncière propres à chacun d'eux.

Il s'agira également de révéler les issues de ces marchés en termes de production urbaine, et de comprendre comment s'articulent stratégies des acteurs, cadres réglementaire et intervention publique dans cette production.

III-1- La propriété foncière privée, un vecteur de l'étalement informel de Constantine

III-1-1- La vocation agricole de la propriété foncière et ses implications

III-1-1-a- Une vocation à contraintes

L'expansion informelle au sud-est de Constantine s'est produite selon deux paramètres clés : les opportunités topographiques que présentait la vallée de Boumerzoug au sud-est compte tenu du site fortement accidenté de Constantine ; et la configuration de la propriété foncière. Les terres en question appartiennent à une douzaine de familles d'héritiers, détenues en indivision. Celle-ci implique que les héritiers sont détenteurs des droits de propriété sur les biens sans matérialisation de leurs parts individuelles. Mettre fin à ce statut, nécessite de procéder à une division de la propriété. Ce pendant ceci est tributaire des potentialités agricoles que présentent ces terrains, étant donné que la réglementation foncière fixe des seuils réglementaires de superficie au-delà desquels le morcellement des terres agricoles classées est interdit¹. Par conséquent, pour récupérer leurs parts individuelles, il est nécessaire soit de vendre l'ensemble de la propriété, soit de vendre les droits des coindivisaires sur celle-ci. Dans les deux cas, la procédure réglementaire d'établissement des droits de succession est nécessaire pour désigner les héritiers et leurs parts respectives. Cette

¹ Le seuil réglementaire pratiqué dans la zone d'étude est de 6 hectares

procédure peut être contraignante, en particulier lorsqu'il s'agit de propriétés détenues en indivision depuis plusieurs générations. Par ailleurs, toujours selon les dispositions de la loi¹, les propriétaires sont tenus dans l'obligation d'exploiter les terres en question, directement ou indirectement, du moment où elles sont classées à potentialités agricoles, sans quoi l'administration publique aura recours à leurs mises en vente².

Les différentes classes de potentialité sont déterminées par la loi dans l'objectif de protéger les terres à haute valeur agricole de toute usage affectant leur vocation. Ainsi la construction sur les terres à moyennes et bonnes potentialités est strictement limitée aux ouvrages assurant le bon fonctionnement de leur exploitation³. Seule exception prévue par la loi sont les ouvrages d'infrastructure ou équipements d'intérêt public, dans ces cas il y'a lieu de recourir par dérogation spéciale à la procédure déclassement⁴, détaillée dans la section 3-2-a du chapitre IV. Ces mesures réglementaires s'appliquent indépendamment du statut de la propriété foncière : public, étatique ou privé. Mais la procédure de déclassement, impliquant un expropriation pour cause d'utilité publique préalable lorsqu'il s'agit de biens fonciers privés, fait que pour les particuliers même dans les cas où l'urbanisation s'impose, ils ne peuvent bénéficier de quelconque rente d'urbanisation.

Autant de contraintes du point de vue des propriétaires terriens, dont la plus importante, si l'on se tient à la réglementation, est la quasi-impossibilité d'urbaniser le foncier agricole. Pourtant, face aux enjeux de l'urbanisation croissante et aux diverses formes de pressions qui en découlent, la loi est appliquée avec plus ou moins de rigueur dans les faits.

¹ Loi n° 90-25 du 18 Novembre 1990. Portant orientation foncière.

² Elle peut dans ce cadre se porter acquéreur avec droit de préemption

³ Décret exécutif n° 91-175 Définissant les règles générales d'aménagement d'urbanisme et de construction. Arrêté inter. Du 13 Septembre 1992 Relatif aux droits de construction applicables aux territoires situés hors des parties urbanisées de communes.

⁴ Loi 08-16, loi 90-29 et loi n° 90-25

III-1-1-b- La stratégie publique de préservation, une contextualisation de la pratique.

- *La stratégie de préservation du foncier agricole à Constantine : objectifs et état de fait¹*

La stratégie de report de croissance de Constantine au profit de la ville nouvelle avait permis de préserver les assiettes foncières à hautes potentialités agricoles aux portes de la ville, et même à l'intérieur du périmètre urbain. Sans ce report, l'option qui s'offrait consistait en un remplissage du site de Constantine à l'intérieur du périmètre urbain, ainsi qu'en des extensions en périphérie, pour accueillir un surplus démographique alors estimé à plus de 230 000 habitants. Les superficies prévues à cet effet devaient s'étendre sur 5100 ha de terres, dont plus de la moitié, soit 2800 ha, présentaient de bonnes à très bonnes potentialités agricoles.

À l'intérieur de la commune de Constantine, les extensions devaient s'effectuer le long de la vallée de Boumerzoug. Il s'agissait de trois extensions destinées aux lotissements : Gammas (965 ha), Aïn El Bey (800 ha) et Aïffour (366 ha). Les sites des deux extensions situées au sud et au sud-est de Constantine, sur le plateau d'Aïn El Bey et le versant ouest de la vallée de Boumerzoug, correspondaient à des terres à hautes potentialités agricoles, voire à très hautes potentialités pour le fond de la vallée de Boumerzoug, qui représente les meilleures terres de la wilaya de Constantine. Ces extensions allaient couvrir une superficie de 1100 ha, soit plus de la moitié de la surface totale des extensions prévues. Le BNEDER² avait procédé à l'évaluation des superficies des terrains susceptibles, grâce au report de la croissance, d'être réhabilités dans leur vocation agricole et que nous résumons dans le tableau suivant :

A déclasser pour cause de potentialités agricoles		A déclasser pour cause de risque de glissement	
A l'intérieur du périmètre urbain			
Vallée Boumerzoug		60 ha	
Boufrika		45 ha	
En extension du périmètre urbain			
Salah bey	180 ha	Gammas	965 ha

¹ Les chiffres présentés dans cette section proviennent du document écrit de l'étude de développement intégré de Constantine effectué par le BNEDER, document consulté dans les bureau du BNEDER à Constantine.

² Etude de développement rurale intégré de la wilaya de Constantine Le BNEDER (1989)

Vallée Boumerzoug	200 ha
Ferme 3 martyres,	200 ha
Ain el bey : SE et NW	110 ha
Aiffour superieur	140 ha
Itma	40 ha

Tableau 4. Terrains à déclasser dans cadre de la sauvegarde des terres agricoles à Constantine

Source : BNEDER (1989)

Or, en recoupant ces mesures avec l'état des lieux, on constate que la tendance de croissance vers le sud et le sud-est s'est réalisée non seulement aux dépens des terrains initialement destinés à être réhabilités, le plateau d'Aïn El Bey ayant été largement urbanisé, mais également au-delà des extensions prévues, en direction du sud-est. C'est ce que soulignait déjà l'étude du développement intégré de la wilaya de Constantine, en évoquant le risque inévitable que constituait le mitage de l'espace agricole périurbain au sud de Constantine et d'El Khroub, notamment par des lotissements tels que ceux de Kadri et d'Aïn El Bey à l'ouest. Ces implantations ont entraîné la création de voiries et de réseaux divers (VRD), accentuant ainsi la fragmentation du foncier agricole. Elles représentaient alors un risque qui ne pouvait être ignoré de devenir le point de départ d'empiètements futurs, qu'ils soient spontanés ou planifiés.

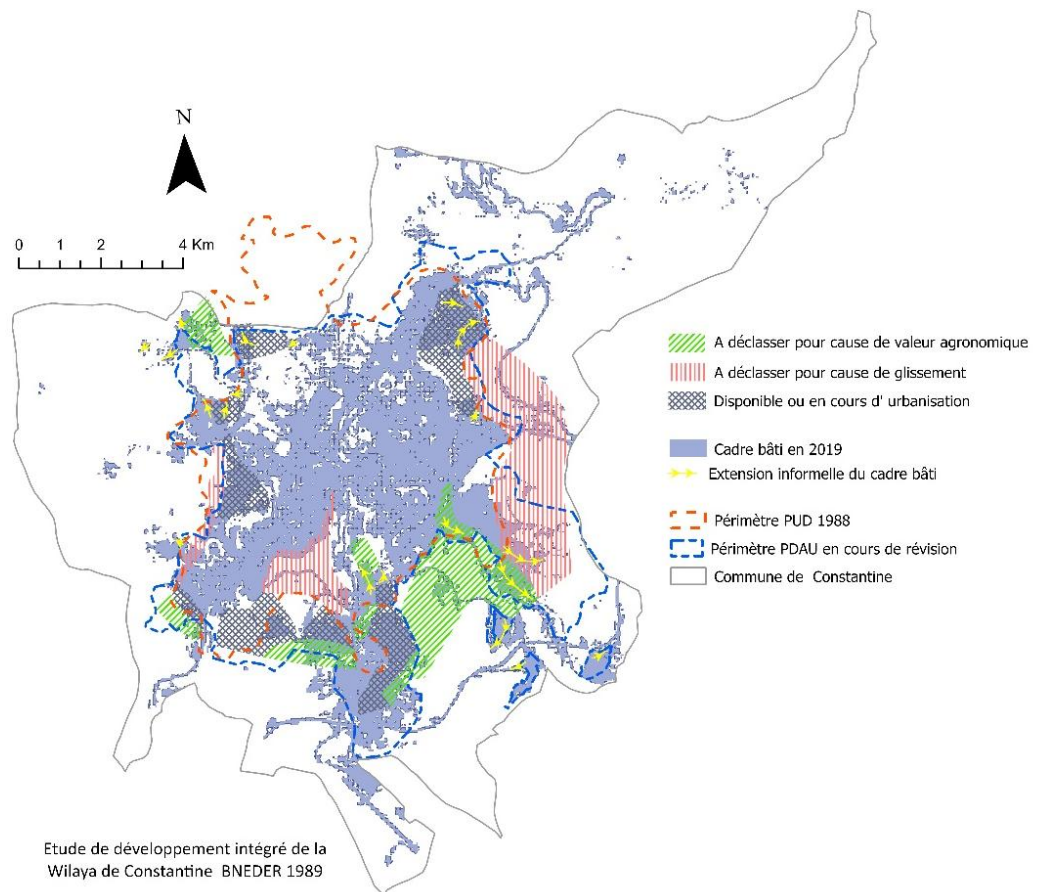


Figure 8. Stratégie de préservation du foncier agricole à Constantine et état de fait.

Source : Elaboration de l'auteur d'après l'Etude de développement intégré de la wilaya de Constantine 1983 et la Télédétection

- *Une stratégie mise à l'épreuve*

En dépit d'une orientation politique affichée en faveur de la préservation du foncier agricole, les autorités ont, dans les faits, procédé à plusieurs reprises au déclassement de centaines d'hectares de terres agricoles appartenant à l'État en vue de leur urbanisation¹. Rien qu'en 2011, une mesure de déclassement parmi les plus importantes a été prise au niveau de la wilaya, portant sur près de 2 900 hectares de terres agricoles étatiques destinés à la réalisation de logements et d'équipements publics².

¹ Le déclassement des terres agricoles concerne la propriété privée de l'Etat, en cas de terrain privés on procède par expropriation. Selon la loi 08-16 le déclassement se fait par décret du ministre suite au conseil du ministère. Un PV et d'une fiche technique sont adressés au ministère, signé par le Wali, le directeur de l'urbanisme le directeur de la construction ainsi que le directeur des domaines.

² Décret 237 et 231 de 2011, source Direction de l'agriculture service de l'aménagement

Cela se produit alors même que, stricto sensu, le logement n'est pas considéré par la loi comme un projet d'intérêt public. Néanmoins, pour ce type de projets inscrits dans le cadre de programmes sectoriels, le recours au foncier étatique est privilégié. Ce dernier présente l'avantage non seulement d'un coût réduit, mais aussi de procédures simplifiées, permettant ainsi une concrétisation rapide à moindres frais. Par conséquent, lorsque des assiettes foncières sont nécessaires, le choix se fait principalement en fonction de leur disponibilité et des avantages liés à leur localisation, au détriment des préoccupations relatives à leur potentiel agricole. Dans de tels cas, ce sont bien souvent des pressions ou des considérations d'ordre politique qui expliquent les entorses aux règlements.

Une pratique qui peut néanmoins concerner également des terrains privés. À ce titre, on peut relever qu'au cours de la révision du PDAU de Constantine, les autorités locales ont imposé l'affectation supplémentaire de 230 hectares de terrains situés à l'intérieur du périmètre communal, pourtant réputé saturé. Parmi ces terrains, environ 100 hectares sont localisés sur le plateau de Aïn El Bey et correspondent à des terres à haut potentiel agricole. D'autres parcelles concernées étaient initialement destinées au reboisement ou classées en tant que servitudes d'équipement. Cette décision est intervenue après l'approbation officielle de la phase d'affectation. Le bureau d'étude en charge de la révision du PDAU, l'URBACO, avait pourtant émis un avis défavorable, mettant en avant le gaspillage de la ressource foncière que cela impliquait. Néanmoins, il a finalement cédé en intégrant ces terrains dans le nouveau périmètre urbain proposé dans la version révisée du document (REBBAH, 2014).

Site	Superficie ha	Statut juridique	Servitudes et contraintes du terrain
Zone d'équipements 60 ha + CHU 40 ha	100	Privé	Haute potentialité agricole
10ème Kilomètre	60	Privé	Zone prévue pour reboisement (Direction des Forêts)
Pôle Culturel : Salle Zénith, Salle d'exposition, Hôtel	72	Privé	En dessous du périmètre de protection de l'aéroport Med Boudiaf (servitude EGSA)

Tableau 5. Nouvelles affectations au périmètre du PDAU sur intervention politique

Source : (phases 1et 2 de la révision du PDAU cité dans Rebbah (2014))

On peut observer que les terrains concernés sont d'emblée affectés à des équipements structurants, ce qui se conforme aux conditions requises pour engager une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, en amont du déclassement des terres privées. L'enjeu principal réside ici dans la question de la valorisation des indemnités versées aux

propriétaires. Afin de prévenir toute rente foncière ou opération spéculative sur le foncier agricole, d'autant que la plus-value résulte directement de l'action publique, notamment par la requalification du sol en zone urbaine, le législateur a encadré strictement les modalités de cette évaluation.

Ainsi, la loi¹ prévoit que le montant des indemnités est fixé sur la base de la valeur réelle des biens, telle qu'elle résulte de leur nature, de leur consistance et de leur utilisation effective par leurs propriétaires, et non en fonction de leur usage futur. L'évaluation repose donc sur des études de marché, bien entendu abstraction faite de la spéculation. Par conséquent, l'expropriation du foncier privé rural avant son intégration dans le périmètre urbain donne lieu à des indemnités calculées selon les prix du foncier « agricole », qui sont des dizaines voire des centaines de fois inférieurs aux prix du foncier urbain. Cette pratique est mal perçue par les propriétaires fonciers, qui se voient privés de la plus-value liée à la transformation de leurs terres. D'un autre côté elle limite le planificateur, contraint à affecter préalablement le foncier, ce qui explique sa réticence à recourir aux terres privées dans la constitution des réserves foncières.

Dans certains cas, cette contrainte a même donné lieu à des pratiques irrégulières, où l'on a joué de la méconnaissance des propriétaires terriens des rouages réglementaires, pour faire passer certaines procédures pour une expropriation pour cause d'utilité publique impliquant des indemnités au barème rural, là où les conditions nécessaires à celle-ci n'étaient pas réunies et qu'en réalité il s'agissait de procédures de cession de terres d'ores et déjà comprise dans le périmètre urbain (cas de la ville nouvelle Ali Mendjeli). Dans d'autres cas, des terrains expropriés ont été affectés ultérieurement à des usages impliquant des projets d'investissements, de réalisation d'immeubles avec commerces notamment, au profit d'opérateurs privés (cas de la ville nouvelle Massinissa).

Ce sont là des faits anecdotiques qui ont conduit à des litiges où les propriétaires ont obtenu gain de cause, mais qui alimentent la perception ambiguë de la stratégie publique de conversion du foncier privé qu'ont les propriétaires terriens et entretiennent chez eux le

¹Loi 91-11 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

sentiment de frustration lié à la non perception de la rente d'urbanisation des terres à potentialités agricoles expropriées.

D'autant plus que ces derniers sont très conscients de l'enjeu de l'urbanisation et de sa rente, comme en témoigne leur démarche active en faveur de l'intégration de leurs terrains dans le périmètre d'urbanisation. Pas moins de 2600 hectares de terrains privés ont fait l'objet d'une quarantaine de demandes d'intégration auprès de la direction de l'urbanisme, demandes étudiées dans le cadre de la révision du PDAU. Un avis favorable est alors demandé par la direction de l'urbanisme à la direction de l'agriculture, suite à quoi cette dernière évalue les potentialités agricoles¹ des terrains concernés et émet un avis défavorable pour toutes les terres agricoles à haute, bonne ou moyenne valeur. Au moment de la présente étude, le PDAU n'est pas encore achevé, mais le périmètre urbain retenu lors de la troisième phase montre que la majorité des demandes n'a pas été retenue.

Témoigne également de cet intérêt les manœuvres dont ils sont capables pour forcer la décision d'intégration de leur biens. Il s'agit de pratiques d'influence et de lobbying auprès des décideurs comme le fait relever REBBAH (2014), mais aussi d'actions visant à affecter la qualité agricole des terres, notamment en les laissant en friche et en s'abstenant de les entretenir. Ils peuvent aussi forcer la main en obtenant des dérogations pour lotissement, notamment à travers des coopératives immobilières. Dans le site d'étude, le lotissement Ben Abdelmalek est réalisé dans le cadre d'une coopérative foncière qui avait acquis le foncier rural à haute potentialité agricole auprès d'un propriétaire privé et a bénéficié de sa conversion en foncier constructible. La cession de ces terres à la coopérative a été négociée par le propriétaire terrien en contrepartie de l'intégration, dans le périmètre urbain, de plusieurs hectares supplémentaires qu'il allait lotir à son propre compte.

L'intégration des terrains privés à potentialités agricoles, ayant connu une urbanisation informelle, obéit à une procédure particulière de déclassement. Elle est initiée lors de la révision du PDAU par les services d'urbanisme qui sollicitent pour ce faire l'avis favorable de la direction de l'agriculture. Une enquête de terrain est menée par ces services pour constater l'état des lieux. Dans les cas où il est impossible de restituer les terres à leur vocation d'origine

¹ Défini par Décret n° 83-180 définissant les zones rurales à haute valeur agricole.

notamment en raison de l'ampleur de l'urbanisation un avis favorable peut être émis. On peut observer ces différents modes d'intégration dans la zones d'études dans carte ci-dessous :

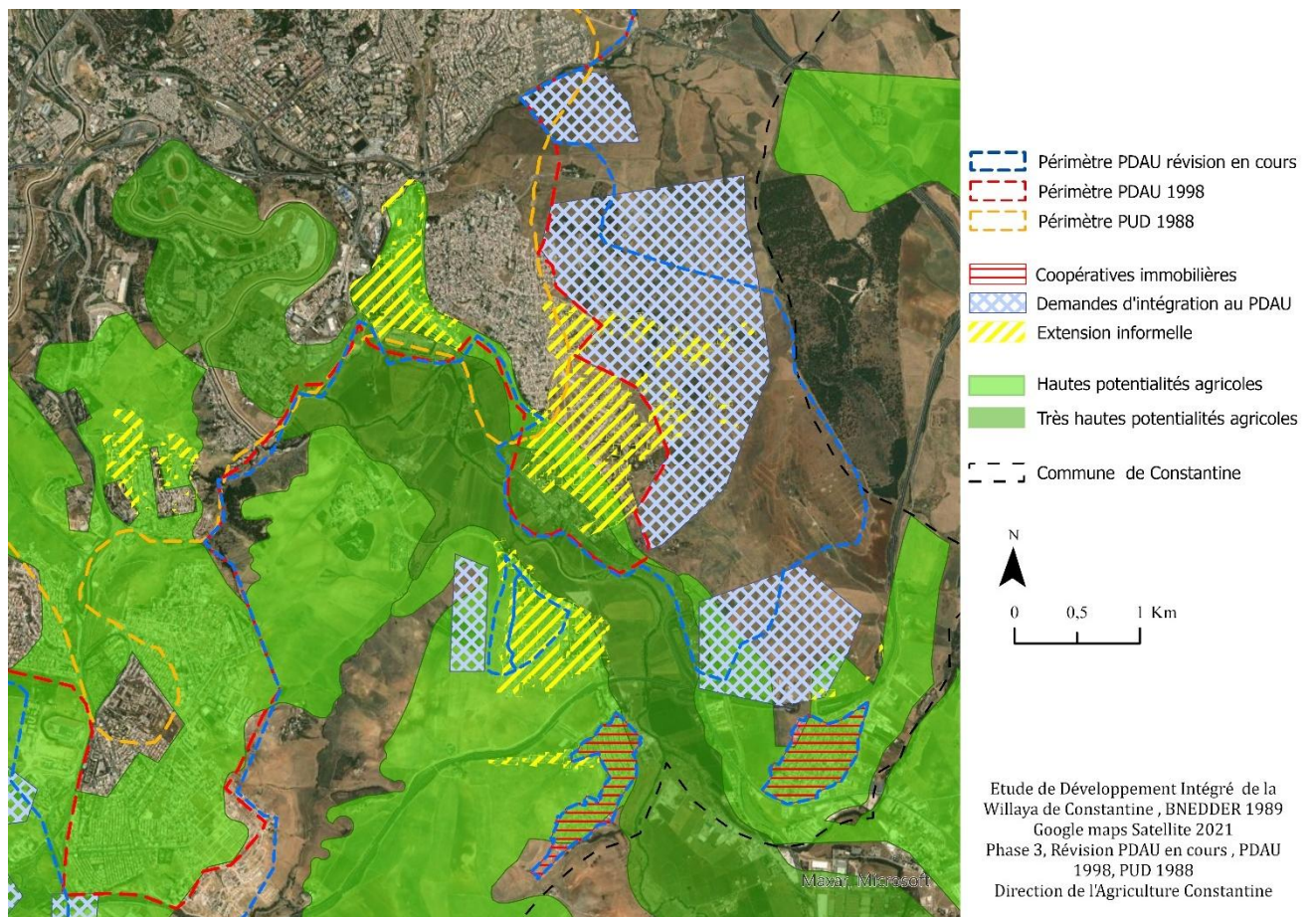


Figure 9. Intégration du foncier à haute potentialité agricole dans le périmètre urbain

Source : élaboration de l'auteur

III-1-2- Le marché informel du foncier privé agricole

III-1-2-a- La logique du marché

À ce stade, il convient d'attirer l'attention sur un point essentiel. Comme nous avons pu l'observer, les propriétaires fonciers ont pleinement conscience de la rente potentielle que peut représenter l'intégration de leurs terrains dans un périmètre urbain. Mais ils sont tout aussi conscients de la contrainte que constituent les potentialités agricoles de leurs terres, qui peuvent freiner l'accès à cette rente.

Pourquoi cette précision est-elle importante ? Parce que, sur notre site d'étude, le phénomène de morcellement informel des terre, observé depuis le début des années 1990,

s'inscrit dans la durée. De ce fait, les parcelles concernées ont pu, à différents moments, se retrouver dans des dans différentes situations vis-à-vis des différents périmètres urbains consécutifs : PUD, PDAU, et plus récemment celui du PDAU révisé.

Or, cette succession de statuts (rural/urbain) des terrains en question peut conduire à une lecture erronée du phénomène, comme nous le constatons dans plusieurs études sur l'urbanisation informelle. En effet, considérer ces changements comme des indicateurs d'un basculement de la vocation des sols reviendrait à supposer, à tort, que l'intégration dans un périmètre urbain entraîne son changement d'usage.

Alors qu'en réalité, il est clairement établi dans la réglementation, et bien compris par les propriétaires qui y sont confrontés, que l'intégration d'un terrain agricole dans un périmètre urbain n'altère pas sa vocation : il demeure inconstructible, tant que cette vocation n'est pas modifiée. Ces terres doivent figurer dans les POS, et en l'absence de ces derniers leurs vocation est explicitement mentionnée dans les actes de propriété (livret foncier), indépendamment de la situation du terrain vis-à-vis du périmètre urbain¹.

Et c'est précisément de cela dont il s'agit dans le marché foncier informel : les transactions foncières sont réalisées sous seing privé, en dehors du cadre légal, car elles portent sur du foncier agricole illégalement morcelé.

Par conséquent dans notre approche de terrain, nous considérerons que le morcellement illégal survenu à l'ONAMA, bien qu'inscrit à l'intérieur du périmètre urbain défini par le PUD, mais dont le livret foncier indique une vocation agricole, relève de la même logique que les cas de morcellement illégal observés à El-Jdour ou à Sissaoui, qui étaient à ce moment-là en

¹ Par ailleurs toute personne physique ou morale sur le point de s'engager dans des procédures de demandes de permis de construction de lotir ou de morcellement peut disposer de cette information à travers la demande d'un certificat d'urbanisme introduit par la loi d'urbanisme 90-29. Ce dernier indique tout droit de construire et les servitudes de toute nature affectant le terrain considéré. Les modalités de délivrance de dernier sont fixés par le Décret exécutif n° 91-176 fixant les modalités d'instruction et de délivrance du certificat d'urbanisme, du permis de lotir, du certificat de morcellement, du permis de construire, du certificat de conformité et du permis de démolir. Abrogé par le Décret exécutif n° 15-19 Fixant les modalités d'instruction et de délivrance des actes d'urbanisme. Ce dernier introduit la fiche de renseignements, qui peut être délégué à titre indicatif pour toute personne intéressée par les droits de construire, sans que celle-ci ne remplace le certificat d'urbanisme.

dehors du périmètre urbain, ou encore, plus récemment, que celui du lotissement informel du 1er Novembre.

À partir de là, notre analyse distinguera les terrains selon leur vocation effective : agricole ou urbanisable. Le statut urbain ou rural sera, quant à lui, considéré comme un paramètre de valorisation foncière, au même titre que le niveau d'équipement ou la proximité de la ville. Il sera donc question ici du marché informel du foncier agricole, illégalement morcelé et destiné à la construction.

Ce marché constitue une catégorie à part, distincte à la fois des marchés formels du foncier agricole(I) et de celui des lots à bâtir (IV). Toutefois, il leur correspond respectivement par sa nature agricole et sa vocation bâtir. Dès lors, ces derniers doivent être considérés comme référence en ce qui est des prix.

S'agissant de ces deux marchés formels, l'offre se répartit en deux catégories : -une offre aux prix soumis au marché libre, déterminés par le jeu de l'offre et de la demande ; -une offre aux prix administrés, établis à partir d'évaluations établies par des organismes publics non soumis à la logique spéculative. Ce sont ces prix qui sont appliqués par les Domaines dans le cadre des cessions de biens de l'État ou des indemnisations d'expropriation, ou encore par les Agences foncières ¹ mais aussi les coopératives immobilières.

Il existe toutefois une véritable difficulté à comparer ces prix, du fait de la diversité des catégories d'évaluation. Ainsi, les Domaines distinguent les lots à bâtir selon les catégories de "périphérie", "faubourg partiellement équipé", ou "lieu-dit non équipé", tandis que l'Agence foncière de Constantine utilise les catégories "rural", "semi-urbain" et "urbain". Pour surmonter cette difficulté, nous avons adopté des critères communs qui sont la situation par rapport au périmètre urbain (périphérie urbaine / rural), et le niveau d'équipement en infrastructures de base (équipé / non équipé).

¹ L'Agence de gestion et de régulation foncière est un établissement public à caractère industriel et commercial qui a pour mission entre autres d'acquiescer pour le compte des collectivités locales ou son compte propre du foncier destiné à l'urbanisation et son aliénation. Après lotissement des terrains, les lots sont cédés selon un barème régulé des prix pour les lots urbains, ruraux ou sociaux.

Cette réflexion a conduit à l'élaboration de la grille d'observation utilisée pour notre observation foncière dans la zone d'étude.

		Situation par rapport au périmètre urbain		Niveau d'équipement	
		Périphérie urbaine	Rural proche de l'urbain	Equipé	Non équipé
Foncier agricole	Marché administré		*		*
	Marché libre		*		*
Lots à bâtir	Marché administré	*	*	*	*
	Marché libre	*		*	*
Parcelles agricoles à bâtir Sur le marché informel		*	*		*

Tableau 6. Grille utilisée pour l'observation foncière dans le site d'étude

*données obtenues à différentes périodes entre 1990-2021

Nous avons émis l'hypothèse que du fait de sa qualité non réglementaire, les valeurs foncières sur ce marché ne pouvaient correspondre à un logique de rente d'urbanisation et qu'ils relevaient plutôt de valeurs agricoles d'anticipation. Analysons ces deux aspect selon les données de l'enquête.

III-1-2-b- La valeur foncière : prix et rente

▪ Les prix

En ce qui concerne les prix, notre enquête a été menée en tenant compte de deux paramètres essentiels : le temps et l'espace. Les données recueillies couvrent une période allant de 1990 à 2019 et portent sur plusieurs sites d'extension urbaine, à savoir : ONAMA, Sissaoui, El-Jdour et le lotissement informel du 1er Novembre.

À l'ONAMA, les premières transactions ont été réalisées sous seing privé, conformément aux pratiques informelles. Cependant, à partir de l'année 2000, deux lotissements réglementaires ont été constitués : le lotissement Ghazi (121 lots individuels et 7 lots semi-collectifs) ; et le lotissement des héritiers Ghazi (98 lots). Par conséquent, seules les ventes réalisées avant la création de ces lotissements entrent dans le cadre de notre étude sur le marché informel.

Il s'agit dans tous les cas du morcellement illégal de près de 200 hectares de terres agricoles, écoulées sur le marché informel sous forme de parcelles destinées à la construction ou à une division ultérieure pour une vente deuxième main, ce qui fait que la taille de ces derniers peut grandement varier à la vente mais à l'arrivée les lots construits ont la superficie se situe le plus souvent entre 80m² pour les plus petits à plus de 300 m² pour les plus grands mais les moins fréquents.

Les prix pratiqués¹ dans ce marché informel sont nettement plus avantageux pour les propriétaires fonciers que ceux observés sur le marché du foncier agricole. Contrairement à ce dernier, les terrains sont ici vendus au mètre carré et non à l'hectare. Cette distinction est essentielle, car même à prix unitaire équivalent la demande est bien plus forte pour de petites parcelles constructibles que pour de grandes superficies agricoles.

Quoi qu'il en soit, les prix unitaires relevés dépassent largement ceux du foncier agricole. Ils s'alignent, voire dépassent parfois, les prix administrés des lots à bâtir, alors même que ces derniers tiennent compte des coûts d'équipement en infrastructures (voirie, réseaux, etc.), dont les parcelles issues du marché informel sont dépourvues.

Plusieurs cas illustrent cet alignement des prix :

Au début des années 1990, l'Agence foncière de Constantine proposait des lots à bâtir, avec titres de propriété, à des prix variant entre 70-250 ZD le m² pour la zone rural et de 250 à 500 DZD le m² pour les zones urbaines. La Coopérative foncière des anciens combattants les proposait quant à elle des lots urbains dans la zone d'étude de 140-200 DZD le m². A ce moment le foncier agricole sur marché libre était à 500.000 DZD le Ha, soit 50 DZD le m². Alors que les prix pratiqués pour le foncier agricole sur le marché informel allaient de 80 à 500 DZD le m² et lorsque les terrains se situaient à l'intérieur du périmètre urbain, les prix atteignaient déjà entre 1500 et 3000 DZD le m², dépassant nettement ceux de l'Agence foncière, même après le réajustement des tarifs de cette dernière en 1994 (entre 2800 et

¹ Les prix que nous avons recueillis sont présentés sous forme de fourchettes, car ils font l'objet de négociations. De plus, pour un même bien morcelé, il peut s'agir de différents vendeurs parmi les propriétaires en indivision.

5800 DZD le m²) les prix des parcelles agricole sur marché informel demeuraient comparables à ceux des lots du marché administré des lots à bâtir.

En 2009, les terrains vendus sous seing privé se négociaient entre 4000 et 5000 DZD/m², tandis que les prix officiels de l'Agence foncière variaient entre 2000 et 5800 DZD/m².

La même tendance s'observe encore en 2017 : dans la même aire d'étude, des terrains agricoles situés hors périmètre urbain ont été écoulés sur le marché informel à des prix allant de 10 000 à 15 000 DZD/m². Cette même année, le barème établi par la Direction des domaines de Constantine pour des terrains à bâtir équivalents (en termes d'équipement) indiquait des prix compris entre 8000 et 15 000 DZD/m².

Parallèlement, les prix observés sur le marché informel maintiennent un écart proportionnel relativement stable par rapport à ceux du marché libre des lots à bâtir, en étant deux à quatre fois moins. Ils suivent néanmoins les mêmes dynamiques inflationnistes et les évolutions du prix du marché en général. Ces observations ne concernent rappelons-le que les prix en périphéries.

Les prix des parcelles sur le marché informel sont négociés en fonction de leur proximité avec de noyaux déjà urbanisés, de leur situation à l'intérieur du périmètre urbain, ainsi que de la perspective d'intégration future dans la zone urbaine. Au cours de la dernière décennie, ces prix ont souvent été fixés dès le morcellement par les propriétaires. C'est donc un ensemble de facteurs, disponibilité, localisation et avantage comparatif par rapport aux prix du marché libre, qui explique le recours à l'acquisition de terrains sur ce marché informel.

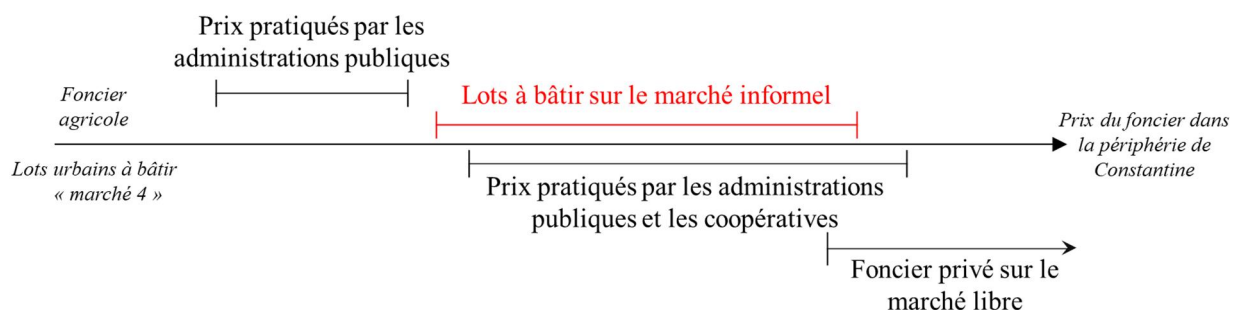


Figure 10. Axe situant les fourchettes de prix pratiqués sur les différents marchés fonciers : agricole, marché des lots à bâtir et informel

- *La rente*

Sur le marché formel des lots à bâtir, la rente d'urbanisation est composée du coût de la transformation du foncier agricole et de la plus-value. Cette dernière est tirée de la qualité urbaine acquise par le foncier, et dépend de plusieurs paramètres tels que les possibilités d'usages réglementaires et la localisation.

Dans le cas du marché informel des parcelles agricoles, la rente correspond essentiellement à la plus-value. À quoi correspond cette dernière, dès lors que le terrain ne présente aucune qualité urbaine réglementaire ? Nous avons émis l'hypothèse que l'écart de prix relevait de valeurs d'anticipation. Deux éléments infirment cette hypothèse : tout d'abord, les prix du foncier agricole dans les mêmes zones, si une contamination des valeurs avait eu lieu, elle aurait affecté également le foncier agricole vendu à l'hectare ; or, dans les cas enquêtés, les prix du foncier agricole sur son propre marché ne montrent pas de telles variations.

Ensuite, la stratégie de limitation de l'expansion urbaine et de préservation du foncier agricole privé. En effet, les valeurs anticipatives relèvent d'un comportement spéculatif, c'est-à-dire de l'anticipation d'une hausse future du prix foncier en raison d'une probable qualification urbaine. Une telle spéculation supposerait une rétention du bien, c'est-à-dire le fait de ne pas le mettre en vente en attendant sa valorisation future.

Or, dans le cas étudié, il apparaît au contraire qu'une telle anticipation est peu plausible : les terrains concernés conservent une vocation agricole, les demandes d'intégration au périmètre urbain sont systématiquement refusées, et la stratégie urbaine vise à limiter l'étalement de la ville de Constantine. Dans ces conditions, peut-on véritablement parler d'un comportement spéculatif ?

Les prix de transaction observés représentent des prix d'équilibre sur ce marché, issus du croisement entre ce que les acheteurs sont disposés à payer et ce que les vendeurs sont prêts à accepter ¹, chacun en fonction de la perception qu'il a des perspectives offertes. Il s'agit essentiellement pour les acheteurs, de l'usage potentiel du bien ; pour les vendeurs, du gain

¹ Le prix d'équilibre résulte du croisement de l'offre et la demande : autrement dit, il se forme au point où l'offre agrégée (celle des vendeurs dont la disposition à accepter (WTA) est inférieure ou égale au prix) est égale à la demande agrégée (celle des acheteurs dont la disposition à payer (WTP) est supérieure ou égale au prix).

que représente le désengagement d'une propriété agricole difficilement valorisable. De ce fait, la plus-value générée dépend directement de ces perceptions et reflète l'évaluation que chaque acteur fait des perspectives du marché.

Nous allons, dans cette sous-section, nous intéresser à ces perceptions à travers les représentations et les logiques propres à chacun des acteurs. Nous pourrions examiner dans la section suivante du chapitre les défaillances du marché qui influencent et façonnent ces perceptions.

III-1-2-c- La perception des acteurs :

- *Les propriétaires terriens et la stratégie de désinvestissement*

Le marché informel offre aux propriétaires terriens un moyen de contourner les contraintes réglementaires dont ils ont une parfaite connaissance et la réalisation d'une plus-value à travers la vente de parts individuelles issues de biens en indivision.

Cette valorisation s'effectue notamment grâce à une stratégie d'offre qu'ils construisent autour de plusieurs leviers :

- La proposition d'une offre attractive par sa localisation par rapport à la ville de Constantine ; cette périphérie est d'autant plus séduisante que l'urbanisation y est limitée.
- Le choix des terrains à morceler s'effectue de manière à garantir un minimum d'accessibilité, soit par la proximité d'une route existante, soit par leur position en extension directe d'un noyau déjà constitué ou en voie de constitution.
- Le déploiement de la perspective d'une régularisation comme un débouché de la vente sous-seing privé, de manière indirecte à travers un aménagement respectant certains codes normatifs. Cette démarche est interprétée comme une stratégie visant à « devancer les procédures de régularisation foncières et de faciliter la restructuration spatiale » (Spiga Boulahbel, 2005). Ou de manière plus explicite à travers les arguments de vente mobilisés par les propriétaires, notamment face aux interrogations d'acquéreurs potentiels moins familiers avec les rouages de la réglementation foncière.

Deux exemples permettent d'illustrer ces discours, à propos du titre de propriété :

« Tu vas acheter avec un acte sous-seing privé enregistré et publié, il sera dans l'indivision, la terre est clean (safya), enregistrée est publiée » (1)

Ici, le vendeur met en avant la régularité de son propre titre de propriété pour rassurer l'acheteur quant à la nature du titre que lui-même obtiendra en donnant une fausse information légale sur les actes sous-seings privés qui ne peuvent en réalité ni être enregistrés ni publiés. De même à propos de la construction sur le lot, avec la banalisation de l'acte de construire sur une parcelle acquise sous-seing privé et l'entretien chez l'acquéreur de l'idée que la régularisation est à sa portée à travers une procédure administrative courante, en insinuant qu'il aurait pu lui-même effectuer si ce n'était l'ampleur de la tâche que ça représentait de le faire pour plusieurs lots :

« Tu peux construire normalement tout le monde est en train de construire, toute l'Algérie est sous-seing privé. Il te faut juste la régularisation pour construire. C'est juste parce que le lot est trop grand pour que je puisse leur faire tous des autorisations c'est tout. Fais une régularisation comme ils ont fait à El Jdour, tout le monde l'a fait » (2)

(1) ET (2) : PROPOS RECUEILLIS AUPRES DE VENDEURS DE PARCELLES AGRICOLES A CONSTRUIRE LORS

D'APPELS TELEPHONIQUES EN TANT QU'ACQUEREURS POTENTIELS.

- *Les acheteurs entre l'attrait de l'usage et l'illusion de la régularisation*

Les acheteurs sont-ils sensibles à ces arguments ?

Les acquéreurs sont, de manière générale, bien moins familiers avec la réglementation urbaine et foncière que les propriétaires terriens. Au point que la régularisation leur semble parfaitement envisageable. Cette croyance est illustrée par le nombre de dossiers déposés auprès des services de régularisation de l'APC de Constantine dans le cadre de la loi 08-15¹, alors même que celle-ci ne s'applique pas aux constructions sans titre de propriété sur des assiettes foncières privées.

¹ Loi n° 08-15 du 20 Juillet 2008 fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement

Entre 2010 et 2019, rien que dans le secteur des Muriers, 1 600 dossiers ont été déposés concernant des constructions sans titre de propriété¹. Dans ces démarches, les occupants font appel à des professionnels tels que les bureaux d'études d'architecture, afin d'établir à posteriori des études et des plans architecturaux. Démarches au bout desquels les demandes de régularisation sont systématiquement rejetées faute de titre de propriété authentique. Le recours à ces procédures entraîne par ailleurs des coûts supplémentaires pour les résidents, qui doivent rémunérer les prestations techniques liées à la production de documents non recevables juridiquement.

Ne saisissant pas complètement les implications de la loi 08-15, les habitants attendent de cette procédure non seulement à la régularisation de de leurs droits de propriété, mais reprochent aussi à l'administration municipale sa lenteur à « régler les dossier », alors que leurs demandes sont simplement rejetées. Le témoignage suivant d'un résident, avec lequel nous avons mené un entretien, illustre cette incompréhension commune sur les objectifs de la régularisation :

« J'ai acheté le terrain sur le marché informel en 1989... mais le processus de régularisation n'a pas encore été terminé... Nous avons tous ici soumis des demandes de régularisation, mais nous n'avons reçu aucune réponse, malgré qu'on nous dise chaque année que cela sera fait cette année. »

RESIDENT-PROPRIETAIRE (SOUS-SEING PRIVE) A L'ONAMA

Cette confusion résulte, d'une part, de l'assimilation erronée des dispositions de la loi 08-15 au mesure de régularisation introduites par le décret 85-212 (voir Chapitre II section 3). Elle est, d'autre part, renforcée chez les habitants, relativement mieux informés de la réglementation urbaine, par l'intégration des lotissements informels dans le périmètre urbain existant ou dans celui du PDAU en révision. Ainsi les terres en zone urbaine sont négociées

¹ Il s'agit de plus de la moitié des demandes de régularisation concernant ce secteur. Cette proportion est conforme à celle observée pour l'ensemble des secteurs de la commune : plus de 6 000 demandes de régularisation portent sur des constructions érigées sur des terrains acquis sous seing privé, soit 54 % de l'ensemble des demandes. Cela démontre l'amalgame généralisé chez les habitants quant aux implications de cette loi. Ces Données ont été recueillis auprès du service de régularisation de l'APC de Constantine, représentant les chiffres enregistrés entre 2010 et 2021.

plus cher par rapport à l'avantage que cette situation présente pour une future régularisation ou structuration.

Ainsi, pour les acquéreurs, le statut foncier informel s'apparente à une situation transitoire, bien qu'ils ne puissent en prévoir la durée. Un statut qui, au demeurant, n'entrave pas l'usage attendu du bien. C'est précisément cet usage projeté qui fonde la décision d'achat : disposer d'un terrain permettant un mode de vie pavillonnaire, à un coût bien plus avantageux que sur un marché formel, très concurrentiel. Un avantage qui, a minima, permet d'accéder à la propriété d'un bien de ce type, voire d'engager la différence de prix dans le projet de construction.

III-1-3- Les défaillances

III-1-3-a- De la réglementation sur l'informel

- *Dans la qualification des infractions*

Les propriétaires terriens ne s'exposent à aucun risque réglementaire en cas de constructions informelles sur leurs terrains. Conformément à la réglementation urbaine, et tel qu'il est pratiqué, les sanctions liées aux constructions sans titre de propriété ou de permis de construire visent « *les utilisateurs du sol et bénéficiaires des travaux, les architectes les entrepreneurs ou autre personne responsable de l'exécution des travaux* »¹ autrement dit elles ne concernent que les qu'acquéreurs des parcelles issues du marché informel. Ces derniers s'exposent à des mesures allant de la démolition de la construction à leurs frais, à des amendes, voire à des peines d'emprisonnement en cas de récidive.

En réalité, ce n'est qu'à partir de 2014 que la procédure de constatation des infractions a commencé à être appliquée à Constantine de manière conforme à la loi². Des équipes d'agents communaux habilités ont été déployées dans chaque secteur de la commune pour repérer les chantiers non autorisés et relever les infractions. Depuis lors, des dizaines de chantiers de construction sans titre de propriété sont enregistrées chaque année dans la zone d'étude (190

¹ Loi 90-29

² Ce n'est qu'en 2006 qu'il y a eu un texte de loi permettant l'application de la loi 90-29 en ce qui est des infractions avec le Décret exécutif n° 06-55 fixant les conditions et les modalités de désignation des agents habilités à rechercher et à constater les infractions à la législation et à la réglementation en matière d'aménagement et d'urbanisme ainsi que les procédures de contrôle. Modifié par le décret exécutif n° 09-343.

infractions entre 2014-2021)¹. Elles viennent soit densifier des sites déjà informels (El jdour, Gammas, ONAMA, Sissaoui), soit s'implanter en extension de sites formels, comme les deux lotissements des coopérative.

Sur le plan pratique, l'efficacité de ces mesures réglementaires reste limitée. En effet, les agents légalement habilités ne sont tenus de visiter que les chantiers, les infrastructures et les constructions en cours, pour procéder aux vérifications et aux contrôles, excluant de ce fait les constructions achevées. Par ailleurs, en ce qui est de ces dernières, elles sont loin d'être précaires et sont même conformes aux exigences techniques de construction. Leur démolition nécessiterait non seulement d'importantes ressources humaines et financières, mais poserait surtout des enjeux politiques majeurs. Car Outre l'impopularité à laquelle ils s'exposeraient sur le plan politique, les autorités publiques craignent que cela ne provoque des réactions de protestation parmi les habitants.

D'autre part, étant donné qu'il s'agit de travaux de constructions engagés sans autorisation, il y a impossibilité d'identifier formellement les bénéficiaires des travaux, par conséquent les infractions sont enregistrées à l'encontre d'inconnu ce qui n'engage en rien la personne responsable du chantier.

Les habitants sont bien au courant des risques qu'ils prennent en engageant la construction des parcelles informellement et savent exploiter les failles du système réglementaire à leur avantage. Deux témoignages que nous avons recueillis lors de notre enquête illustrent clairement cette posture :

« En ce qui est de la construction, lorsqu'il a commencé à le faire, il l'a fait comme si c'était un voleur, il construisait par étape tout en dissimulant, jusqu'à la fin. Lorsqu'ils sont venus pour la démolition, ils ont trouvé que tout était déjà construit ».

« Il a commencé à construire le pauvre, et a perdu 150 millions environs, ils sont venus lui démolir ce qu'il a construit, mais il l'a fait exprès, il a fait le PV, et maintenant tu peux voir il est au 2ème niveau, maintenant ils ne

¹ Données recueillies auprès de l'antenne APC de Constantine secteur Les muriers.

peuvent plus lui démolir parce que sur le papier c'est déjà fait, en plus c'est sa propriété, maintenant c'est lui qui va demander une compensation ».

ENTRETIEN AVEC DES HABITANTS DANS LA ZONE D'ETUDE

Dans l'ensemble, la constatation des infractions ne donne lieu à aucune suite concrète : les mesures de démolition restent anecdotiques et n'interviennent que dans des situations particulières. Elles concernent principalement les terrains présentant un enjeu particulier pour les planificateurs, ou les cas où les propriétaires fonciers formels expriment leur non-consentement vis-à-vis de l'occupation de leurs biens. Ces démolitions ciblent davantage l'habitat précaire, dans le cadre d'opérations de résorption de l'habitat précaire ou elles impliquent le relogement des habitants.

En 2007, lors d'une opération de recensement des bidonvilles menée par le wali, plus de 440 implantations précaires ont été recensés dans la zone d'étude (ONMA). Cela a conduit, en 2012, à des opérations de démolition suivies du relogement des familles concernées dans des logements sociaux. Depuis, les terrains ainsi libérés font l'objet de revendications par une famille de propriétaires terriens, qui n'avaient jusqu'alors exprimé aucune opposition à l'occupation de leur foncier. Cette situation illustre bien les enjeux liés à la réhabilitation du foncier objet de l'urbanisation informelle. L'administration publique, de son côté, maintient que ces terrains relèvent du domaine Etatique, et un contentieux est engagé.

Ce cas n'est pas isolé : il arrive que les propriétaires privés, s'appuyant sur d'anciens actes de propriété non actualisés, et vendent des biens qui relèvent désormais du domaine de l'État et qui par la suite font objet d'urbanisation informelle. C'est par exemple le cas des constructions illicites réalisées sur le foncier domanial, vendu par des particuliers (Bensmara). Dans ces situations, une régularisation en vertu de de loi 08-15 est possible puisqu'il s'agit de terrains en réalité Etatique, ainsi le lotissements informelle Les Palmiers, a été régularisé via la cession des parcelles foncière au profit de leurs occupants.

Nous présentons ces cas pour illustrer à quel point ces situations peuvent s'avérer complexes et déroutantes pour des personnes peu informées, pour qui, il s'agit de terrains achetés sous seing privé ayant fait l'objet d'une régularisation. Ce type de situation ne fait que

renforcer la confusion des acheteurs du foncier sur le marché informel quant à la portée réelle de la loi.

- *La loi 08-15 et la régularisation des titre de propriété*

En réalité, la loi 08-15 concerne uniquement la régularisation du cadre bâti, c'est-à-dire l'achèvement et la mise en conformité des constructions existantes. Et elle ne traite des irrégularités liées à l'occupation illicite du foncier, notamment les constructions sans titre de propriété que lorsqu'il est question de terrains propriété privée de l'Etat, dans ces situations, une cession du terrain au profit des occupants illégaux peut être envisagée. En revanche, lorsque l'occupation illégale concerne des terrains de statut privé acquis informellement aucune régularisation n'est possible au regard du cadre légal actuel.

Il existe bien une issue réglementaire, parfois invoquée comme solution : le propriétaire terrien cède son droit de propriété à l'État, permettant alors l'ouverture d'une procédure de régularisation conforme aux dispositions de la loi. Cependant, cette option reste largement inopérante en pratique. À ce jour, aucun cas d'occupation informelle de terrain privé n'a donné lieu à une régularisation. Les actes sous seing privé ne sont plus reconnus depuis 1971, et les terrains concernés sont déjà bâtis. Dès lors, leur transfert à l'État nécessiterait la prise en compte de constructions qui, elles-mêmes, sont illégales. Le processus s'enlise ainsi dans une impasse juridique.

En 2021, les opérations de cadastre étaient toujours en cours à Constantine. Néanmoins, dans les zones déjà couvertes, on procède comme suit pour les constructions informelles :

- Les relevés sont effectués selon l'état de fait en ce qui concerne les documents graphiques.
- La nature de la propriété est consignée en fonction du type de titre présenté (acte de propriété, titre foncier, acte sous seing privé, etc.).
- Les dossiers ainsi constitués sont soumis à la commission cadastrale, présidée par un magistrat de la cour, conformément à la réglementation en vigueur¹
- Ces dossiers sont ensuite traités au cas par cas, selon une procédure judiciaire.

¹ Décret 76-62

- Lorsqu'une solution est trouvée, les occupants peuvent être régularisés dans leurs droits de propriété ; à défaut, l'affaire suit son cours devant les tribunaux.

On ne peut qu'imaginer l'ampleur que prendra ce processus, tant en termes de durée que de complexité procédurale.

III-1-3-b- Les distorsions du PDAU

- *La flexibilité du périmètre urbain*

Outre la loi 08-15, une autre source de confusion pour les habitants réside dans l'inclusion progressive des lotissements informels au sein des périmètres urbains. Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) de Constantine, promulgué en 1998¹, avait certes maintenu la politique du Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) en matière de limitation de l'expansion urbaine, mais il avait aussi, pour une première fois, élargi le périmètre urbain afin d'intégrer les extensions informelles. Depuis 2008, la révision du PDAU a été engagée, et elle est aujourd'hui en attente d'approbation. Le périmètre urbain proposé dans cette version révisée prévoit à nouveau une extension de l'aire urbaine pour intégrer les nouvelles zones d'urbanisation informelle.

La Figure 10, illustre ce processus d'intégration ainsi que les implications que cela entraîne en matière de réglementation de l'usage des sols. Le croisement de l'utilisation effective des terres et des mesures du PDAU, met en évidence les deux principaux enjeux : d'une part, la dynamique de l'urbanisation informelle dicte le périmètre réglementaire de la zone urbaine, et d'autre part, les mesures du PDAU finissent par se conformer à l'usage informel des terres et l'adopter comme usage réglementaire

¹ Décret exécutif 98-83 du février 1998.

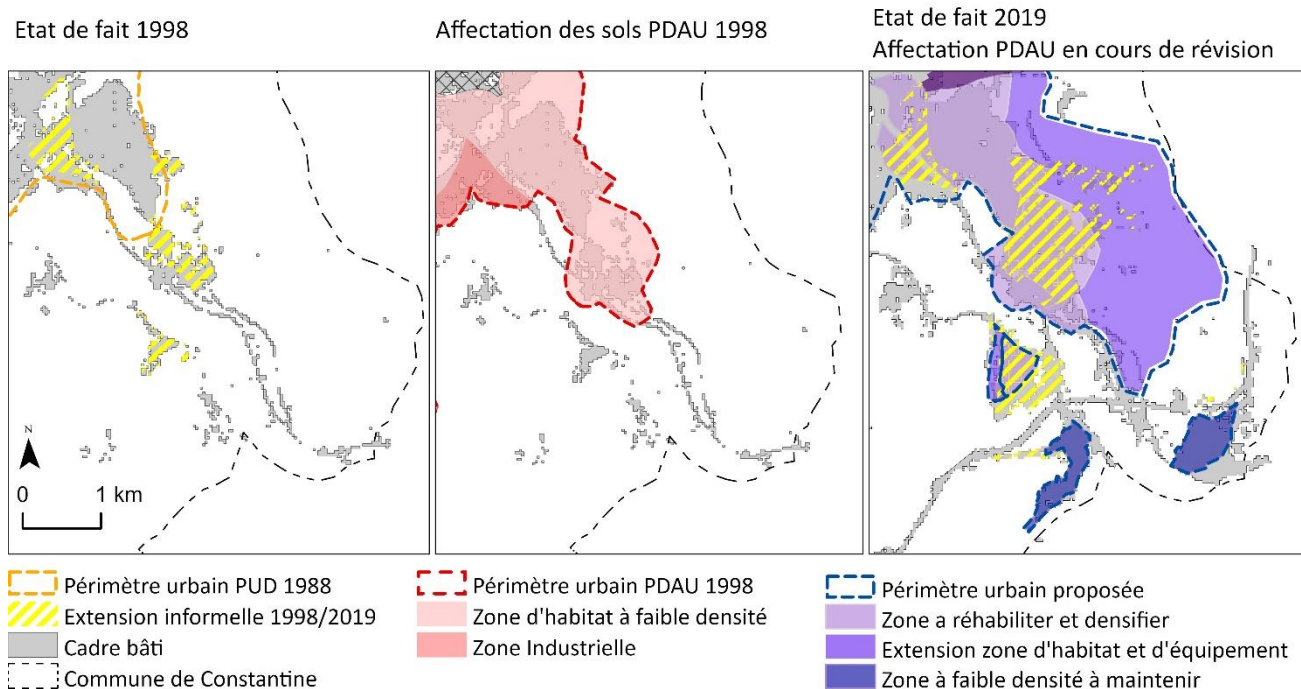


Figure 11. L'obsolescence du PDAU face à l'urbanisation informelle

Source : Elaboration de l'auteur d'après le PDAU du groupement de Constantine 1998 et l'étude de révision du PDAU 2014

Ce périmètre urbain génère deux effets que nous avons déjà évoqués : d'une part, il alimente la valorisation du foncier périphérique en limitant son offre drastiquement ; d'autre part, il confère une reconnaissance implicite à ces processus. La pratique d'intégrer systématiquement ces extensions informelles tend à donner raison aux propriétaires terriens, qui finissent par imposer, de fait, l'intégration de leurs terrains. Elle renforce de ce fait chez les acheteurs du marché informel, la croyance selon laquelle une issue réglementaire est possible pour leurs acquisitions sur le marché informel et que cette intégration aurait pour effet de transformer l'usage du foncier agricole acquis en usage urbain. Alors que cette dernière ne règle en rien la question des droits de propriété mais obéit plutôt à une logique de fait accompli et à la prise en compte de l'utilisation effective des terres lors de la révision du périmètre urbain réglementaire.

- *Les POS de réhabilitation*

L'intégration au périmètre urbain, bien qu'elle ne résolve pas la question de la régularisation des titres de propriété, est loin d'être anodine en termes d'implications. Parce qu'elle intervient sur les tissus informels a posteriori, elle ne peut intervenir qu'en conséquence et

résulte en une réglementation visant à compenser ses insuffisances, notamment à travers des POS de réhabilitation. Dans la zone d'étude, le PDAU (en révision) prévoit :

- La densification, par l'introduction d'équipements, d'espaces publics, voire de nouveaux logements ;
- L'amélioration des quartiers (opérations de raccordement aux réseaux VRD, implantation d'équipements, réaménagements et réalignements) ;
- L'élaboration de Plans d'Occupation des Sols de réhabilitation

III-1-3-c- Les coûts pour les habitants et la collectivité

L'intégration au périmètre urbain engendre également des coûts importants, notamment ceux liés aux études des POS de restructuration et à leur mise en œuvre, qui sont à la charge de l'APC de Constantine.

Ces interventions ne constitueront néanmoins pas les premières actions d'amélioration du cadre de vie. Au fil des années, divers travaux ont été réalisés de manière ponctuelle, souvent en réponse aux revendications des habitants, notamment pour la mise en place du réseau d'AEP, pris en charge par la commune¹.

Les habitants, de leur côté, assument une part significative des opérations de viabilisation, ou encore la distribution d'électricité². Cela dit, quelle que soit leur capacité ou leur volonté à contribuer à l'amélioration de leur environnement, leurs initiatives restent conditionnées à l'obtention préalable d'une autorisation de l'APC.

Depuis 2019, une décision relative à la facilitation du raccordement à l'électricité, à l'approvisionnement en gaz naturel, au raccordement au réseau d'assainissement et au réseau d'eau potable est émise par le président de l'Assemblée populaire communale de Constantine³ et des dispositions de laquelle, les lotissements illicites et les demandeurs sans acte de propriété se trouvent exclus. Ainsi, en 2021, les résidents du lotissement informel du 1er Novembre se sont vu refuser toute autorisation de raccordement.

¹ Direction de l'Hydraulique de Constantine, juillet 2013

² Frais de distribution en électricité sont assumés à : 35% Etat+ 65% abonnés SONELGAZ sise Bab El Kantra,

³ Décision n°11/2019 en date du 30 janvier 2019

Qu'advient-il de cette mesure lorsque les POS de réhabilitation entreront en vigueur ? Cette décision, on le constate, ne s'appuie ni sur le statut urbain des terrains, ni sur des considérations techniques ; elle cible exclusivement l'absence d'acte de propriété, soit le fondement même du marché informel, ce faisant elle sera à l'encontre de ce que prévoit le PDAU prévoit.

III-1-3-d- Des externalités négatives propres à la logique du marché foncier informel

Les externalités générées par l'étalement urbain, et qui en font une forme urbaine indésirable, relèvent, comme nous l'avons vu, des caractéristiques mêmes de cette forme : faible densité, consommation excessive du sol et des infrastructures, fragmentation spatiale et dégradation esthétique.

Le marché informel, aboutit à une urbanisation qui entre en contradiction directe avec les objectifs des planificateurs : contenir l'étalement spatial et préserver les terres agricoles à haute valeur productive alors que ces objectifs reposent sur une problématique réelle : la consommation de foncier agricole dans le développement de la ville, alors même que des réserves foncières non agricoles, mieux adaptées à l'urbanisation, existent.

Il ne s'agit donc pas seulement des externalités liées à la forme urbaine de l'extension, mais bien de son existence même, qui contredit les principes d'un développement urbain rationnel. En ce sens, l'occupation illégale de terres agricoles constitue en soi une source d'impacts environnementaux négatifs.

Par ailleurs, la mono-fonctionnalité de ces tissus essentiellement résidentiels découle directement des conditions propres à ce marché. Son caractère informel, influence la logique de formation des prix : d'une part, les investissements que les acquéreurs sont prêts à y engager restent très limités. Cette contrainte financière détermine non seulement la taille limitée des parcelles, mais aussi leur vocation résidentielle. D'autre part, l'absence de tout travaux d'aménagement en amont des transactions afin de garantir une rente acceptable pour les propriétaires terriens, ainsi que la complexité administrative et financière pour y pallier à posteriori, se traduisent par une accessibilité très restreinte de ces tissus.

Il n'est donc pas surprenant que ces tissus urbains n'accueillent, dans la plupart des cas, que des immeubles d'habitation. Comme déjà documenté dans de nombreuses études précédemment citées, la mixité fonctionnelle s'y limite, au mieux, à quelques activités commerciales de proximité intégrées au rez-de-chaussée. En somme, ces quartiers informels donnent lieu à des étendues urbaines monofonctionnelles, peu flexibles et fortement contraintes en matière d'accessibilité.

Depuis les années 2000, le site d'étude a vu émerger et se structurer une polarité commerciale autour de l'ONAMA. Cette dynamique a soulevé des questions quant à la structuration que l'extension informel s'en trouve porteuse. Nous examinons de ce fait dans la section suivante, les logiques et de l'émergence et la formation de cette polarité et son apport structurant à la périphérie de Constantine au prisme des marchés fonciers qui la façonnent.

III-2- La polarité sa formation et son apport structurant

III-2-1- Emergence et formation deux marchés informels à l'œuvre

III-2-1-a- Le marché informel du foncier agricole et l'impact de l'infrastructure routière

L'aménagement du nouveau tracé de la Route Nationale 3 en 1992, en ouvrant une brèche au cœur des exploitations agricoles privées, a rompu leur continuité et a rendu accessibles des assiettes jusqu'alors enclavées, désormais desservies par l'un des axes majeurs de la ville, la reliant aux autres villes de l'Est. Dès lors, la zone a constitué l'entrée sud-est de la ville.

La RN3 a ainsi donné une impulsion au marché foncier informel et à la construction d'habitations, amorcée dès 1990 sur ces propriétés. Elle a également favorisé un usage mixte des parcelles bordant la route, avec l'aménagement progressif de locaux au rez-de-chaussée des constructions. Ces espaces ont été utilisés pour y installer des commerces ou des ateliers artisanaux, tirant profit de l'intensification du flux de circulation. Dans certains cas, les propriétaires s'étaient déjà installés aux étages supérieurs pour y habiter avant de transformer le rez-de-chaussée en locaux commerciaux. Les locaux sont eux aménagés pour accueillir l'activité commerciale du propriétaire ou destinés à la location.

C'est cette mise en location qui a progressivement donné une spécialisation commerciale au quartier, d'abord autour des tissus d'ameublement. Moins d'une dizaine de commerçants, majoritairement originaires de M'Sila et de ses environs, vendeurs de tapis, des professionnels du commerce de gros dotés d'une bonne connaissance du territoire national sur lequel ils circulaient fréquemment. Grâce à leurs réseaux, ils identifiaient et louaient les locaux les plus adaptés à leurs activités. Ils exerçaient à l'ONAMA pendant les jours ouvrables de la semaine, puis rentraient chez eux le week-end.

Ce n'est qu'à partir de 1997-1998 que l'activité s'est installée de manière plus visible et affirmée. S'y distinguaient alors les deux types d'occupants : les commerçants locataires, et les propriétaires ou résidents, qui exerçaient cette activité à plein temps ou la déléguaient à un gérant tout en conservant leur activité principale. Pour les propriétaires, c'est la disponibilité de locaux bien situés qui a motivé leur orientation vers cette activité.

Cette dynamique commerciale s'est étendue, dans un second temps, à l'intérieur du quartier, le long de la rue parallèle à la RN3 une fois aménagée par les habitants. Cependant son intensité diminue au fur et à mesure que l'on progresse sur cette voie, pour ne finalement occuper qu'un tronçon d'environ deux cents mètres, de manière discontinue et qui demeure relativement peu fréquentée.

Entre 1998, année des premières immatriculations au Centre National des Registre de Commerce¹, et 2003, on ne recense pas moins de 45 activités avec une prédominance de commerces de matériaux de construction, de meubles manufacturés et de biens domestiques, conférant à la zone un caractère nettement commerciale.

¹ Données recueillies auprès de la direction de commerce de Constantine.



Figure 12. Le nouveau tracé de la RN 3 à l'ONAMA.

Source : Images aériennes de 1980 et de 1995 (Institut national de cartographie et de télédétection)

III-2-1-b- L'affirmation et la logique du marché informel des lots à bâtir

La RN3 est intervenue dans une zone où le marché foncier agricole était déjà en activité, certes, mais son impact sur ce dernier a été majeur. Comme nous l'avons vu, sur ce marché, la plus-value se négociait principalement en termes d'accessibilité. En ouvrant le champs pour écouler des assiettes jusqu'alors enclavés, la RN3 a permis une valorisation bien plus importante du foncier agricole.

L'intervention du PDAU à partir de 1998 est venue mettre un terme à ce marché à l'ONAMA, en affectant le foncier anciennement agricole, situé au nord-est de la RN3, à un usage urbain résidentiel. Dès lors, les propriétaires terriens pouvaient formellement prétendre à la rente d'urbanisation.

Rappelons que, sur ce nouveau marché, l'enjeu principal réside dans l'affectation des lots à bâtir, car c'est d'elle que dépend la maximisation de la rente d'urbanisation. Deux configurations sont possibles : en présence d'une affectation réglementaire, le potentiel de valorisation dépend des usages autorisés, des restrictions de construction, en plus des équipements et aménités que cette réglementation offre. En l'absence d'une telle réglementation, c'est l'usage le plus rentable qui prévaut.

Le fait est que, dans ce cas, le PDAU a affecté la zone à un usage résidentiel à faible densité. Tout aménagement, y compris les POS et, le cas échéant, les plans de lotissement, doit s'y conformer.

Dans ces cas de figure, les propriétaires prennent souvent les devants en engageant des procédures de lotissement. Cela répond à deux enjeux majeurs : -le premier concerne les délais prolongés de l'élaboration des POS. Cette procédure peut prendre plusieurs années après l'intégration des terrains dans le périmètre urbain, en fonction des échéances et des priorités définies par le PDAU ou des moyens dont dispose la commune. -le second enjeu consiste à minimiser l'affectation des assiettes à des équipements d'utilité publique. En effet, dans ces cas, les parcelles concernées sont expropriées, et les propriétaires, bien qu'indemnisés au prix du foncier urbain, le sont selon un barème fixé par l'administration des Domaines¹, très largement inférieur, de plusieurs centaines de fois, aux prix réels du marché.

Dans le cas de l'ONAMA, cette stratégie des propriétaires s'est traduite par la mise sur le marché de lots dès 2002-2003, avant même la procédure réglementaire de lotissement. Cela concerne en particulier les lots bordant la RN3 dans le lotissement Ghazi (121 lots)² et dont la procédure n'a abouti qu'en 2004. Par conséquent, ces lots ont fait l'objet de transactions sous seing privé, néanmoins avec l'engagement des propriétaires à régulariser le lotissement.

Ce marché s'adresse à une tout autre catégorie d'acquéreurs : celle des agents économiques souhaitant investir dans l'immobilier commercial.

Il s'agit d'acteurs aux profils très diversifiés : cadres du secteur public, entrepreneurs, commerçants, ou encore professionnels de l'importation. Certains acquièrent ces lots pour y exercer leur propre activité, d'autres en tant qu'investisseurs dans l'immobilier commercial à

¹ Les valeurs des indemnités sont fixées dans le cadre de la loi 91-11 par les services de l'administration des domaines, de sorte à être juste et équitable. L'évaluation se fait sur la base d'études semestrielles ou sont pris en compte : les paramètres fixés par voie réglementaire (se référer aux arrêtés interministériels fixant ces paramètres dans le cadre de la cession des biens de l'Etat) ; les éventuels déclarations aux impôts des propriétaires et les prix du marché lorsqu'ils ne font pas objet de spéculation.

² Lotissement Ghazi 121 lots individuels + 07 lots semi-collectif, permis de lotir app. Arr. du wali n°271, du 27 juillet 2002, mod. Arr. du wali du 09 Octobre 2011, l'objet de modification : augmenter le nbre de lots à 158

louer, et plus rarement à vendre. Cela concerne en particulier le foncier : plusieurs lots ont fait l'objet de reventes. Des transactions de seconde main ont eu lieu, jusqu'en 2009, principalement au profit d'acquéreurs extérieurs à la ville de Constantine, en particulier originaires d'Aïn Fakroun (8 lots sur 40 au total).

Ces investisseurs étaient déjà à l'affût d'opportunités foncières à l'échelle de la ville, parfois même spécifiquement dans le secteur de l'ONAMA. Ils ont eu connaissance de la disponibilité des assiettes essentiellement par le bouche-à-oreille, étant pour beaucoup issus de cercles sociaux ou professionnels interconnectés.

Le consentement à l'informalité répondait ici à une préoccupation stratégique : agir rapidement sur un marché foncier concurrentiel, tout en s'assurant d'un investissement sécurisé, étant donné que ces lots étaient constructibles selon la réglementation ce qui garantissait une régularisation certaine et prochaine.

De ce fait, la condition d'achat sous seing privé n'a en rien affecté les prix. Les lots situés en bordure de la RN3 se vendaient en 2003 entre 18 000 et 22 000 DZD le m² pour des superficies d'environ 300 m², soit des prix largement supérieurs à ceux des lots destinés à l'habitat dans la même zone, et alignés sur ceux du foncier d'investissement dans la ville sur le marché libre.

La procédure réglementaire de lotissement s'est en effet déroulée en parallèle, avec le souci pour les propriétaires d'élaborer un plan conforme à l'affectation imposée par le PDAU : des lotissements à faible densité, en termes d'emprise au sol et d'élévation, et une vocation résidentielle pour l'ensemble des lots, y compris ceux bordant la RN3. Ce qui ne correspondait pas à la valorisation effective de ces lots sur le marché, fondée sur leur potentiel d'usage commercial

III-2-2- L'issue des marchés : la polarité commerciale en dépit de la réglementation urbaine au grès de la dynamique de la ville

III-2-2-a- Les fonctions

- *L'investissement immobilier*

Les deux logiques du marché foncier ont donné lieu à deux formes d'usage du sol de part et d'autre de la RN3. D'un côté, sur le côté sud-est de la RN3, s'est développé un usage mixte,

caractérisé par des bâtiments de trois à quatre niveaux sur des parcelles de tailles variables. Les premiers niveaux (un ou deux) sont consacrés aux activités commerciales, tandis que les étages supérieurs sont destinés à l'habitation, du moins dans leur conception initiale. Dans certains cas, ces étages aménagés en appartements sont en réalité utilisés comme dépôts ou espaces d'exposition pour les marchandises.

De l'autre côté, sur le côté nord-ouest, un usage exclusivement commerciale est apparue à partir du milieu des années 2000 se manifestant par des immeubles qui occupent la totalité des lots, s'élevant sur six à huit étages, avec une hauteur sous plafond d'au moins trois mètres. Ils s'agissent de centres commerciaux, avec plusieurs locaux intérieurs à louer ou de vastes showrooms destinés à un ou plusieurs occupants. Leur architecture affiche une influence moderne et un standing élevé, tant au niveau des matériaux de revêtement intérieurs qu'extérieurs (Voir figure 12)

Le premier d'entre eux fut un projet pionnier à Constantine, ayant lancé son activité dès 2006. Il a été construit en dehors d'un lotissement réglementé, mais sur un terrain disposant de droits de propriété. Le propriétaire avait acquis ce terrain sur le marché agricole formel, dans les limites d'un morcellement conforme à la réglementation en vigueur. Ainsi, au moment de l'affectation à l'usage urbain par le PDAU, il en était le propriétaire légal.

Le projet trouve son origine à l'inspiration que le propriétaire a trouvé à la fois dans l'activité de location des locaux commerciaux en rez-de-chaussée des habitations sur le côté sud-est de la RN3, et dans son expérience personnelle ayant effectué plusieurs voyages en Europe et l'essor de développement des centres commerciaux que connaissaient les villes européennes.

Cadre bâti informel mixte : l'immeuble familiale avec activités commerciales au RDC



Centres et bâtiments commerciaux



Figure 13. Les deux formes du cadre bâti commerciale à l'ONAMA

Source : photos prises par l'auteur

La façade du centre en question a été conçue par des architectes polonais, et les matériaux nécessaires à sa réalisation, notamment les revêtements extérieurs et les rideaux de façade, ont été achetés à Alger, auprès de l'importateur Rebrab, spécialisé dans ce type de produits.

« Pour ma part le projet de centre commercial était prévu dès le début, avec son étude, j'ai eu l'idée quand les autres ont prévu des locaux pour activités ici, et ont commencé à vendre le meuble. J'ai été le premier à avoir installé un centre commercial. Il y'a d'autres Centres commerciaux à la Nouvelle ville, à El Khroub, y'en a partout, leurs propriétaires sont des amis, ils ont eu l'idée après moi...

Ce projet je l'ai voulu suite à mes déplacements à l'étranger, quand je visitais les centres commerciaux. Je me déplaçais en Pologne, la Russie, la France. A Varsovie il y'a un très beau centre commercial. Mes déplacements étaient touristiques...

Ici j'étais le premier, à avoir fait un centre commerciale, les propriétaires ici construisaient de habitations avant, quand j'ai construit ce centre, ils ont transformé leurs habitations en niveaux pour le commerce. »

PROPRIETAIRE/GERANT DE DEUX CENTRES COMMERCIAUX A ONAMA

En effet, à leur tour, les nouvelles formes bâties ont influencé la pratique commerciale sur le côté sud-est. Ces dernières années, on observe une transformation progressive et une modernisation des anciennes constructions à vocation résidentielle, qui tendent à adopter l'apparence et la configuration d'immeubles commerciaux. L'usage devient progressivement, lui aussi, exclusivement commercial. À l'échelle du site, plus de 80 % des immeubles n'assurent pas, ou plus, de fonction résidentielle. Une certaine diversification aussi se fait dans la vocation des grands immeubles qui dédiés dans certain cas à accueillir des activités de service comme les bureaux d'assurance et même la construction d'un hôtel sur deux lots initialement acquis par le propriétaire pour y construire de centres commerciaux.



Figure 14. Transformation du cadre bâti 2016-2021

Source : photos prise par l'auteur

La construction de ces immeubles commerciaux, combinée au coût élevé des lots, représente un investissement conséquent dans l'aménagement du cadre bâti commerciale. Mais ces investisseurs étaient témoins, dès les années 2000, de l'essor du commerce d'importation dans le pays. Ces immeubles étaient principalement destinés à la vente de produits importés et aux franchises. Et, en effet, la demande était bien au rendez-vous : les locaux étaient souvent réservés par leurs futurs locataires avant même l'achèvement des travaux.

Les données issues de notre enquête confirment les appréciations de ces investisseurs. Au moment de notre relevé, la majorité des commerces proposaient des produits importés, souvent directement par les commerçants eux-mêmes. Le commerce de détail constituait ainsi une extension de leur activité d'importateurs. Les chiffres recueillis témoignent également de l'attractivité de ces immeubles, tant à l'échelle locale que nationale, notamment auprès de professionnels déjà établis. Une part significative de ces commerçants s'est installée sur le site à la suite d'une mobilité depuis le centre-ville de Constantine ou d'autres villes du pays.

Par ailleurs, le fait que la majorité des commerçants soient locataires souligne l'importance de l'activité immobilière sous-jacente à l'activité commerciale dans la zone. Pour mesurer la rentabilité de ces investissements, il convient de noter qu'entre 2018 et 2019, le loyer mensuel d'un local commercial dans ces immeubles dépassait les 1 500 DZD/m².

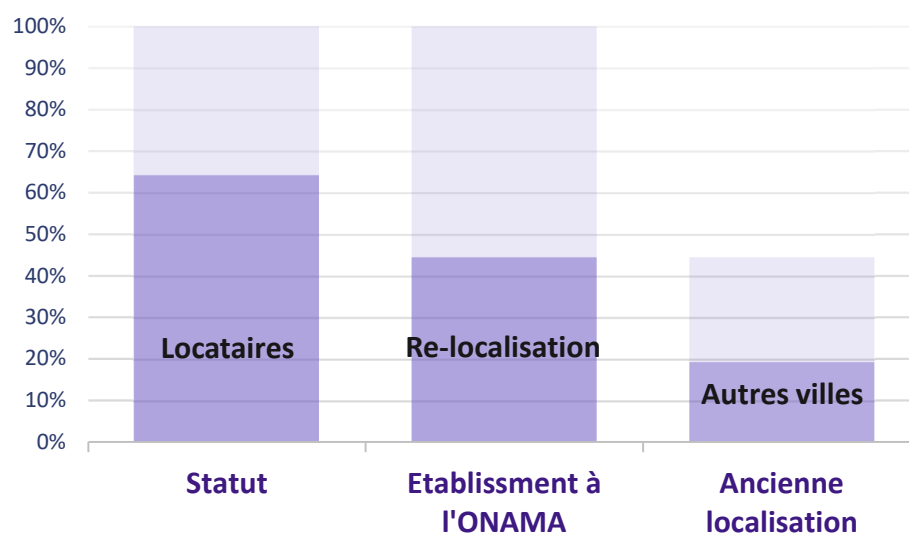


Figure 15. L'attractivité de l'ONAMA auprès des professionnels du commerce.

Source : enquête quantitative

Outre leur localisation stratégique et leur accessibilité, les superficies et le standing qu'offrent ces immeubles constituent les principaux facteurs d'attractivité auprès de ces locataires. Ces espaces répondent à leurs exigences en matière de locaux adaptés aux produits qu'ils commercialisent, et ce malgré des loyers souvent jugés élevés.

Les baux sont généralement conclus pour une durée de deux ans, ce qui est perçu comme du court terme par les locataires. La durée limitée est utilisée par les propriétaires comme un levier pour renégocier les loyers à la hausse une fois l'activité bien installée. Ainsi, la pérennité des activités commerciales varie considérablement selon que le commerçant est propriétaire ou locataire. Ces derniers, tout en restant souvent dans la zone ONAMA, changent plus fréquemment de locaux souvent pour des raisons de loyer mais aussi d'aménagement. Lors de notre enquête, les propos recueillis illustrant leurs frustrations des prix ainsi que la méthode pratiqués par les propriétaires immobiliers ont été des plus nombreux et constants :

« C'est plus cher ici qu'à Istanbul... Je travaillais avec quelqu'un basé en Turquie, il louait un showroom de 1200 m² avec environ 4000–5000 m² d'espace d'usine couvert pour 5000 USD par mois. Ici, on paie un loyer mensuel de 500 000 DZD. Lequel est le plus cher ? Je pense que c'est ici ! Donc, c'est plus cher ici qu'en Turquie. »

IMPORTATEUR ET DETAILLANT DE MOBILIER A L'ONAMA

« Je vous assure que les gens qui ont des locaux à l'ONAMA n'ont pas besoin de travailler, il touche le loyer de deux ans il peut vivre comme un bey avec ses enfants, pourquoi travailler ! ils encaissent 4 millions 500 millions par an, un milliard les deux ans »

Locatrices professionnelle dans la commercialisation et l'installation de l'équipement de cuisine importés d'Europe

Même par rapport à Paris c'est cher (et dans ce cas, pourquoi êtes-vous encore là les affaires vont bien pour vous alors ?) pour nous c'est la dernière année, on s'en va d'ici...on va arrêter cette activité. (Les affaires ne vont pas si bien ?) non, ils ne vont

pas bien. (Ça a diminué ou c'est comme ça depuis le début ?). Non depuis le début, parce que même si on vend on a beaucoup de charges, quand tu loues avec 50 millions, et on loue d'autres locaux comme dépôts, et on a d'autres charges, personnelles, les impôts et tout, c'est des charges trop importantes. (Et si le propriétaire diminuait le loyer, ça changerait quelque chose ?) on reste, oui, s'il diminue de 50% je reste, logique...

(Vous ne voulez pas aller ailleurs, au lieu d'arrêter ?) non, ce n'est pas la peine parce que à 80% on travaille avec les hors-wilaya, et ces personnes ne viendront pas ailleurs...

(De toute manière ils n'ont pas le choix soit ils les louent aux commerçants soit ils n'auront quoi faire de tout ça et ferment). Et nous espérons qu'ils fermeront. (Vous dites ça parce qu'ils ne vous ont pas facilité les choses ?) Ce n'est pas qu'ils ne nous facilitent pas les choses, c'est que à un certain moment ils te font carrément du chantage, parce qu'il sait que tu n'as nulle part où aller Nous on a décidé de partir même si on a encore quelques mois mais on a décidé de partir.

DEUX PARTENAIRES DANS LE COMMERCE DES MEUBLES IMPORTES LOCATAIRES D'UN REZ-DE-CHAUSSEE D'UN IMMEUBLE COMMERCIALE A L'ONAMA

- *L'activité commerciale*

La marchandise proposée par les commerces reflète la spécialisation de la zone dans l'équipement de la maison et l'ameublement. On est ici en présence d'une illustration conquête des stratégies de d'emplacement commercial. Les commerces dans la zones répondent aux grands principes de localisation tels que l'interception du trafic, l'accessibilité, la compatibilité des activités, et l'attraction cumulative (Cliquet, 2002) mis en évidence par les auteurs ayant étudié la question¹.

¹ L'auteur cite à cette effet les contributions notoires de Hotelling (1929) sur la différenciation concurrentielle et de Lewison et Delosier (1986) sur les principes du choix de l'emplacement de l'activité commerciale.

Il est tout à fait intéressant de constater comment ces principes sont mobilisés par ces professionnels du commerce, à la fois dans l'organisation spatiale des commerces et dans le choix des marchandises proposés.

Ainsi depuis l'installation initiale des commerces de tapisserie s'est observé une tendance progressive à l'ouverture de commerces complémentaires : magasins de meubles, d'électroménager, de literie, de linge de maison, de décoration, donc de l'équipement de maison en général et jusqu'à des enseignes spécialisées dans l'équipement de bureaux et de magasins.

Par ailleurs, on peut aussi relever dans la pratique commerciale dans la zone, l'usage de la stratégie de différenciation minimal de l'offre décrite dans les travaux académique pour répondre à la problématique de la stabilité concurrentielle ainsi. Ainsi, bien que les nouveaux commerce se soient alignées sur la spécialisation commerciale de la zone, ils se démarquent par des enseignes plus haut de gamme et des produits principalement importés d'Europe, souvent plus onéreux, quand les magasins situés du côté sud-est proposent plutôt des produits locaux ou importés de Chine, généralement moins coûteux.

L'ensemble forme une concentration de près de 90 bâtiments commerciaux alignés sur environ un kilomètre de part et d'autre de la RN3, regroupant plus de 140 activités enregistrées. Cette concentration exerce son attractivité à l'échelle régionale. En effet, au-delà de la ville de Constantine, la clientèle provient majoritairement des wilayas limitrophes de l'Est du pays. La fréquentation grâce à l'interception des usagers de la RN3 est désormais boostée par les usagers de l'autoroute Est-Ouest depuis l'ouverture de sa bretelle à moins de 3 km de l'ONAMA.

Au cours des années 2010, le paysage commercial de Constantine a vu l'ONAMA s'établir comme une polarité périphérique contribuant à la reconfiguration fonctionnelle de l'aire métropolitaine de la ville. D'une part, la zone joue un rôle de point nodal entre les circuits du commerce international et la demande régionale, que la métropole constantinoise a vocation à assurer. La zone de chalandise de l'ONAMA s'inscrit ainsi pleinement dans l'aire d'influence métropolitaine de Constantine. D'autre part, elle s'inscrit dans l'évolution du paysage commerciale de la ville avec la diffusion du commerce vers la périphéries.

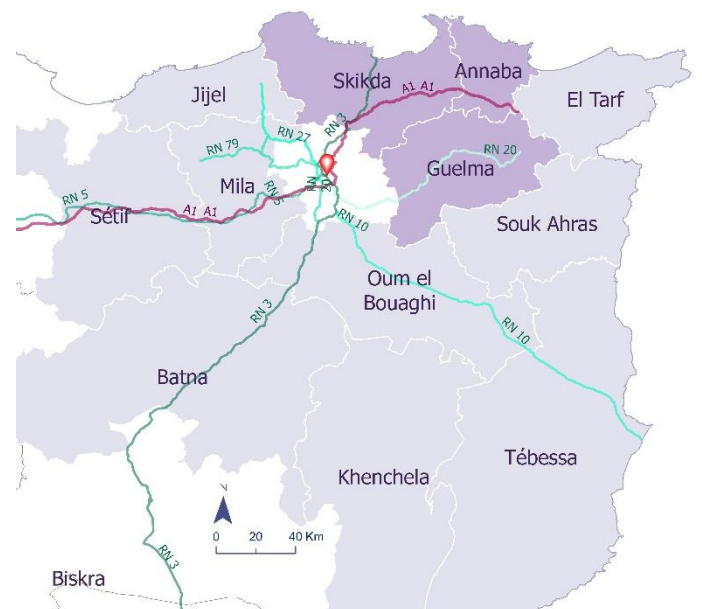
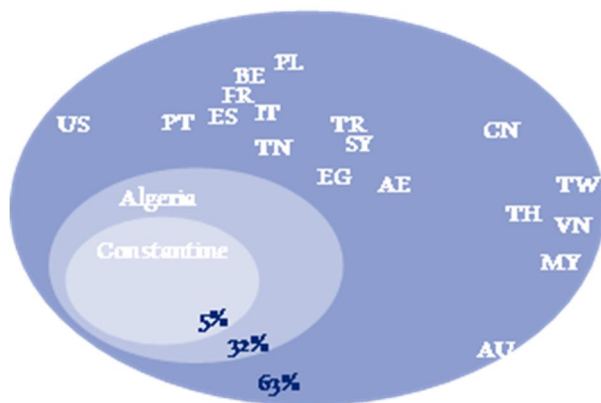
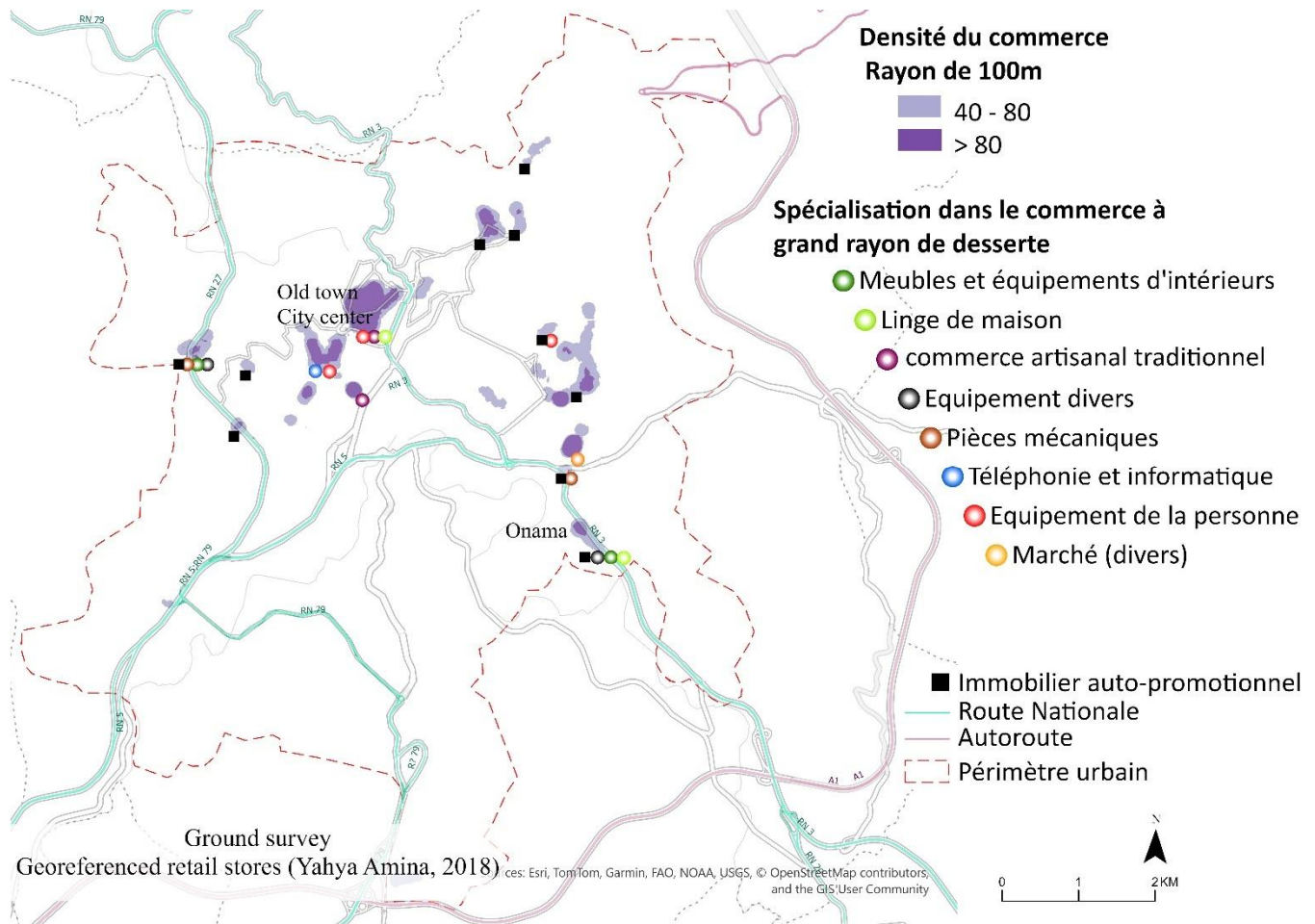


Figure 16. Les paramètres de la polarité commerciale ONAMA : concentration, spécialisation, bassin d'approvisionnement et aire de chalandise des commerces

Source : Elaboration de l'auteur d'après enquête de terrain

III-2-2-b- L'informalité

- *Logiques rentières et informalité de l'usage du foncier urbanisable*

Le cas de l'ONAMA, montre que cette organisation spatiale résulte principalement des dynamiques du foncier privé. Sur le marché des lots à bâtir, la vocation économique des terrains a été définie par la recherche de maximisation de la rente foncière sur le foncier privé.

Cette rente prend deux formes complémentaires : d'une part, celle issue des transactions foncières, opérées sur le marché informel, où la formation des prix s'est fondée non sur la réglementation urbaine en vigueur, mais sur les usages projetés par les acteurs du marché : propriétaires et acquéreurs ; d'autre part, celle liée à l'activité immobilière générée par le développement informel d'un bâti à vocation commerciale, dont la mise en location constitue une source de profit significative.

La fonction commerciale attribuée à ces terrains s'est imposée en marge de toute affectation réglementaire prévue. Dans ce cas, l'informalité ne relève ni des titres de propriété, ni de la problématique de l'habitat, mais de l'affectation du foncier privé à urbaniser à un usage économique non autorisé.

La précaution prise par les propriétaires fonciers de procéder à un lotissement conforme à la réglementation en vigueur, mais en contradiction avec la valorisation de leurs lots sur le marché informel selon un usage commercial, montre leur conscience des enjeux liés à l'affectation définie par le PDAU.

De leur côté, les acquéreurs, bien qu'ayant obtenu des permis de construire conformes aux droits de construction prévus dans le permis de lotir, ont choisi d'ériger des immeubles à usage exclusivement commercial, en contradiction manifeste avec les documents réglementaires. Dans un second temps, ils ont fait établir de nouveaux plans architecturaux conformes à l'état réel des constructions et ont engagé des procédures de régularisation dans le cadre de la loi 08-15, dont l'un des objectifs est précisément de mettre en conformité les constructions et de fixer les conditions d'occupation et/ou d'exploitation des bâtiments.

« Bien sûr que les acquisitions se sont faites pour l'usage commercial, les lots se sont vendus très cher, à l'époque en 2003 le meilleur lot à bâtir ici à Constantine ne dépassait pas les cents millions, et nous nous les sommes

achetés à l'époque 644 millions. Ça veut dire ces lots faisaient 6 fois plus cher qu'un lot classique. Sinon si c'était pour l'habitat, pourquoi habiter ici ! »

PROPRIETAIRE D'UN IMMEUBLE COMMERCIALE DANS LE LOTISSEMENT GHAZI

« Ici ce n'est pas un endroit pour habiter, c'est une zone commerciale, il y'a le problème des enfants, lorsqu'ils commencent à fréquenter l'école, ils doivent traverser la route, tous les matins, pour aller à l'école primaire de l'autre côté de la route, et y'en a qui ne sont plus en primaire, ils vont jusqu'au 4^{ème} »

PROPRIETAIRES DE DEUX CENTRE COMMERCIAUX A L'ONAMA DU COTE NORD-OUEST DE LA RN3

Lors de la procédure de régularisation, leur interlocuteur est le service de régularisation de l'APC de Constantine, au niveau duquel les dossiers sont déposés et font l'objet d'un traitement préliminaire visant à constater les infractions, notamment en matière de changement de vocation, de dépassement de gabarit ou de hauteur, et de non-respect des normes de vis-à-vis.

Mais c'est au niveau de la commission de la Daïra que sont prises les décisions de régularisation. Dans le cas des constructions du lotissement Ghazi, destinées à un usage commercial, un avis défavorable a été émis conformément à l'article 18 de la loi susmentionnée en raison du changement de vocation des bâtiments et de leur non-conformité au permis de lotir ainsi qu'aux instruments d'urbanisme en vigueur, notamment le PDAU de 1998.

Dans ces cas d'avis défavorable, la commission est censée ordonner la démolition des constructions, comme le prévoit la loi. Toutefois, ces décisions n'ont pas été prises, en raison de considérations d'ordre politique. Le cas de l'ONAMA n'est pas isolé : des infractions similaires, notamment des changements de vocation de l'habitat vers des usages commerciaux ou de services sont observées régulièrement dans d'autres quartiers de la ville.

Les immeubles commerciaux du lotissement Ghazi constituent néanmoins un cas particulier, dans la mesure où la commission a proposé une révision du permis de lotir afin de

l'adapter à la réalité du terrain. Cette proposition était justifiée d'une part par l'ampleur des investissements engagés par les propriétaires et leur nombre important ; d'autre part, par l'apport positif de ces immeubles, considérés comme valorisant l'entrée de la ville et contribuant à son image urbaine.

Ainsi, une demande a été adressée en 2013 à la wilaya, par l'intermédiaire du chef de la Daïra, en vue d'une révision du cahier des charges du lotissement. Cette démarche, inédite n'a été engagée dans aucun autre cas dans la ville, et était envisagée comme une solution au blocage administratif que présentait la situation.

La demande n'a cependant pas été prise en considération par l'administration de la wilaya et malgré plusieurs recours introduits par les propriétaires auprès de ses services, aucun dossier n'avait, à la date de l'enquête, obtenu d'avis favorable.

On observe que, dans ce cas également, l'informalité débouche sur une situation de blocage : les mesures prévues par la loi ne sont ni appliquées ni aisément applicables, tandis qu'aucune régularisation n'est possible en dehors de ce cadre légal. Cependant, cette impasse juridique n'entrave en rien l'exercice des activités économiques, immobilières et commerciales, qui, dans la zone d'étude, relèvent du secteur formel.

Contrairement aux observations souvent faites dans la littérature sur les villes algériennes (Ahcene, 2009; ARAMA, 2007; Bergel and Kerdoud, 2010; Semmoud, 2007; Spiga Boulahbel, 2005), associant les activités économiques situées dans les espaces urbains informels au secteur informel, dans le cas présent, l'informalité est liée au seul usage du sol ; les activités commerciales, quant à elles, sont réglementées, puisqu'immatriculées auprès du Centre National du Registre du Commerce (CNRC).

Cette situation découle du fait que la pratique du commerce en milieu urbain relève de deux sphères de régulation tout à fait autonomes l'une de l'autre : d'une part, celle du marché et des activités économiques règlementées ; d'autre part, celle de la réglementation urbaine relative à l'affectation du sol.

• *Une régulation en silo*

L'autonomie des sphères de régulation de l'activité commerciale est une issue des politiques de libéralisation engagées en Algérie depuis les années 1990. Avant ces réformes, la délivrance du registre le commerce¹ était soumise à une enquête pour évaluer l'impact de l'activité en question sur l'environnement immédiat en matière de nuisances, ainsi que la conformité du lieu d'implantation prévu avec les règles d'hygiène et les considérations esthétiques. Aussi il fut question de l'élaboration d'un plan d'urbanisme commercial, en attendant duquel, la réglementation effectuait un premier pas vers la panification commerciale. Elle octroyait aux responsables locaux le droit de regard sur les circuits et réseaux de distribution à travers des prérogatives d'orienter l'implantation du commerce dans la ville de sorte à assurer l'équilibre spatiale de l'offre commerciale ; ainsi qu'orienter les activités commerciales elles-mêmes dans le sens des besoins des consommateurs

Depuis un allègements de la réglementation, a été opérée dans la politique d'immatriculation au CNRC, et l'établissement des activités commerciales en milieu urbain a été ménagé des considérations urbanistiques².

Une démarche confirmée avec les réformes de déréglementation introduites dans le sillage du programme d'ajustement structurel signé avec le Fonds monétaire international en avril 1994, L'allègement des procédures d'immatriculation au CNRC a ainsi abouti à dissocier l'exercice des activités commerciales de toute contrainte urbanistique et depuis 1997 la seule exigence « spatiale » requise est de disposer d'un local approprié à l'activité concernée, sans égard pour son statut juridique ni pour les règles d'urbanisme en la matière³.

Constantine, traditionnellement une ville à forte vocation tertiaire fondée sur le commerce, un secteur qui a même contribué à son rayonnement régional (Cote, 1994), a vu cette orientation consolidée par le contexte de dérégulation économique généralisée du secteur commercial. Depuis maintenant trois décennies, le commerce demeure un majeur secteur de l'économie de la ville, il constitue le deuxième secteur en importance à l'échelle de la wilaya

¹ Décret n° 83-258 relatif au registre du commerce.

² Décret 88-229 portant allègement des conditions d'inscription au registre de commerce.

³ Décret exécutif n° 97-41 Relatif aux conditions d'inscription au registre du commerce ; Décret exécutif n° 15-111 Fixant les modalités d'immatriculation, de modification et de radiation au registre du commerce.

en termes de nombre de PME, talonnant de près un secteur de BTP en plein essor, et représentant près de 22 % des unités économiques, et il occupe la première place en matière d'emploi, avec plus de 45 % de la main-d'œuvre active, principalement concentrée dans le commerce de détail et les services au sein de la commune de Constantine ¹.

Parallèlement, la réglementation urbaine, également réformée avec l'introduction de la loi sur l'urbanisme, confère aux instruments d'aménagement que sont le PDAU et le POS, la compétence de définir la localisation des services et des activités économiques, ainsi que de réserver les terrains destinés à ces usages. Ainsi, la production du foncier urbain règlementée par ces instruments débouche sur deux grandes catégories : le foncier à vocation résidentielle, d'une part, et le foncier vocation économique, d'autre part. Ce dernier se décline principalement sous deux formes : les zones d'activités et les réserves foncières économiques.

Les zones d'activité sont prévues dans le cadre des objectifs des politiques économiques du gouvernement. Elles sont planifiées en dehors des tissus urbains, exclusivement sur des terrains propriétés de l'État ou de ses organismes, bien qu'aucune restriction formelle n'en exclue le foncier privé.

Les lots attribués dans ces zones ont généralement une superficie de 1 000 m² ou plus (parfois 500 m²) et sont destinés aux projets d'investissement relevant de la petite et moyenne industrie. Les zones d'activité commerciale (ZAC) sont rares, à quelques exceptions près. En règle générale, les activités commerciales et de services y sont exclues, car ne relevant de l'investissement productif. En pratique toutefois, de nombreux lots sont détournés de leur vocation initiale, notamment au profit de services comme les salles des fêtes

À l'intérieur du tissu urbain, le foncier étatique à vocation économique est destiné en priorité aux équipements. Toutefois, il peut également accueillir des projets d'investissement privé, en fonction de la superficie des parcelles et de leur localisation. Les grandes surfaces foncières peuvent être cédées à des promoteurs pour des investissements dans la promotion immobilière, logement et commerces, tandis que les parcelles plus petites peuvent être

¹ ANNUAIRE Statistique DE LA WILAYA DE CONSTANTINE 2020, Direction de la Programmation et du Suivi Budgétaires de la Wilaya de Constantine.

affectées à des équipements privés, notamment dans les secteurs du commerce ou des loisirs, comme les centres commerciaux.

La commune de Constantine, est confrontée à une pénurie aiguë de foncier urbain, notamment avec la politique de restriction de l'extension de son aire urbaine. Mais Au-delà de cette asphyxie foncière générale, la rareté du foncier à vocation économique, notamment celui destiné aux projets d'investissement privé en matière du commerce, résulte également des choix effectués dès les premières phases de la planification urbaine.

Les fonctions tertiaires en général, et le commerce en particulier, sont reléguées au second plan, derrière la priorité accordée à la satisfaction des besoins en logements et en équipements publics d'accompagnement. Le commerce et les services sont ainsi peu anticipés ou intégrés dans les démarches de planification. En conséquence, les usages commerciaux émergent de manière opportuniste, le plus souvent à travers les projets de logements privés (promotions immobilières), répondant davantage à une logique de maximisation des marges bénéficiaires des promoteurs qu'à une stratégie planifiée d'affectation foncière en faveur des activités commerciales ou de services.

En raison de la conjoncture économique actuelle, la demande en foncier à vocation économique, notamment pour les activités commerciales, est particulièrement élevée, ce qui génère une forte pression sur les disponibilités et une concurrence intense entre les porteurs de projets privés. Dans ce contexte, l'attribution du foncier économique donne souvent lieu à des à des traitements préférentiels. Ainsi, dans certains cas, des assiettes initialement réservées aux équipements publics ont été réaffectées à des projets d'investissement privé. Un exemple remarquable est celui du square de Sidi Mebrouk, initialement destiné à un espace vert, cédé à un prix symbolique à un investisseur pour y construire un centre commercial (Boughaba), où les loyers atteignent aujourd'hui des niveaux comparables à ceux pratiqués dans les centres commerciaux du lotissement Ghazi, pour des superficies inférieures.

Ainsi, d'un côté, la réglementation urbaine se réserve l'exclusivité de l'affectation du sol, tout en négligeant largement les besoins du secteur tertiaire, sans véritablement tenir compte de la conjoncture économique ni des besoins fonciers qu'elle génère. De l'autre côté, la régulation du secteur commercial, déréglementée, ne prend pas en compte les spécificités

urbaines, laissant aux acteurs privés la possibilité de contourner les règles pour répondre à une demande non satisfaite. C'est dans ce contexte qu'on assiste aux pratiques informelles de recours à l'auto-promotion immobilière comme support privilégié des activités commerciales, résultant à la commercialisation progressive de quartiers initialement résidentiels, ou à l'affectation non réglementaire du foncier constructible, comme cela a été observé à L'ONAMA.

- *Affectation informelle à l'usage commerciale et Le déni réglementaire*

La révision en cours du PDAU ne prend pas en compte la polarité commerciale de l'ONAMA dans le diagnostic de l'état de fait de la zone, alors que, au regard de ses fonctions commerciales et de son poids territorial, celle-ci constitue une concentration d'activités assimilable à un équipement structurant, qui justifierait pleinement sa reconnaissance à l'échelle du document.

On pourrait penser qu'une telle omission s'explique par le caractère informel de son développement. Le planificateur semble ainsi reconduire, dans cette révision, la logique suivie lors de l'élaboration de la version précédente du document, qui, au moment de son achèvement en 1998, ne tenait pas compte de l'activité commerciale émergente le long de la RN3, ni n'en anticipait l'évolution. Et alors même que l'on assistait déjà à l'urbanisation informelle de la zone, il maintenait une vocation industrielle héritée des anciens PUD, à une époque où le secteur se situait encore en dehors du tissu urbain.

Néanmoins, l'exclusion de cette polarité ne relève pas uniquement de son caractère informel. Le croisement entre les affectations réglementaires du PDAU et les usages effectifs du sol montre que, dans le cas de l'habitat, bien que cela s'inscrive dans la durée, le PDAU finit par entériner les usages informels du foncier (cf. carte).

La non-prise en compte des usages commerciaux découle en réalité de l'absence d'une démarche intégrant la dimension spatiale du commerce à l'échelle urbaine. Le planificateur ne procède à aucun inventaire général permettant de représenter la distribution des activités commerciales dans la ville, selon leur typologie, leur organisation spatiale ou leur rayonnement. Dès lors, il ne dispose ni des outils de contrôle nécessaires pour vérifier la conformité des usages commerciaux avec la réglementation urbaine, ni d'éléments de

diagnostic sur les dynamiques commerciales, qui permettraient de fonder ses choix d'affectation du foncier en la matière.

- *Une reconnaissance informelle à travers l'espace public*

Au-delà de l'impact de la polarité commerciale sur la ville en général, notamment en termes de fonctions urbaines, c'est son rapport à l'environnement immédiat, l'espace public en particulier qui est en jeu. La polarité trouvant son fondement même dans l'articulation entre espace public et espace privé.

C'est grâce à la RN3, qui a rendu ces terrains accessibles, que les lots desservis ont pu prétendre à un tel usage commercial. Pourtant, cette route n'avait pas initialement vocation à ce type d'usage ayant été aménagée pour un trafic de transit, et non pour une desserte locale directe.

Les promoteurs ont donc dû intervenir pour optimiser cette desserte, en aménageant notamment un accès direct pour les véhicules depuis la RN3, ainsi que des possibilités de stationnement devant leurs immeubles. Cet aménagement joue un rôle important, tant pour les clients que pour les professionnels, pour qui la facilité de manœuvre lors des opérations de chargement et de déchargement de leurs marchandises volumineuses représente un facteur d'attractivité non négligeable. Chaque promoteur a ainsi aménagé, devant son immeuble, une espace semi-publique sur la bande de recul prévue dans les parcelles du lotissement. L'ensemble constitue une voie de circulation permettant l'accès directe à partir de la RN3.

Plus près encore de la RN3, ce sont des surveillants de parkings improvisés qui ont pris en charge l'optimisation « non matérielle » du stationnement, visant à maximiser les possibilités sur les accotements. Ils aidaient les automobilistes à se garer, en ralentissant notamment le trafic pour faciliter les manœuvres, rendant ainsi le stationnement plus fluide et accessible.

Autoorganisés en rotations, comme cela se pratiquait couramment dans la ville, ces surveillants étaient tous résidents des quartiers ONAMA, Gammas et du 5^e km. Ils se partageaient la servitude de la RN3 sans jamais entrer en contact avec les promoteurs ou les commerçants, ni intervenir sur les espaces aménagés par ces derniers.

Mais s'il y a bien un usage que la RN3 n'avait pas vocation à remplir, c'est la fréquentation piétonne induite par la fonction commerciale. De ce fait l'intervention des promoteurs a également visé à faciliter cet accès piétonnier, non sans que cela ne soulève des conflits avec l'administration publique.

Les interventions sur l'espace public est plus problématique à entreprendre. Les autorités interviennent de manière systématique en cas de toutes sorte d'empiètement sur les servitudes publiques et tous les aménagements réalisés par les commerçants, notamment ceux du côté sud-est de la route, qui bénéficient d'un accès direct à la RN3, sont systématiquement démolis.

Ainsi, l'administration publique est intervenue pour interrompre des travaux d'aménagement d'un escalier qui devait permettre un accès piéton plus confortable à partir de la RN3 aux centres commerciaux sur son coté nord-ouest. Une intervention qui a suscité l'incompréhension du promoteur concerné, qui estimait agir dans l'intérêt général en facilitant l'accès à tous les piétons.

« Ils ne nous aident pas au contraire ils nous freinent, quand j'ai construit ce centre, j'ai fait goudronner la voie par une entreprise de Skikda, j'ai installé les escaliers, ils ont fait arrêter les travaux, et m'ont empêché de le faire, j'ai dû faire intervenir un ami qui travaille au ministère, pour pouvoir continuer, le wali était passé deux fois ici pour qu'on le laisse travailler.

...

De manière générale, les responsables à Constantine ne laissent personne travailler et ne laissent rien avancer, j'ai dépensé je ne sais combien, pour aménager ces escalier, tout le monde peut les utiliser

On a même fait une demande pour qu'il y'ait un arrêt de bus au niveau des escaliers, mais ils n'ont pas accepté, ces escaliers ont couté près de 70 millions. »

PROPRIETAIRE-AUTO PROMOTEUR A L'ONAMA, INTERVENANT SUR L'ESPACE PUBLIC A SES FRAIS

L'intervention du wali à ce propos, pour permettre au promoteur de poursuivre ces travaux illustre la posture ambivalente de l'administration publique, oscillant entre tolérance et, dans des cas semblables, un quasi-encouragement et non-reconnaissance, Etant donnée que les services mêmes de la wilaya n'avaient pas donné suite à la demande de régularisation adressée par la commission de régularisation de la Daïra en faveur des promoteurs concernés.

L'opération d'amélioration lancée à ONAMA en 2018 illustre encore davantage cette ambivalence des décisions administratives à l'égard de ce lieu de commerce. Il s'agit d'une « Opération d'Aménagement du Boulevard ONAMA » lancée à l'initiative du Wali par la Direction de l'Urbanisme, de l'Architecture et de la Construction (DUAC). Elle s'inscrit dans le cadre de l'embellissement et de l'aménagement des espaces publics, ONAMA étant une des entrées principales de la ville. L'objectif était de mettre en valeur le dynamisme commercial de la zone et l'image positive renvoyée par les immeubles commerciaux. Cette opération a porté sur :

- L'amélioration de la voirie,
- L'aménagement des trottoirs, parkings, passerelles piétonnes et de deux abris-bus,
- L'installation d'un nouvel éclairage public,
- Et la mise en place d'un sens giratoire pour fluidifier la circulation.

Et sur une surface de 25,3 hectares pour un montant total de 145 617 764,89 Dzd entre étude et travaux de réalisation¹.

Conclusion

Ce chapitre a révélé les mécanismes fonciers à l'œuvre dans l'extension urbaine informelle de Constantine. Deux marchés fonciers informels y ont été identifiés, chacun structuré par des logiques et des usages distincts.

Le premier marché concerne le foncier agricole, où l'enjeu principal réside dans le désinvestissement des propriétaires privés de leurs biens fonciers agricole, en raison des restrictions réglementaires qui limitent leur capacité à bénéficier de la rente d'urbanisation. Les acquéreurs, quant à eux, mobilisent leur propre logique de profit et d'usage, souvent fondée sur une information limitée ou erronée, notamment vis-à-vis des perspectives de régularisation. Ce marché met en lumière la part de l'intervention publique dans la valorisation du foncier agricole surmarché informel mais inefficacité de la réglementation urbaine pour contrer ces dynamiques

¹ Fiche technique : projet : travaux d'aménagement d'espaces places, placettes et aménagement pour piétons - wilaya de Constantine - travaux d'aménagement du -boulevard ONAMA- DUAC.

La seconde forme d'informalité repose sur une logique tout à fait différente, car elle s'appuie sur le foncier urbanisable, où les droits de propriété urbaine sont garantis. Ici, la logique dominante est celle de la maximisation de la rente d'urbanisation à travers des affectations foncières informelles. Cette dynamique soutient une activité immobilière qui dépasse la seule fonction résidentielle et participe à la formation et à la consolidation, d'une polarité commerciale structurante. Dans ce second cas, l'articulation entre les acteurs privés et l'intervention publique ne repose pas sur une légitimité sociale ou réglementaire, mais sur la capacité de ces acteurs à pallier les carences de la planification urbaine, notamment en matière du cadre urbain adapté aux fonctions économiques tertiaires.

IV- Mise en perspective des résultats au regard de la problématique

Introduction

En ce qui suit, nous revenons sur les résultats de l'enquête présentés dans le chapitre précédent, afin de rendre compte de la manière dont ils éclairent les questions de départ et les hypothèses formulées. Il s'agit ainsi de mettre ces résultats en perspective avec les enjeux soulevés par la problématique. Ce chapitre est de ce fait structuré en trois sections, chacune correspondant à l'une des questions principales de la recherche.

IV-1- Deux marchés fonciers pour deux formes d'informalité dans l'extension urbaine de Constantine

L'étude permet de répondre à la question des mécanismes sous-jacents à l'étalement informel à Constantine. Elle met en évidence l'existence de deux marchés fonciers informels distincts dans la périphérie, chacun structuré autour de logiques propres, d'acteurs particuliers, se manifestant à des stades différents de la production foncière dans la périphéries, et résultants à des usages distincts du sol et donc sous-tendent les formes différenciées de l'informalité.

Ainsi Ces deux marchés viennent s'ajouter aux six types de marchés fonciers identifiés dans la grille d'analyse théorique des marchés fonciers, et de ce fait enrichissent ainsi la typologie initiale.



Figure 17. Les marchés fonciers dans la périphérie de Constantine

- *Le marché informel du foncier agricole :*

Deux éléments majeurs caractérisent ce marché dans la périphérie de Constantine. D'une part, l'importance de la grande propriété privée, indivise, sur des terres à fort potentiel agricole. D'autre part, une politique d'urbanisation très restrictive, qui limite fortement la conversion urbaine du foncier agricole, dans le cadre d'une stratégie de maîtrise de la croissance urbaine et de préservation des terres agricoles. Cette politique interdit toute valorisation formelle du foncier agricole, empêchant l'émergence d'une rente d'urbanisation fondée sur une transformation réglementaire du sol.

Dans ce contexte, le marché informel intervient pour permettre une valorisation hors cadre réglementaire. Toutefois, cette valorisation ne peut être assimilée à une rente d'urbanisation, puisqu'elle ne repose ni sur une qualification urbaine matérielle ni réglementaire du foncier. La rente dans ce cas est essentiellement une valeur ajoutée déterminée par la perception qu'en ont les différents acteurs.

a. Les propriétaires fonciers, ceux-ci sont conscients de l'impossibilité d'accéder à une rente d'urbanisation, en raison des contraintes réglementaires liées aux potentialités agricoles de leurs biens fonciers. Ils adoptent dès lors une stratégie de désinvestissement de leurs biens fonciers agricole avec des stratégies pour maximiser les gains de leurs désinvestissements consistant à :

- Mettre sur le marché un bien rare : du foncier à bâtir à proximité immédiate de la ville ;
- Morceler les terrains bénéficiant d'une certaine accessibilité et d'aménités liées à la proximité des tissus urbains existants (infrastructures, équipements, routes) ;
- Laisser croire à la possibilité d'une future régularisation.

b. Les acquéreurs, de leur côtés se basent sur :

- L'usages envisageable du sol en l'absence de titre de propriété formel ;
- La perspective d'une régularisation future du statut de propriété ;
- Le gain comparatif réalisé sur ce marché par rapport a des biens à usages similaire sur le marché formel.

Cette structure de marché conduit à des prix limités, en raison de la nature illégale des transactions. En conséquence, bien qu'ils suivent les tendances générales du marché foncier

urbain, ces terrains conservent un avantage compétitif avec des prix nettement inférieurs à ceux pratiqués dans le secteur formel.

Ce fonctionnement infirme en partie notre hypothèse sur les mécanismes de valorisation foncière informelle, selon laquelle cette dernière résulterait d'une anticipation de conversion urbaine future. Il s'agit ici, non d'anticiper une rente liée à un changement de statut du sol, mais de capter une valeur immédiate fondée sur le désinvestissement agricole pour les propriétaires, et sur des achats mal avisés pour les acquéreurs.

En définitif, l'émergence de ce marché informel repose sur plusieurs facteurs :

- La restriction de l'offre en foncier périphérique imposée par la politique urbaine ;
- Les possibilités de valorisation offertes par les aménités existantes (infrastructures, tissus urbains voisins) ;
- La possibilité d'usage immédiat du bien, même sans reconnaissance légale ;
- Une asymétrie d'information entre les acteurs du marché notamment concernant les perspectives de régularisation des droits de propriété.
 - *Le marché informel du foncier urbanisable.*

Ce marché concerne le foncier privé destiné à l'urbanisation le PDAU. Il s'agit donc d'un gisement foncier, non encore viabilisés ni affectés par un POS.

Dans ce contexte, le marché informel émerge, pour permettre la valorisation à travers des affectations commerciales. Cette valorisation ne correspond pas à la vocation réglementaire des terrains, mais à l'usage considéré comme le plus rentable par les acteurs de ce marché : les propriétaires et les investisseurs immobiliers.

Ces acteurs agissent en toute connaissance de cause. Ils sont conscients des enjeux liés à l'affectation commerciale informelle et mobilisent des stratégies visant à contourner la réglementation. Et la formation de la valeur sur ce marché repose sur leurs perceptions en tant qu'agents économiques :

a. Les propriétaires fonciers adoptent une logique de maximisation de la rente d'urbanisation.

Leur seuil minimal de compensation (WTA) ne s'appuie pas sur les usages réglementaires,

mais sur les usages les plus rentables qu'ils anticipent pour leurs terrains. Cette valorisation dépend donc uniquement des attributs des lots, tels que la rareté fonctionnelle, la localisation, l'accessibilité ou la surface disponible.

b. Les investisseurs, quant à eux, s'appuient sur plusieurs éléments dans leurs considération des prix qu'ils sont prêts à payer :

- Les garanties quant aux droits de propriété des lots, permettant un investissement sécurisé.
- La demande en termes d'immobilier commercial dans la ville.
- La rareté des biens foncier adaptés à ce type d'investissement
- Les caractéristiques intrinsèques des lots (taille, accessibilité, localisation)
- Et surtout, la possibilité d'un usage commercial effectif, malgré l'absence de conformité réglementaire.

Parce que le statut informel des terrains acquises sur ce marché est temporaire, les prix qui y sont pratiqués s'alignent tout à fait sur ceux du marché formel.

Le principale enjeu de ce marché réside dans le délais de l'affectation des lots car les propriétaires fonciers ont un intérêt à devancer l'affectation réglementaire par le POS qui n'est pas forcément la plus profitable pour eux et les acheteurs ont un intérêt à se positionner tôt sur le marché au vu de la concurrence conjoncturelle sur ce type de biens.

L'émergence de ce marché informel repose donc sur trois principaux facteurs :

- Le déséquilibre structurel entre l'offre et la demande sur le marché du foncier à usage économique/commercial ;
- Les qualités que présentent les lots en compatibilité avec les affectations les plus rentables notamment économiques (accessibilité, localisation, taille, etc.) ;
- La lenteur des procédures d'élaboration et d'approbation des POS, qui laisse place à des usages non réglementaires.

IV-2- Une évaluation différenciée de l'extension urbaine informelle en fonction des marchés fonciers en amont

Considérer les marchés fonciers en amont de l'urbanisation informelle dans la périphérie de Constantine présente deux avantages analytiques :

Premièrement, une évaluation objective des tissus urbains issus de l'informalité, non pas en fonction de leur statut réglementaire, mais à partir de l'efficacité de l'usage du sol qu'ils produisent. Cette approche permet ainsi de distinguer clairement deux dimensions souvent confondues dans l'appréciation de l'indésirabilité de l'étalement urbain : d'une part, l'informalité entendue comme non-conformité aux normes urbanistiques ; d'autre part, l'efficacité des marchés fonciers qui ont permis la production de ces tissus.

Deuxièmement, une évaluation différenciée des formes d'urbanisation informelle, en fonction des types de marchés fonciers qui les ont générées. Cela permet de dissiper l'amalgame consistant à considérer le tissu informel comme un ensemble homogène lorsqu'il s'agit d'évaluer sa contribution à la structuration de l'espace urbain.

Le tableau suivant résume l'évaluation de ces deux marchés selon les données recueillies lors de notre étude :

Conditions d'efficacité du marché		Marché informel du foncier agricole	Marché informel du foncier urbain
Cirières d'efficacité intrinsèques	Pluralité des acteurs	Sur les deux marchés informels, les transactions se font avec un nombre restreint de propriétaires, du fait de la prédominance de la grande propriété foncière privée dans la périphérie de Constantine. Cette concentration de l'offre confère à ces acteurs un pouvoir certains dans la négociation de leurs biens sur les marchés fonciers et dans l'influence des dynamiques d'urbanisation.	
	Symétrie et transparence de l'information	L'information est asymétrique, entre propriétaires et vendeurs sur les implication du marché informel notamment sur les possibilité de régularisation. La décision des vendeurs repose sur la pleine information sur enjeux liés aux potentialité agricoles de leurs terres. Celles des acheteurs d'une méconnaissance des implications du marché informel en ce qui est de la possible régularisation de leurs droits de propriété.	L'information est plutôt symétrique entre les deux acteurs du marché parce qu'il s'agit de rentiers et d'investisseurs immobiliers qui sont informés des enjeux réglementaires et qui les mobilisent dans leurs stratégies de valorisations foncières et d'investissements immobiliers.

<p>Droits de propriété et d'usage sécurisés</p>	<p>Ce marché implique une forte insécurité foncière : les actes sous-seing privé ne sont pas reconnus par l'administration, les acheteurs ne disposent donc ni de titres de propriété légaux et ni de droits d'usage formels. Cette insécurité juridique freine les investissements immobiliers, limite la circulation du bien foncier, conduit à des usages figés avec des opportunités d'évolution limitées.</p>	<p>Le marché implique un titre de propriété reconnu par l'administration. Le titre de propriété est déterminant car il conditionne la capacité des opérateurs à investir dans l'immobilier et le volume de ces investissements.</p> <p>Il implique aussi des droits d'usage non reconnus cependant ceci n'entrave en rien leur activité immobilière. La légitimité foncière conférée par le titre suffit à sécuriser l'investissement et mettre à profit le potentiel du sol.</p>
<p>Prix reflètent l'offre et la demande</p>	<p>Les prix pratiqués reflètent la rareté du bien et les préférences des agents du marché.</p>	
<p>Usage optimal sur le plan économique et social</p>	<p>Le fait que ce marché, soit uniquement guidé par la logique des prix et donc par la demande solvable, oriente le foncier vers l'usage le plus rentable pour les agents du marché. Cette logique de rentabilité individuelle aboutit à l'urbanisation résidentielle d'un foncier agricole des plus productif et rare de la ville et même de la Wilaya.</p> <p>L'usage qui en résulte est majoritairement résidentiel. Le cadre bâti est monofonctionnel, faiblement desservi, avec une accessibilité très limitée. Ainsi, bien que le foncier soit valorisé du point de vue de l'acteur privé, son usage ne correspond pas un usage optimal collectivement parlant.</p>	<p>Sur ce marché, l'affectation du foncier résulte d'une logique strictement marchande, fondée sur la recherche de rentabilité par les agents du marché. Toutefois, Parce qu'il s'agit d'investisseurs immobiliers, disposent d'une connaissance professionnelle de l'offre et de la demande, ceci aboutit un usage du sol qui répond à la demande en matière d'immobilier.</p> <p>Cette usage génère des investissements immobiliers mobilisant des ressources en capital significatifs, et contribue à réduire un déséquilibre entre l'offre et la demande en matière d'immobilier tertiaire et particulièrement commerciale.</p> <p>Ainsi que la formation d'une polarité commerciale, capables d'attirer des flux de personnes et d'activités qui s'insère dans la stratégie métropolitaine de la ville en termes d'attractivité et aires d'influence.</p> <p>Par ailleurs il ne contrarie pas les objectifs de limitation de l'extension de la ville et de préservation du foncier agricole et présente même des densités élevées, bien supérieure à celle autorisée par la réglementation, en adéquation avec la rareté foncière dans la ville en générale et dans la périphérie en particulière.</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Absence ou internalisation des externalités</p>	<p>L'étude met en évidence trois externalités négatives majeures associée à ce marché :</p> <ul style="list-style-type: none"> -La perte de foncier agricole à fort potentiel productif, dont le coût est irréversible à l'échelle de la ville, tant pour la sécurité alimentaire que pour la durabilité territoriale. -Le coût supporté par les collectivités locales, contraintes d'intervenir à posteriori pour restructurer les tissus informels, fournir des infrastructures et compenser l'absence de d'aménagements initiaux. -L'inaccessibilité fonctionnelle de ces larges zones pour l'ensemble des citoyens du fait de leur enclavement, de l'insuffisance des réseaux et de la faiblesse des services. 	<p>L'activité économique urbaine est génératrice d'externalités positives, notamment en matière d'animation commerciale, d'emplois locaux et, potentiellement, de fiscalité territoriale.</p> <p>L'enjeu ici est double : encourager la production de ces externalités, et permettre leur captation par la collectivité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'interventions sur l'espace public ans le cadre de l'amélioration urbaine ONAMA pour optimiser son fonctionnement commercial est en soi une manœuvre pour encourager ces externalités. -Toutefois, le statut informel des usages freine la captation de ces externalités, notamment en termes de fiscalité foncière, car la fiscalité locale repose sur la reconnaissance formelle des droits d'usage. <p>L'étude n'a pas permis d'identifier d'externalités négatives significatives dans ce cas, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles sont inexistantes.</p>
--	---	---

Absence de distorsions	Réglementaires	<p>Sur le plan juridique : L'incompréhension qui entoure les dispositions et les modalités d'application de la loi 08-16, chez les acheteurs de foncier sur ce marché, alimente la croyance que les droits de propriété pourront être régularisés à terme. Ceci contribue à la survalorisation des terrains concernés.</p> <p>Sur le plan de la planification urbaine : Le périmètre urbain, tel qu'il est défini par le PDAU et appliqué, contribue de par ses paradoxes un rôle important dans à la valorisation du foncier agricole sur le marché informel :</p> <p>-D'une part, en limitant artificiellement et de manière drastique l'offre du foncier constructible en périphérie, il crée un déséquilibre structurel entre l'offre réglementaire et la demande.</p> <p>D'autre part, la flexibilité du périmètre urbain vis-à-vis des extensions informelles, notamment à travers leur intégration systématique dans les nouveaux périmètres et leur prise en charge par des POS de restructuration, renforce l'anticipation d'une intervention publique future assurée sur le cadre bâti.</p>	<p>Sur le plan de la planification urbaine : Celle-ci n'accorde qu'un intérêt timide, si ce n'est inexistant aux projets privés dans le secteur tertiaire, ce qui résulte en une offre très limitée en foncier économique pour répondre à la conjoncture économique de la ville et du pays.</p> <p>Par ailleurs, les délais réglementaires d'affectation du foncier urbanisable sont particulièrement longs. Cela ouvre la voie à des affectations foncières informelles</p> <p>Sur le plan juridique : Les restrictions, et irrégularités entourant la captation de la rente d'urbanisation par les propriétaires privés sur leurs biens foncier, alimentent une méfiance généralisée à l'égard des procédures formelle d'affectation foncière.</p> <p>La dérégulation des activités économiques en matière urbanistique est en contradiction avec la réglementation urbaine plutôt restrictive.</p>
	Interventions publiques	<p>Les interventions publiques, qu'elles s'inscrivent dans le cadre de plans d'occupation du sol (POS) ou qu'elles soient ponctuelles, pour le raccordement des quartiers informels aux réseaux (eau, assainissement et voirie), sont prises en charge par les collectivités locales.</p> <p>En assumant ces coûts d'infrastructure à la place des propriétaires/promoteur informels, ces interventions renforcent la viabilité économique de transactions foncières informelles, dont les prix ne reflètent pas les coûts réels d'aménagement.</p> <p>Cela contribue à la valorisation du foncier agricole sur le marché informel, en permettant une maximisation de la plus-value tout en maintenant des prix relativement compétitifs pour les acquéreurs.</p>	<p>L'infrastructure publique est un facteur primordiale dans la valorisation du foncier sur ce marché.</p>

Tableau 7. Evaluation des deux marchés fonciers informels dans la périphérie de Constantine.

Cette évaluation permet de confirmer notre hypothèse selon laquelle le rôle des tissus informels dans la structuration de l'espace métropolitain, à travers la formation de polarités commerciales, doit être nuancé en fonction des formes que prend l'informalité

1-Le cadre bâti issu du marché informel des lots à bâtir, peut contribuer à la structuration de la périphérie urbaine de Constantine, et ce, à plusieurs niveaux.

D'une part, il ne contredit pas les stratégies de planification urbaine, dans la mesure où ils s'implantent sur du foncier destiné à l'urbanisation. Il émerge à l'intérieur du périmètre considéré comme urbanisable, sans en étendre les limites.

D'autre part, la logique de fonctionnement de son marché, induit une densité bâtie bien supérieure à celle généralement observée dans les périphéries, et même à celle prescrite par la réglementation en vigueur. Cette densité traduit une rationalité d'usage plus en adéquation avec la réalité foncière de la ville.

Au même temps en impliquant une valorisation de lots partielle et ciblée, la logique de ce marché aboutit, à l'échelle du terrain étudié, en une certaine mixité fonctionnelle à travers la coexistence d'usages résidentiels et tertiaires sur un même tissu urbain.

Enfin, parce que l'enjeu central de ce marché est précisément l'investissement immobilier, il constitue un vecteur d'attractivité pour les capitaux privés, à l'échelle régionale. À son tour, l'activité immobilière qui en découle engendre une attractivité commerciale aussi bien auprès des professionnels du commerce que des consommateurs.

2-Alors que le cadre bâti issu du marché informel du foncier agricole constitue une contrainte majeure pour la politique de maîtrise de la croissance de Constantine, et compromet la préservation du foncier à haut potentiel agricole.

Par la logique même de ce marché, cette urbanisation ne peut être que diffuse : à la fois dispersée et discontinue, car elle dépend largement des choix arbitraires des propriétaires dans la mise à disposition du foncier sur le marché informel. Elle est également monofonctionnelle, en raison d'une logique de valorisation foncière sans aménagement préalable, et de la faiblesse des capitaux mobilisables dans les conditions d'insécurité foncière que présente le marché.

De ce fait, l'affectation des sols reste presque exclusivement résidentielle. L'activité immobilière y est restreinte et l'activité commerciale relève davantage de stratégie résidentielle des habitants fondée sur des opportunités de captation fortuite du trafic. Et de ce fait cette dernière a une portée restreinte de par la faible accessibilité générale.

Ainsi, cette forme d'urbanisation informelle ne peut être porteuses de centralités de par l'absence d'investissement immobilier tertiaire, accessibilité réduite, faible rayon d'attraction commerciale, et le déficit en équipements collectifs.

IV-3- Des éléments de réponse pour la maîtrise de l'étalement urbain informel dans un contexte métropolitain :

IV-3-1- Corriger les défaillances de la réglementation urbaine et foncière

Nous avons formulé l'hypothèse selon laquelle cette compréhension des marchés fonciers informels pourrait constituer un levier pour mieux maîtriser l'étalement urbain informel à travers une régulation plus efficace, capable d'intervenir sur les marchés fonciers en amont de cet étalement. Et en effet cette évaluation permet de relever l'inefficacité de la réglementation foncière et urbaine à propos des défaillances de chacun de ces marchés, et où ces dernières gagneraient à intervenir. Nous identifions néanmoins deux points majeurs qui selon nous constituent les causes principales de l'échec de la régulation en vigueur.

IV-3-1-a- Les marchés fonciers informels ignorés

La réglementation urbaine comme foncière tend à ignorer les marchés fonciers informels en amont de l'urbanisation informelle et les facteurs structurels de leur émergence.

Notre étude a montré que d'un côté, la force motrice de l'urbanisation informelle dans la périphérie de Constantine réside dans le conflit entre les planificateurs et les propriétaires fonciers autour de la conversion urbaine et de l'affectation des grandes propriétés privées lorsque les dispositions réglementaires ne convergent pas avec la logique rentière des propriétaires privés. Ce conflit se matérialise dans les marchés fonciers informels qui permettent la valorisation du foncier privé en dehors de cette réglementation.

D'un autre côté, la réglementation se focalise sur les constructions informelle soit le dernier stade du processus de l'urbanisation informelle. Ce qui entraîne ce que nous voulons appeler

un déplacement du conflit entre les planificateurs et un nombre défini de propriétaires fonciers, vers un conflit entre les autorités locales et les populations des usagers, qu'ils soient habitants ou agents économique.

A ce stade l'intervention publique devient plus délicate car exposée à des enjeux de légitimation et de pression politique. De ce fait, malgré le caractère volontariste affiché par les politiques nationales en matière d'urbanisme et de foncier, les autorités locales se trouvent souvent contraintes à adopter une posture permissive, face à l'informalité et leur pouvoir d'action s'en trouve réduit à un refus de reconnaissance formelle.

Or, pour les autorités locales, l'un des enjeux majeurs de la régulation foncière réside dans la fiscalité locale. En effet, les recettes fiscales constituent la principale source de financement des municipalités algériennes¹.

Pourtant, le recouvrement de la taxe foncière demeure l'un des plus faibles à l'échelle nationale. Perçue au profit des communes, elle représente moins de 1 % de leurs revenus, un taux extrêmement bas compte tenu de l'ampleur du patrimoine immobilier national comme l'a reconnu le ministre des Finances lui-même².

Ce déficit de recouvrement a des répercussions directes sur les finances municipales. A Constantine, communes font face à un déficit budgétaire de 1 milliard de DZD, dont les taxes foncières, selon les prévisions, de la DAL pourraient couvrir plus de 60 % si elles étaient correctement perçues³

Deux problèmes majeurs entravent ce recouvrement. D'une part, l'administration fiscale reste fortement centralisée, ce qui limite les moyens humains et matériels alloués localement à la gestion et à l'enrôlement de la taxe foncière. D'autre part, la couverture cadastrale est

¹ Sous-titre I, Titre V, Code des impôts directs et taxes assimilées.

<https://www.mfdgi.gov.dz/index.php/com-smartslider3/2014-03-24-14-21-48/codes-fiscaux>

² Assises nationales sur la réforme fiscale. Rapport final, Direction Générale des Impôts, 2020.

https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/rapports/Rapport_Assises_nationales_reforme_fiscale.pdf

³ Chiffres recueillis par le quotidien Elwatan du 02-06-2021, lors du lancement d'un nouveau système des gestions fiscales à Constantine ("Lancement Du Nouveau Système Des Gestion Fiscale à Constantine : Un Moyen Pour Mettre Fin à La Mauvaise Gestion Communale | El Watan" n.d.)

<https://www.elwatan.com/regions/est/constantine/un-moyen-pour-mettre-fin-a-la-mauvaise-gestion-communale-06-06-2021>

insuffisante. Les opérations de cadastre, lancées au milieu des années 1970¹ ont accumulé des décennies de retard dus au débordement des services concernés. L'urbanisation informelle elle-même constitue un frein à l'avancement de ces opérations. Les occupations illicites, les contentieux et les lenteurs des opérations d'expropriation ont été pointé du doigt par le directeur général de l'Agence National du Cadastre (ANC) comme les principales contraintes à l'origine du retard accusé². Lors de ces opérations, les terrains acquis ou occupés de manière informelle constituent tout simplement un blocage du processus notamment lors des étapes d'immatriculation foncière.

Quoi qu'il en soit, la taxe foncière étant prélevée sur la base de l'usage réglementaire du sol, et non sur l'usage effectif, l'occupation et l'affectation informelles du foncier entraînent des dysfonctionnements dans le recouvrement et contribuent directement à la défaillance du système de taxation foncière,

Ainsi, les terrains agricoles urbanisés de manière informelle continuent d'être taxés comme des terres agricoles, c'est-à-dire selon leur valeur agricole, générant des montants dérisoires pour que l'administration fiscale n'y voit un intérêt économique et n'engage leurs recouvrement. En réalité les deux décennies passées³ la taxe foncière est restée impayée à Constantine. Au même temps, la commune assume le coût des interventions publiques ultérieures dans ces quartiers informels, qu'il s'agisse des Plans d'Occupation des Sols (POS) de réhabilitation ou d'opérations ponctuelles de raccordement aux réseaux d'eau et d'assainissement.

Le même constat est à faire pour l'affectation commerciale informelle en ce qui est de la taxe foncière et même celle de d'habitation⁴, les deux ne sont pas prélevés mais si elles

¹Ordonnance n° 75-74 du 12 Novembre 1975. Portant établissement du cadastre général et institution du livre foncier. Et ses textes d'applications Décret n° 76-62 du 25 Mars 1976 Relatif à l'établissement du cadastre général. Et Décret n° 76-63 du 25 Mars 1976 Relatif à l'institution du livre foncier.

² Déclarations rapportées dans Le Matin d'Algérie du 12/17/2012

<https://www.lematindz.net/news/10552-le-taux-de-cadastre-en-algerie-atteint-45-la-fin-de-loperation-maintenue-pour-2014.html>

³ Auxquelles s'ajoutent les taxes spéciales sur les permis immobiliers qui dépendent aussi bien du volume monétaires des constructions comme de leur usage. Institués par la Loi n° 99-11 Portant loi de finances pour 2000 ; Loi n° 17-11 Portant loi de finances pour 2018. La seule taxe actuellement perçue, même pour les occupations informelles, est celle de l'Enlèvement des Ordures Ménagères (Taxe d'Assainissement).

⁴ Instituée par Loi n° 02-11 portant loi de finances pour 2003.

devaient l'être cela se ferait sur l'usage résidentiel, à un taux bien inférieur à celui des locaux commerciaux. Sachant que la taxe d'habitation est perçue au profit de la wilaya, cette situation est tout aussi paradoxale vu que c'est cette collectivité qui a engagé des dépenses importantes dans l'opérations d'amélioration urbaine de l'ONAMA afin l'encourager des externalités positives de l'activité économique, notamment immobilière, générées par l'affectation informelle du foncier,

Faute de la reconnaissance formelle du cadre bâti informel, les autorités locales s'abstiennent de capter les plus-values foncières et les externalités positives générées par cette urbanisation comme d'en internaliser les externalités négatives.

Cette incapacité à agir révèle la limite structurelle de la réglementation actuelle, qui ne parvient pas à répondre à cet enjeu fondamental de la régulation foncière. En conséquence, les terres privées situées en périphérie constituent pour les autorités locales plus une préoccupation de contrôle qu'une ressource à mobiliser stratégiquement.

IV-3-1-b- L'inadéquation avec les exigences de la gouvernance locale

Le second point problématique de la réglementation urbaine tient à son inadéquation avec les principes de la gouvernance, notamment en matière de gestion foncière locale et de participation des acteurs privés.

Le cadre réglementaire consacre la centralisation des décisions de planification, au moyen d'instruments d'urbanisme en *poupées russes* qui mettent en œuvre, au niveau local, des décisions définies à l'échelle nationale. Dans ce processus, l'acteur public occupe une position exclusive de décideur, en privilégiant l'utilisation du foncier public dans les stratégies de développement urbain.

Si cette approche peut paraître cohérente dans un contexte national marqué par la prédominance du foncier étatique, elle entre toutefois en contradiction avec les configurations foncières locales, comme à Constantine, où la propriété privée est particulièrement importante, notamment en périphérie immédiate de la ville.

Cette configuration confère aux grands propriétaires fonciers un véritable contre-pouvoir, qu'ils exercent par le biais de canaux informels, que sont les marchés fonciers informels.

La loi sur l'urbanisme, qui encadre l'élaboration des instruments de planification (PDAU, POS), ne prévoit aucun mécanisme formel permettant de canaliser ce contre-pouvoir en amont du processus décisionnel. La concertation avec les acteurs privés ne survient qu'à la toute fin du processus, par le biais des enquêtes publiques, lorsque les plans sont déjà finalisés, et que les marges de révision sont très limitées.

Ces deux sources d'échecs révèlent que le problème de la maîtrise de l'extension informelle est d'ordre structurel. C'est donc au niveau de la législation actuelle que doivent être envisagées des réformes pour y remédier.

La principale difficulté est que toute évolution législative en faveur d'une prise en compte des impératifs locaux dépend de la capacité et de la volonté politique des instances nationales à considérer l'impact concret de la réglementation urbaine à l'échelle locale, et à l'intégrer dans une réforme de la réglementation urbaine et foncière.

On voit donc que, encore aujourd'hui comme dans les précédentes phases de la politique urbaine en Algérie, persiste la problématique de l'articulation entre les échelles nationale et locale.

Est-ce pour autant une mission impossible de rattraper ces défaillances ? L'acteur local ne dispose-t-il d'aucun levier, dans un contexte où la gouvernance est pourtant mise en avant dans les discours sur la politique urbaine ?

IV-3-2- Maîtriser l'étalement informel dans le cadre de la gouvernance métropolitaine

Face à l'aggravation des problèmes urbains associés au processus de métropolisation, la gouvernance s'est imposée comme un mode de gestion adapté aux réalités complexes des métropoles. Selon Lefèvre (2009), la gouvernance métropolitaine repose sur deux principes fondamentaux :

- D'une part, « répondre d'une manière ou d'une autre aux enjeux et défis qui touchent les métropoles »
- D'autre part, elle doit être concrétisée procéduralement parlant à travers des politiques effectives pour résoudre les problèmes existants mais aussi anticiper les défis futurs

Dans ce cadre, nous proposons d'examiner en deux points comment l'approche par le marché peut être mobilisée, au sein d'un tel dispositif de gouvernance. Deux points seront ici développés pour éclairer cette articulation.

IV-3-2-a- Des enjeux à la portée de la gouvernance

Il convient ici de s'interroger sur la capacité de la gouvernance, telle qu'elle est promue dans le cadre du projet métropolitain de Constantine, à répondre efficacement à l'enjeu de l'étalement urbain informel.

En 2006, la loi d'orientation de la ville a instauré la Politique de la Ville et en a défini les principes fondamentaux : Coordination et concertation, Gestion locale, Bonne gouvernance, Ainsi que l'information permanente des citoyens sur la situation, l'évolution et les perspectives de leur ville.

Revenons sur trois de ces principes dont le déficit a constitué un facteur déterminant dans l'émergence et la structuration des deux marchés fonciers informels à la périphérie de Constantine.

- *Un foncier privé échappant à la gestion locale*

Nous avons exposé dans la section 2-2-1 du chapitre II les conditions d'apparition SCU et de la CFU dans le sillage de la loi 06-06, l'adéquation de leurs portées avec l'aire urbaine de la métropole Constantine et ses enjeux de développement spatiale ainsi que les conditions ayant conduit à leur échec. Soulignons ici le déficit que cet échec a engendré en matière de gestion foncière à l'échelle locale.

Le SCU identifié les problématiques foncières dans la maîtrise de la croissance urbaine, à savoir : « la non-maîtrise des pouvoirs publics du foncier relevant du secteur privé, le frein énorme que constituent les excroissances informelles à tout développement urbain rationnel et harmonieux, ainsi que l'absence d'une véritable politique foncière. », Un volet sur lequel la carte foncière urbaine aurait pu s'exprimer, compte tenu de son objet : l'étude des potentialités et des dysfonctionnements en tant qu'instrument d'aide à la décision quant aux interventions urbaines.

En l'absence d'un tel instrument de gestion foncière locale, il n'existe aucun moyen d'appréhender ces potentialités et les dysfonctionnements du foncier en tenant compte de sa nature juridique.

- *Le marché informel une réponse au déficit de la participation dans la planification*

L'ouverture du système d'acteurs dans le cadre de la gouvernance métropolitaine s'est faite pour pallier l'incapacité des acteurs publics à faire face, seuls, aux enjeux complexes de la métropolisation. Cette ouverture se justifie, selon Lefèvre (2009) , pour deux raisons principales :

- D'une part, l'État et les collectivités ne disposent pas toujours de la connaissance fine du terrain. Pour combler cette lacune, il est nécessaire d'intégrer des savoirs issus de la société civile, souvent mieux informée des réalités locales, capables de produire un diagnostic et de formuler des réponses adaptées.
- D'autre part, les ressources publiques étant limitées, notamment sur le plan financier, le recours au secteur privé s'est imposé comme un levier incontournable, tant pour l'investissement que pour la gestion de projets urbains.

Ces deux enjeux, la connaissance et les ressources, se retrouvent dans le fonctionnement du marché informel du foncier à bâtir, ainsi notre étude a relevé que dans ce marché il y a :

- Une mobilisation de la connaissance des agents économiques investisseurs immobiliers : en l'absence d'une stratégie foncière publique efficace dans le secteur tertiaire, les acteurs informels ont mobilisé leurs propres savoirs pour répondre au déficit en termes d'immobilier commerciale. Leurs décisions reposent sur une expérience entrepreneuriale, sur leur connaissance empirique de l'offre et de la demande, et sur une capacité à diagnostiquer les opportunités foncières.
- Une mobilisation des leurs ressources : ces acteurs ont engagé leurs propres capitaux pour aménager, au-delà de leur propriété, l'espace public afin de garantir la viabilité de leurs projets.

Ainsi, le marché informel foncier constitue un espace d'initiative où s'exprime les agents économiques, en réponse à un besoin que la planification formelle ne parvient pas à satisfaire. De ce fait, ce marché peut être interprété comme un canal informel de participation de l'agent économique dans les condition de déficit de la mise en œuvre de canaux formels.

A partir de 2016¹ l'approche participative en matière de politique et de planification urbaine a été renforcé dans le cadre de la promotion de la nouvelle politique de proximité menée par le Ministère de l'intérieur et des collectivités locales. Cela passe entre autres par son intégration dans les programmes de développement local et dans l'élaboration d'audits socio-économiques au niveau des communes².

Ces nouveaux programmes de développement de nouvelle génération peuvent en réalité servir de support formel à l'initiative des agents économiques. Dans ce contexte un outil technique tel que la CFU pourrait trouver un véritable champ d'application dans la mobilisation des potentialités foncière.

- *Le déficit d'information, un facteur clé dans la valorisation du foncier agricole sur le marché informel*

Comme nous l'avons observé, le déficit d'information foncière est particulièrement présent chez les habitants concernés par le marché informel du foncier agricole. Il porte aussi bien sur les implications de la planification urbaine (notamment l'intégration future de leurs quartiers dans le périmètre urbain) que sur les effets juridiques des lois de régularisation.

Le problème, ici, ne réside pas dans l'existence des lois ou dans leur efficacité intrinsèque, mais dans le manque d'information accessible et compréhensible par les acteurs concernés autour d'elles. Ce déficit alimente des confusions et des anticipations erronées qui influencent fortement les décisions d'achat sur le marché informel.

Nous avons fait l'observation que l'amalgame sur les disposition de régularisation du titre de propriété dans les lois de régularisation et de mise en conformité ont eu un impact non négligeable sur les décisions de acheteurs. Il en va de même pour les implications de l'intégration des quartiers formels au périmètre urbain.

Le cadre juridique, est en général complexe, pour les habitants. Il est donc essentiel d'engager un travail de sensibilisation et de vulgarisation autour des lois, mais aussi des décisions d'urbanisme, afin que l'information parvienne au les citoyens.

¹ La démocratie participative au niveau des collectivités locales a été introduite dans la constitution de 2016.

² Rapport national de mise en œuvre du nouveau programme pour les villes, Mars 2021.

Dernièrement, un portail de la donnée foncière nationale, a été lancé par la Direction Générale du Domaine National en mars 2024, dans l'objectif de rendre accessibles au public des services liés à la recherche et à la visualisation de données géographiques de référence, incluant les données cadastrales et foncières à l'échelle du territoire national.

Depuis son lancement, il enregistre une moyenne de 3 000 visites par jour, témoignant de l'intérêt du public et des professionnels¹. Parmi ses fonctionnalités, le portail permet l'accès à des cartes thématiques à partir desquels il est possible d'extraire des informations cadastrales détaillées : l'ilot cadastral : Commune, numéro de Section et d'ilots.

Ce portail constitue une plateforme intéressante d'accès à l'information foncière, qu'il serait pertinent à notre sens d'y intégrer, en partenariat avec le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville, des informations sur les droits d'usage définis par les instruments d'urbanisme, les implications réglementaires en cas de non-respect, ainsi que les références juridiques correspondantes.

Ce portail constitue en effet une plateforme intéressante d'accès à l'information foncière et qui peut être un prolongement pertinent, dans une logique de vulgarisation, consisterait à y intégrer, en partenariat avec le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville, des informations sur les droits d'usage prévus par les instruments d'urbanisme, ainsi que sur les implications réglementaires du non-respect de ces droits et les références juridiques pertinentes.

Ceci répondra à deux enjeux majeurs, celui de renforcer la compréhension collective des implications réglementaires en matière foncières auprès des usagers du foncier, mais aussi un moyen concret de promouvoir la visibilité et la transparence autour de la décision foncière dans le cadre de la politique urbaine.

Nous avons vu que le manque de cette transparence est à son tour un facteur de libération du foncier privé sur le marché informel. En effet bien que la politique foncière à Constantine soit, en théorie, stricte et restrictive vis-à-vis de l'extension urbaine en périphérie, de

¹Selon le responsable du portail : Salim Houasnia. Propos recueillis par APS : <https://www.aps.dz/economie/187464-foncier-agricole-pres-de-2-millions-de-visiteurs-au-geoportail-fada-el-djazair-depuis-mars-2024>

nombreuses exceptions sont constatées, aussi bien sur le foncier étatique que privé. Dans le site d'étude, des lotissements réglementaires ont été autorisés sur des terrains agricoles privés, à l'intérieur du périmètre urbain comme à son extérieur, notamment dans le cadre de coopératives foncières.

Ce traitement différencié du foncier agricole, où certains propriétaires bénéficient de la conversion urbaine de leurs terrains tandis que d'autres en sont exclus, alimente un sentiment d'arbitraire chez ces derniers. Il reflète également les rapports de force, les pressions politiques ou les intérêts particuliers à l'œuvre dans les décisions de planification. L'urbanisation informelle n'est, dans ce cadre, qu'un levier de pression parmi d'autres.

Dès lors, un des enjeux majeurs autour de la décision foncière est la transparence, à la fois pour limiter les marges de pression sur les décideurs, mais aussi pour les contraindre à rendre compte de leurs décisions.

IV-3-2-b-Vers une approche préventive de l'étalement urbain informel

Il y a près d'un demi-siècle, lorsque le report de la croissance vers la ville nouvelle a été pensé, l'argument avancé pour son implantation, comme pour celles des villes satellites, était qu'elles étaient suffisamment éloignées pour écarter le risque de conurbation. À ce moment-là, un rayon de 10 à 15 km semblait garantir une distance urbaine suffisante à cet effet. Aujourd'hui, avec le développement de la métropole Constantine, on assiste pourtant à l'avancée certaine vers cette conurbation

Comme nous l'avons souligné dans la problématique développée en première partie, la conurbation, particulièrement à travers les dynamiques d'étalement urbain informel, constitue désormais un défi majeur pour le développement futur de Constantine dans une perspective métropolitaine. Ce constat confère une pertinence particulière à l'adoption d'une approche préventive face à ces dynamiques d'étalement.

Les résultats de notre étude suggèrent qu'une telle approche doit être envisagée à travers une action en amont, en anticipant l'émergence des marchés fonciers informels et en prévenant les conflits liés à l'urbanisation des grandes propriétés foncières privées.

Cela peut être envisagé à travers l'identification, dans le cadre de la gestion foncière locale et de la planification urbaine, des terrains susceptibles de faire l'objet de conflits d'usage, et donc d'être libérés sur le marché informel. Il s'agit ensuite de traiter les sources de ces conflits, notamment par des politiques locales de surveillance, ou encore par la mise en place d'un cadre formel de négociation avec les acteurs privés sur l'usage des sols.

Une telle approche permet à l'acteur public d'assumer activement son rôle, non seulement de régulateur, mais aussi de médiateur du consensus, garant de l'intérêt général et d'un usage optimal du foncier. L'étude a montré que, malgré les synergies qui peuvent exister entre les acteurs privés, l'informalité ne sert pas équitablement leurs intérêts respectifs.

Au niveau opérationnel, nous proposons d'identifier les terrains susceptibles d'être libérés sur les marchés informels. Nous nous sommes inspirés pour ce faire des méthodes d'évaluation des risques naturels basées sur l'analyse croisée de facteurs. Dans le cas présent, nous proposons de calculer la probabilité de libération sur le marché foncier informel à partir de paramètres spatiaux identifiés comme facteurs clés de cette mise sur le marché, à savoir la propriété privée combinée à certaines caractéristiques du foncier, telles que la proximité de noyaux urbaine et d'infrastructures. Les étapes détaillées de la conception de la carte figurent en annexe B

Nous nous appuyons sur les résultats de notre étude pour définir les paramètres spatiaux entrant en jeu dans l'urbanisation informelle. On peut distinguer deux types de paramètres. Ceux qui en sont cruciaux marché informel du foncier :

- La disponibilité de l'assiette foncière /absence du bâti : A
- Le Statut juridique privé de l'assiette foncière : P (plan non actualisé de 1989 faute de plan actualisé /pas pu avoir accès)

Et ceux qui en interaction avec les précédents et entre eux font accroître sa probabilité comme

- La proximité de l'infrastructure existante ou projetée (zone tampon) : I
- La proximité de noyau déjà urbanisé : u (faute de plan cadastrale on utilise la télédétection)

Attribuer à chacun de ces facteurs une valeur binaire, et calculer la vulnérabilité du foncier à l'informalité avec l'équation suivante :

$$V = A * P * (I + U)$$

Avec

$$A = \begin{bmatrix} A_{00} & A_{01} & \dots & A_{0n} \\ A_{10} & A_{11} & \dots & A_{1n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ A_{m0} & A_{m1} & \dots & A_{mn} \end{bmatrix}; A_{jk} = \begin{cases} 0 \\ 1 \end{cases} \text{ with } j = 0 \text{ to } m; k = 0 \text{ to } n$$

$$P = \begin{bmatrix} P_{00} & P_{01} & \dots & P_{0n} \\ P_{10} & P_{11} & \dots & P_{1n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ p_{m0} & p_{m1} & \dots & p_{mn} \end{bmatrix}; P_{jk} = \begin{cases} 0 \\ 1 \end{cases} \text{ with } j = 0 \text{ to } m; k = 0 \text{ to } n$$

$$I = \begin{bmatrix} I_{00} & I_{01} & \dots & I_{0n} \\ I_{10} & I_{11} & \dots & I_{1n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ I_{m0} & I_{m1} & \dots & I_{mn} \end{bmatrix}; I_{j,k} = \begin{cases} 0 \\ 100 \end{cases} \text{ with } j = 0 \text{ to } m; k = 0 \text{ to } n$$

$$U = \begin{bmatrix} U_{00} & U_{01} & \dots & U_{0n} \\ U_{10} & U_{11} & \dots & U_{1n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ U_{m0} & U_{m1} & \dots & U_{mn} \end{bmatrix}; U_{j,k} = \begin{cases} 0 \\ 10 \end{cases} \text{ with } j = 0 \text{ to } m; k = 0 \text{ to } n$$

Encadré 4. Fiche technique pour le calcul de la vulnérabilité du foncier au marché informel.

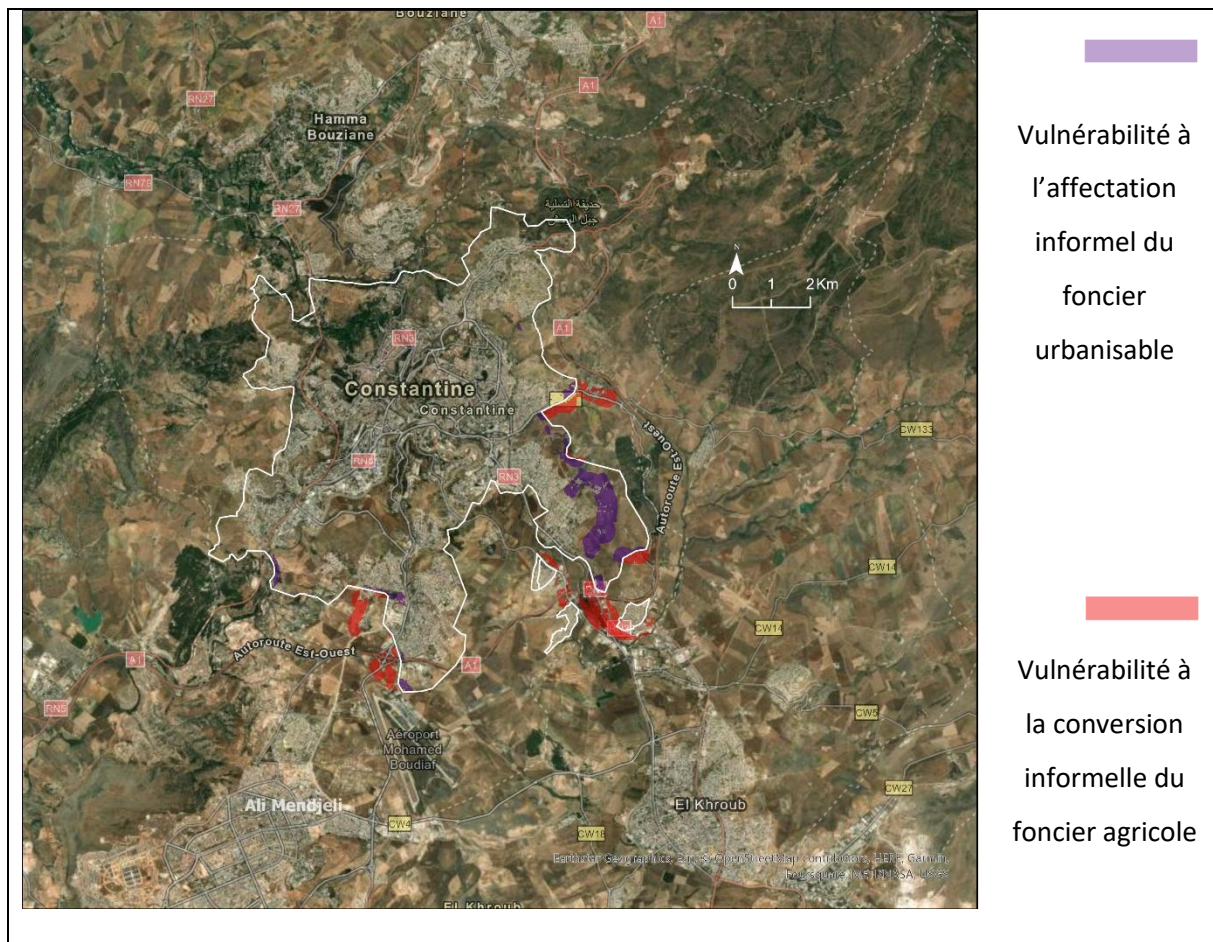


Figure 18. Carte de vulnérabilité du foncier au marché informel.

Cet outil implique par nature une approche locale de la gestion foncière, car il repose sur le contexte local. Il constitue une aide à la décision pour les urbanistes dans le cadre de la planification stratégique à travers :

- L'opérationnalisation de l'approche participative dans la planification avec acteurs concernés :

Lors de l'établissement des réserves foncières à urbaniser, l'outil permet aux planificateurs d'anticiper le marché informel en négociant, avec les propriétaires fonciers, l'intégration des terrains susceptibles de faire l'objet d'une urbanisation informelle, dans le cadre d'une stratégie clairement définie de conversion du foncier rural.

Lors du processus d'affectation foncière, il permet aux décideurs d'anticiper les conflits en impliquant les propriétaires fonciers dès les premières phases du processus décisionnel. Actuellement, ces derniers ne sont consultés qu'au moment de l'enquête publique, une fois le plan d'affectation établi, ce qui conduit fréquemment au rejet de certaines affectations et à des demandes de modification, allongeant ainsi le délai d'élaboration des plans. L'implication précoce des propriétaires dans les phases décisionnelles se révèle d'autant plus pertinente qu'elle se pratique déjà, bien que rarement et de manière informelle, par l'intégration ponctuelle de certains propriétaires terriens dans les commissions d'approbation de l'affectation foncière, dans le but de prévenir les conflits. Il devient donc nécessaire de formaliser et de systématiser cette pratique. Par ailleurs, associer les propriétaires fonciers au processus décisionnel permettrait d'élargir le champ de la planification au-delà du logement et des équipements collectifs, pour y inclure des équipements à but lucratif non envisagés par les planificateurs, mais pourtant nécessaires aux usagers de la ville.

- L'ajustement des décisions de planification susceptibles d'alimenter la valorisation du foncier sur le marché informel :

En évaluant les effets des décisions futures en matière d'infrastructures et d'aménagement sur les terrains environnants.

En déterminant les parcelles à prioriser dans l'affectation des usages du sol pour devancer les affectation informelle susceptibles de survenir entre l'intégration des terrains dans le périmètre urbain et leur affectation réglementaire.

- L'appui à une supervision plus efficace des terres agricoles.

L'identification des infractions légales sur les terres agricoles est réalisée par les délégations communales relevant du service agricole, soit à travers des inspections de terrain, soit par la détection via imagerie satellite. À cet égard, la carte peut constituer un outil de ciblage pour orienter les interventions.

Il convient toutefois de préciser que nous sommes conscients des limites de cet outil, qui s'inscrit dans le cadre spécifique des résultats de cette étude et des données à notre disposition.

Néanmoins, l'objectif principal que nous avons souhaité mettre en avant à travers lui est l'adoption d'une approche préventive de l'urbanisation informelle. Celle-ci repose sur l'analyse des facteurs entrant dans la valorisation de du foncier de la grande propriété privées sur le marché informel, ainsi que sur la démonstration de la faisabilité d'une telle approche dans le cadre d'une gestion foncière locale.

Conclusion

Nous avons, dans ce chapitre, confronté les résultats de notre étude aux questions posées dans la problématique ainsi qu'aux hypothèses de recherche. Il a permis de mettre en évidence l'existence de deux marchés fonciers informels, celui du foncier agricole et celui du foncier urbanisable, porteurs de logiques distinctes de production urbaine informelle. Mais aussi le fait que ces marchés sont à la fois le produit des lacunes de la régulation foncière et urbaine, et révélateurs d'une gouvernance locale encore insuffisamment outillée.

Par ailleurs, nous y avons démontré la pertinence de l'approche par les marchés fonciers dans la maîtrise de l'étalement urbain informel de Constantine : d'une part parce qu'elle permet une évaluation différenciée des marchés fonciers informels à l'œuvre et de ce fait elle ouvre la voie à un rattrapage efficace des échecs de la régulation existante. D'autre part, même en l'absence de telles réformes structurelles immédiates, elle met en lumière les interventions possibles à l'échelle locale, dans le cadre de la gouvernance métropolitaine, à travers une

approche préventive de l'étalement urbain informel ciblant les mécanismes mêmes de ces marchés.

Conclusion Générale

L'urbanisation informelle constitue à Constantine, comme dans de nombreuses villes du Sud, un fait urbain majeur et permanent. En Algérie, elle s'inscrit dans une trajectoire historique marquée par l'articulation souvent conflictuelle entre les échelles nationale, locale et individuelle, aussi bien dans les processus de décision que dans les formes concrètes de production urbaine.

Cette thèse s'est attachée à en comprendre les mécanismes spécifiques à travers une double démarche, à la fois analytique et empirique à travers le cas de Constantine. L'originalité de ce travail réside dans trois apports majeurs :

D'abord, par son positionnement épistémologique : la recherche s'inscrit dans une posture pragmatique, fondée sur l'étude de cas, visant à produire une connaissance utile et mobilisable pour l'action et la décision. Cette orientation découle du constat de la permanence du phénomène informel et du besoin de réponses opérationnelles face défi qu'il pose aux décideurs et à la planification urbaine. La posture pragmatique offre la flexibilité nécessaire pour mobiliser les outils méthodologiques les plus pertinents et permet d'articuler étroitement travail de terrain et cadre théorique. Cette approche a permis un va-et-vient constant entre observation, enquête et conceptualisation, conduisant à une connaissance à la fois contextualisée et ancrée dans la théorie.

la recherche a inscrit la problématique de l'informalité dans le contexte actuelle de métropolisation de Constantine et ce que cela implique en termes de mutations des mécanismes et recomposition des acteurs et de leurs interaction, mais surtout en termes des enjeux que l'urbanisation informelle pose : la gestion de la ressource foncière dans la périphérie métropolitaine, les perspectives et stratégies de développement future de la ville, la maîtrise de l'étalement urbain et la conurbation, ainsi que de la gouvernance métropolitaine.

Enfin, la thèse se distingue par son positionnement théorique et empirique, centré sur l'analyse de l'étalement informel à travers les mécanismes des marchés fonciers. Cette approche s'est révélée particulièrement pertinente pour appréhender la complexité des dynamiques spatiales informelles dans la périphérie constantinoise et la pluralité des logiques d'acteurs qui y interviennent. Le travail de terrain a permis d'identifier deux marchés fonciers informels principaux, en amont de l'urbanisation : celui du foncier agricole et celui du foncier urbanisable, ainsi que leurs acteurs, leurs logiques et leurs effets concrets sur la composition urbaine de la périphérie.

Cette approche fournit un cadre objectif pour l'évaluation des pratiques foncières informelles, au-delà de leur statut juridique, en termes d'efficacité des marchés fonciers et l'optimisation de l'usage du sol. Les résultats de la recherche offre par ailleurs une base de connaissance mobilisable pour la planification et pour une posture préventive de la régulation urbaine. L'approche par les marchés fonciers ouvre des pistes concrètes pour la maîtrise de l'étalement informel : d'un côté, elle met en évidence les défaillances structurelles de la réglementation foncière et urbaine ; de l'autre, elle révèle les leviers d'action disponibles à l'échelle locale, notamment dans la perspective d'une gouvernance métropolitaine.

Ce travail contribue par ailleurs à une réflexion plus large sur les modes de régulation de l'informel. Il plaide pour un changement de paradigme : passer d'une logique de régularisation

à posteriori à une approche préventive fondée sur la compréhension des mécanismes d'émergence des marchés fonciers informels. En cela, la thèse ouvre des perspectives nouvelles pour la maîtrise de l'urbanisation informelle, à la croisée de la régulation foncière, de la planification urbaine et de la gouvernance métropolitaine.

Bibliographie

- Abderrahim, H., 2007. LES PROJETS D'URBANISME RECENTS EN ALGERIE.
- Adair, P., 1982. Mythes et réalités de la réforme agraire en Algérie. Bilan d'une décennie. *Études rurales* 85, 49–66.
- Adaku, E., 2011. Urban Sprawl: A view from developing and developed Countries.
- Aguibetova, O., 2006. LE CONCEPT DE LA METROPOLISATION: TRANSFORMATION D'UNE VILLE EN UNE "VILLE MONDIALE."
- Ainas, Y., Ouarem, N., Souam, S., 2012. Les hydrocarbures : atout ou frein pour le développement de l'Algérie ? *Revue Tiers Monde* 210, 69.
- Akinola, S.R., 2016. Urbanization, Collective Action and Coping Strategies in Informal Areas of African Cities: A Polycentric Environmental Planning Perspective. In: *Dynamics and Resilience of Informal Areas: International Perspectives*. Springer.
- Alonso, W., 1964. *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*. Harvard University Press.
- Ammi, A., 2022. THE STRUCTURAL TRANSFORMATION OF THE ALGERIAN ECONOMY: REALITY CHECK LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DE L'ECONOMIE ALGERIENNE : ETAT DES LIEUX. *Revue d'Economie et de Statistique Appliquée* 19, 17–82.
- ARAMA, Y., 2007. PÉRI-URBANISATION, MÉTROPOLISATION ET MONDIALISATION DES VILLES L'EXEMPLE DE CONSTANTINE (Doctorat d'État). UNIVERSITE MENTOURI DE CONSTANTINE, Constantine.
- Armature urbaine 2008.pdf (No. 163), 2011. . ONS La Direction Technique Chargée des Statistiques Régionales, l'Agriculture et de la Cartographie.
- Attia, S., Shabka, S., Shafik, Z., Ibrahim, A., 2016. *Dynamics and Resilience of Informal Areas: International Perspectives*. Springer.
- Bayat, A., 1997. Un-civil society: The politics of the "informal people." *Third World Quarterly* 18, 53–72.
- Belguidoum, S., 2021. Transition urbaine et nouvelles urbanités: la ville algérienne dans tous ses états.
- Belguidoum, S., Mouaziz, N., 2010. L'urbain informel et les paradoxes de la ville algérienne : politiques urbaines et légitimité sociale. *Espaces et sociétés* 143, 101–116.
- Bendjelid, A., 2001. Armature urbaine et population en Algérie. *insaniyat* 131–138.
- Bergel, P., Kerdoud, N., 2010. Nouveaux lieux du commerce et transformation des pratiques de consommation dans les villes algériennes. Étude de cas à El Eulma et Onama/El-Ghazi (Constantine). *Norois* 75–89.
- Bernt, M., Colini, L., 2013. Exclusion, Marginalization and Peripheralization. Conceptual concerns in the study of urban inequalities.
- BNEDER, B.N. d'Études pour le D.R., 1989. ETUDE DE DEVELOPPEMENT RURALE INTEGRE DE LA WILLAYA DE CONSTANTINE (No. DS . 161/89-01). WILLAYA DE CONSTANTINE DIVISION DU DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES HYDRAULIQUE ET AGRICOLE, Constantine.
- BOUFENARA, K., 2022. L'ÉVALUATION COMME OUTIL STRATEGIQUE D'AIDE A LA DECISION DANS LA DEMARCHE DU PROJET URBAIN : CAS DE CONSTANTINE.
- Bouyacoub, A., 1997. L'économie algérienne et le programme d'ajustement structurel. *Confluences Méditerranée, LE MAGHREB FACE À LA MONDIALISATION* 77–85.
- Brueckner, J.K., 2000. Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies. *International Regional Science Review* 23, 160–171.
- Brueckner, J.K., 2001. Urban Sprawl: Lessons from Urban Economics. *urb* 2001, 65–97.

- Brueckner, J.K., 2009. Government Land Use Interventions: An Economic Analysis. In: Lall, S.V., Freire, M., Yuen, B., Rajack, R., Helluin, J.-J. (Eds.), *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization*. Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 3–23.
- Castells, M., 1970. Structures sociales et processus d'urbanisation : analyse comparative intersociétale. *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 25, 1155–1199.
- Castells, M., 1983. *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. University of California Press.
- Chaléard, J.-L., 2014. *Métropoles aux Suds, le défi des périphéries ?* KARTHALA Editions.
- Cheshire, P., Vermeulen, W., 2009. Land markets and their regulation: the welfare economics of planning. In: Geyer, H.S. (Ed.), *Land Markets and Their Regulation: The Welfare Economics of Planning*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Chiodelli, F., Moroni, S., 2014. The complex nexus between informality and the law: Reconsidering unauthorised settlements in light of the concept of nomotropism. *Geoforum* 51, 161–168.
- Chouguiat-Bemmallem, S., 2014. L'HABITAT INFORMEL DANS LA VILLE DE CONSTANTINE : ÉTALEMENT URBAIN ET INÉGALITÉS SOCIO-SPATIALES. *Sciences & Technologie D*, 9–19.
- Cliquet, G., 2002. Chapitre 2 La localisation commerciale: méthodes, stratégies et perspectives. In: *Stratégies de localisation des entreprises commerciales et industrielles*. De Boeck Supérieur, pp. 39–68.
- Comby, 2015. L'impact des politiques sur la valeur dans les six marchés fonciers. *La revue foncière, Valeurs foncières & politiques publiques* 33–36.
- Comby, 2015. L'impact des politiques sur la valeur dans les six marchés fonciers. *La revue foncière, Valeurs foncières & politiques publiques* 33–36.
- Comby, J., 2007. Évaluer sur les six marchés fonciers. *Études foncières, L'évaluation des terrains*.
- Comby, J., 2010. Les six marchés fonciers Une approche des logiques de formation de la valeur. *L'Observateur de l'immobilier*.
- Contribution sur le droit au logement convenable en Algérie, 2017. MISSION PERMANENTE D'ALGERIE AUPRES DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES A GENEVE ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN SUISSE.
- Cooley, T.F., LaCivita, C.J., 1982. A theory of growth controls. *Journal of Urban Economics* 12, 129–145.
- Côte, M., 1994. Constantine. In: *Encyclopédie berbère*. Edisud, Aix-en-Provence, pp. 2069–2081.
- Cote, M., 2006. Constantine cite antique et ville moderne.
- Coulomb, P., 1973. Propriété foncière et mode de production capitaliste. *Études rurales* 51, 27–66.
- Dadashpoor, H., 2024. Defining urban sprawl: A systematic review of 130 definitions. *Habitat International*.
- De Soto, H., 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books.
- Déclaration du Congrès de Tripoli, 1962. Déclaration du Congrès de Tripoli-PROJET DE PROGRAMME Pour la réalisation de la Révolution Démocratique Populaire.
- Dovey, K., Dovey, K., 2010. *Becoming places: urbanism/architecture/identity/power*. Routledge, London ; New York.
- Durand-Lasserve, A., Selod, H., 2009. The Formalization of Urban Land Tenure in Developing Countries. In: Lall, S.V., Freire, M., Yuen, B., Rajack, R., Helluin, J.-J. (Eds.), *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization*. Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 24–32.

Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization. Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 101–132.

El Kadi, G., 1984. La démocratisation du logement en Algérie - discours et pratiques. *vilpa* 8, 37–58.

Ewing, R.H., 2008. Characteristics, Causes, and Effects of Sprawl: A Literature Review. In: Marzluff, J.M., Shulenberg, E., Endlicher, W., Alberti, M., Bradley, G., Ryan, C., Simon, U., ZumBrunnen, C. (Eds.), *Urban Ecology*. Springer US, Boston, MA, pp. 519–535.

Geniaux, G., Napoléone, C., 2005. Rente foncière et anticipations dans le périurbain. *Économie & prévision* 168, 77–95.

Gilbert, A., 2002. ON THE MYSTERY OF CAPITAL AND THE MYTHS OF HERNANDO DE SOTO: WHAT DIFFERENCE DOES LEGAL TITLE MAKE? *International Development Planning Review* 1–19.

Glaeser, E., Henderson, J.V., 2017. Urban economics for the developing World: An introduction. *Journal of Urban Economics, Urbanization in Developing Countries: Past and Present* 98, 1–5.

Gouverneur, D., 2014. *Planning and Design for Future Informal Settlements: Shaping the Self-Constructed City*. Routledge.

Guerni, H., 2008. Aire métropolitaine: approche dynamique de l'organisation spatiale (cas de Constantine).

HAFIANE, A., 1989. LES DEFIS A L'URBANISME : l'exemple de l'habitat illégal à constantine. ALGERIE : OPU, Alger.

Hafiane, A., Bendjelid, A., 2010. De la fragmentation physique actuelle et passée à la tentative de défragmentation spatiale dans les grandes villes d'Algérie. In: *Villes d'Algérie: formation, vie urbaine et aménagement*. Centre national de recherche en anthropologie sociale et culturelle, Division de recherche, villes et territoires, Oran, pp. 39–68.

Hall, P., Tewdwr-Jones, M., 2011. *Urban and regional planning*, 5. ed. ed. Routledge, London New York.

Halleux, J.-M., 2008. Mobilité relâchée et surabondance foncière : pourquoi et comment gérer l'offre de manière parcimonieuse. In: *Campagne-ville: le pas de deux : enjeux et opportunités des recompositions territoriales*. PPUR presses polytechniques.

Hamilton, B.W., 1975. Property taxes and the Tiebout hypothesis: Some empirical evidence. *iscal Zoning and Land Use Controls* 13–21.

HERRLE, P., FOKDAL, J., 2011. Beyond the Urban Informality Discourse: Negotiating Power, Legitimacy and Resources. *Geographische Zeitschrift* 99, 3–15.

Huchzermeyer, M., Karam, A. (Eds.), 2006. *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, UCTpress. ed. Juta and Company Ltd.

Ihlanfeldt, K.R., 2007. The effect of land use regulation on housing and land prices. *Journal of Urban Economics* 61, 420–435.

Jachnow, A., Moretto, L., Serge Alou, Maecello Balbo, 2016. Governance. In: *N-AERUS Recommendations for the New Urban Agenda: A Cities Alliance and N-Aerus Partnership Activity to Facilitate the Link between Knowledge Generation and Global Policy-Making towards Habitat III*. Cities Alliance.

Jedwab, R., Vollrath, D., 2015. Urbanization without growth in historical perspective. *Explorations in Economic History* 58, 1–21.

Jenkins, P., 2006. Informal settlements: Infernal and eternal? The role of research in policy advocacy and urban informal settlements in Angola. In: *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?* Juta and Company Ltd, pp. 84–100.

Jones, P., 2017. Formalizing the Informal: Understanding the Position of Informal Settlements and Slums in Sustainable Urbanization Policies and Strategies in Bandung, Indonesia. *Sustainability* 9, 14–36.

Kerdoud, N., 2011. Les centralités périphériques et les recompositions territoriales en Algérie _ l'exemple des villes de l'Est-algérien _ Le carnet de l'IRMC.pdf.

Kraas, F., Aggarwal, S., Coy, M., Mertins, G. (Eds.), 2014. *Megacities*. Springer Netherlands, Dordrecht.

Lakehal, A., 2017. La ville nouvelle d'Ali Mendjeli. *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*.

Lall, S.V., Freire, M., Yuen, B., Rajack, R., Helluin, J.-J. (Eds.), 2009. *Urban Land Markets*. Springer Netherlands, Dordrecht.

Layeb, H., 1999. Volontarisme spatial et promotion administrative en Algérie. *Méditerranée* 91, 85–91.

Lee, C.-M., Fujita, M., 1997. Efficient Configuration of a Greenbelt: Theoretical Modelling of Greenbelt Amenity. *Environ Plan A* 29, 1999–2017.

Lefebvre, H., 1967. Le droit à la ville. *L'Homme et la société* 6, 29–35.

Lefèvre, C., 2009. Gouverner les métropoles.

Lury, D.A., Beesley, M.E., Federici, N., Freedman, M., Hoselitz, B.F., Colombo, B., Cooper, J., Blacker, J.G.C., 1966. Book reviews. *Population Studies*.

Mariney, M.Y., Department of Geography, University Malaya, Abdullah, J., Faculty of Architecture, Planning and Survey, University Technology MARA, Mohd Noor, Nisfariza, Department of Geography, University Malaya, Mohd Noor, Norzailawati, Kuliyyah of Architecture and Environmental Design, International Islamic University Malaysia, 2021. Urban sprawl literature review: Definition and driving force. *GEOGRAFIA* 17.

McLaughlin, R.B., 2012. Land use regulation: Where have we been, where are we going? *Cities* 29, S50–S55.

Meskaldji, G., 1994. L'habitat spontané en Algérie: cas de Constantine. *Travaux de l'Institut Géographique de Reims* 85, 83–91.

Mezouaghi, M., 2015. L'économie algérienne : chronique d'une crise permanente. *Politique étrangère* 17–29.

Moroni, S., 2018. Property as a human right and property as a special title. Rediscussing private ownership of land. *Land Use Policy* 70, 273–280.

Mutin, G., 1980. Implantations industrielles et aménagements du territoire en Algérie. *geoca* 55, 5–37.

Mutin, G., 1985. La politique urbaine algérienne. *MOM Éditions* 1, 121–147.

Napier, M., 2009. Making Urban Land Markets Work Better in South African Cities and Towns: Arguing the Basis for Access by the Poor. In: Lall, S.V., Freire, M., Yuen, B., Rajack, R., Helluin, J.-J. (Eds.), *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization*. Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 71–97.

Okyere, S., Kita, M., 2015. RETHINKING URBAN INFORMALITY AND INFORMAL SETTLEMENTS GROWTH IN URBAN AFRICA: A LITERATURE DISCUSSION.

Payne, G., Durand-Lasserre, A., Rakodi, C., 2009. Social and Economic Impacts of Land Titling Programs in Urban and Periurban Areas: A Short Review of the Literature. In: Lall, S.V., Freire, M., Yuen, B., Rajack, R., Helluin, J.-J. (Eds.), *Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization*. Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 133–161.

Perlman, J.E., 1979. *The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeiro*. University of California Press.

Perlman, J.E., 2004. Marginality: From Myth to Reality in the Favelas of Rio de Janeiro, 1969—2002. In: *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lexington Books.

Plantinga, A.J., Lubowski, R.N., Stavins, R.N., 2002. The effects of potential land development on agricultural land prices. *Journal of Urban Economics* 52, 561–581.

Polese, A., 2016. NORMS VERSUS LAWS IN POLICY-MAKING: AN ALTERNATIVE EXPLANATION OF INFORMALITY. *Traditional Dwellings and Settlements Review* 28, 74–75.

Rapport national sur la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les Villes Algérie, 2021.

Raptis, M., 1967. Le dossier de l'autogestion en Algérie. *Autogestions* 3, 1–168.

Rebah, I., 2014. Croissance et étalement urbain de la ville de Constantine « La planification urbaine à L'épreuve » (Magister).

Roy, A., 2005. Toward an Epistemology of Planning. *JOURNAL- AMERICAN PLANNING ASSOCIATION* 71, 147–158.

Roy, A., AlSayyad, N., 2004. *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lexington Books.

Rubiera-Morollón, F., Garrido-Yserte, R., 2020. Recent Literature about Urban Sprawl: A Renewed Relevance of the Phenomenon from the Perspective of Environmental Sustainability.

Safar Zitoun Madani, 2012. Le logement en Algérie : programmes, enjeux et tensions. *Confluences Méditerranée* 81, 133–152.

Satterthwaite, D., 2012. Upgrading Informal Settlements. In: *International Encyclopedia of Housing and Home*. Elsevier, pp. 206–211.

Semmoud, B., 2002. Politique d'habitat et accès au logement en Algérie : L'exemple de l'Oranie. In: Baduel, P.R. (Ed.), *Habitat, État, société au Maghreb, Études de l'Année du Maghreb*. CNRS Éditions, Paris, pp. 127–139.

Semmoud, N., 2003. Les mutations de la morphologie socio-spatiale algéroise / The transformation of Algiers urban morphology. *Annales de Géographie* 112, 495–517.

Semmoud, N., 2015. « Clair-obscur » de l'informel. Contrôle des polarités urbaines informelles à Cherarba, périphérie sud-est d'Alger. *Les Cahiers d'EMAM*.

Sheppard, S., 2010. Informal Sprawl?

Signoles, P., (Ed.), 2009. Les effets territoriaux des politiques publiques dans les périphéries urbaines. Exemples au Maghreb, *Les Cahiers d'EMAM*. Équipe Monde arabe Méditerranée|CITERES.

Souza, M.T., 2009. The Effect of Land Use Regulation on Housing Price and Informality: A Model Applied to Curitiba, Brazil.

Spiga Boulahbel, S., 2005. L'URBAIN NON-PLANIFIÉ FACE À L'URBANISME (Doctorat d'Etat).

Sun, L., Ho, P., 2018. Formalizing informal homes, a bad idea: The credibility thesis applied to China's "extra-legal" housing. *Land Use Policy* 79, 891–901.

United Nations, 2015. *LAND AND HUMAN RIGHTS Standards and Applications*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

Von Hayek, F.A., 1960. *The Constitution of Liberty*. Routledge & Kegan, London.

Wehrmann, B., 2014. Land Development Strategies in Megacities: Guiding Land Use and Land Rights in the Context of Urban Sprawl and Informality. In: Kraas, F., Aggarwal, S., Coy, M., Mertins, G. (Eds.), *Megacities*. Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 75–80.

Zitoun Madani, S., 2012. Le logement en Algérie : programmes, enjeux et tensions. *Confluences Méditerranée* 81, 133–152.

Annexes

A- Questionnaire

DYNAMIQUES URBAINES SPONTANÉES ET METROPOLISATION, ENQUÊTE SUR L'ACTIVITÉ COMMERCIALE, QUARTIER ONAMA, CONSTANTINE
MASRETR | AMENAGEMENT, UBMA

I. التصنيف
الرقم:
النشاط:

تجارة التجزئة تجارة الجملة تجارة شبه الجملة

II. الحالة
1- هل أنت: مالك العمل مستأجر آخر
2- إذا كانت الإجابة بنعم: هل تعيش في هذا المنزل؟ لا
3- منذ متى تمارس هذا النشاط؟ لا

4- هل كنت تمارس هذا النشاط قبل المجهز إلى هذا؟ نعم
5- (إذا كانت الإجابة بنعم) أين؟ و لماذا قمت بتغيير ذلك؟ لا

III. منطقة التأثير
6- من أين تشتري السلع الخاصة بك؟
7- من أين تأتكم الزبائن؟

I. التصنيف
الرقم:
النشاط:

تجارة التجزئة تجارة الجملة تجارة شبه الجملة

II. الحالة
1- هل أنت: مالك العمل مستأجر آخر
2- إذا كانت الإجابة بنعم: هل تعيش في هذا المنزل؟ لا
3- منذ متى تمارس هذا النشاط؟ لا

4- هل كنت تمارس هذا النشاط قبل المجهز إلى هذا؟ نعم
5- (إذا كانت الإجابة بنعم) أين؟ و لماذا قمت بتغيير ذلك؟ لا

III. منطقة التأثير
6- من أين تشتري السلع الخاصة بك؟
7- من أين تأتكم الزبائن؟



B- Etapes de conception de la Carte de vulnérabilité du foncier au marché informel.

Nous nous appuyons sur les résultats de notre étude pour définir les paramètres entrant en jeu dans l'urbanisation informelle. On peut distinguer deux types de paramètres. Ceux qui en sont cruciaux marché informel du foncier :

- La disponibilité de l'assiette foncière /absence du bâti : d
- Le Statut juridique privé de l'assiette foncière : s (plan non actualisé de 1989 faute de plan actualisé /pas pu avoir accès)

Et ceux qui en interaction avec les précédents et entre eux font accroître sa probabilité comme

- La situation de l'assiette foncière vis-à-vis du périmètre urbain : p (sauf zones non constructibles prévues par le PDAU (ZNA non concernés)
- La proximité de l'assiette foncière de la voirie (zone tampon) : v (voirie existante et projetée)
- La proximité de noyau déjà urbanisé (conurbation) : u (faute de plan cadastrale on utilise la télédétection)

Attribuer à chacun de ces facteurs une valeur, et calculer la vulnérabilité du foncier à l'informalité avec l'équation suivante :

Pour les besoins de l'équation on attribue aux facteurs la valeur 1 quand dans le cas où les paramètres sont disponibles et la valeur 0 quand ils ne le sont pas :

	Paramètres cruciaux : Facteurs	Disponibilité	Valeur
b	La disponibilité de l'assiette foncière et donc absence du Bâti	Oui	1
		Non	0
s	Le Statut juridique privé de l'assiette foncière	Oui	1
		Non	0

On attribue aux termes des valeurs binaires : 10 ;100 ;1000 ; ... par ordre d'importance :

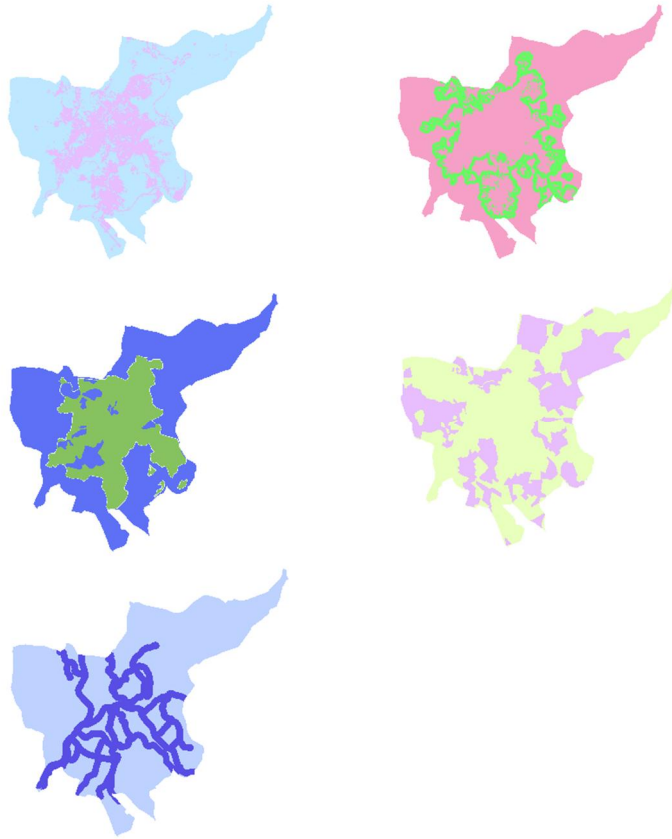
	Paramètre d'exacerbation : Termes	Disponibilité	valeur
p	Intégration de l'assiette foncière dans le périmètre urbain	Oui	1000
		Non	0
V	La situation de l'assiette foncière dans la zone tampon 250m	Oui	100
		Non	0
U	Proximité noyaux urbanisés zone tampon 250m	Oui	10
		Non	0

Classer les valeurs obtenues selon leurs significations en 2 catégories :

Val	Interprétation	Occurrence de l'informel	Actions
1110	Propriété privé avec 2 facteurs ou plus dont périmètre urbain	Risque : conflit autour de l'usage / affectation non planifiée informelle	à cibler pour la négociation / participation des acteurs privés dans
1100			
1010			
1000			
110	Propriété privé hors périmètre	Risque production informel du foncier urbain	A surveiller si agricole / négociier envisager une éventuelle intégration
100	Propriété privé hors périmètre		
10	urbain avec un seul facteurs		
0	/		

Pour produire la carte nous avons recours à l'ArcGIS Pro et plus précisément à son outil Spatial Analyste :

- Attribuer des valeurs avec l'Outil reclassification.



- Effectuer l'équation avec l'outil Calculatrice Raster.

