

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE  
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

**UNIVERSITE DE CONSTANTINE 3**  
**DEPARTEMENT DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME**

N° d'ordre .....

Série .....

**MEMOIRE**  
**POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DE MAGISTER EN URBANISME**

**OPTION : PROJET URBAIN**

Présenté par : **Mr. Radhwane BOUKELOUHA**

*THEME de recherche :*  
**POUR UN PROJET URBAIN STRATÉGIQUE À MILA, LA  
COHÉRENCE URBAINE ET LA QUESTION FONCIÈRE...**

Sous la direction de : **Pr. LABII Belkacem**

**Jury d'examen :**

- Président : **Pr. BOUCHARB Abdelouahab**
- Rapporteur : **Pr. LABII Belkacem**
- Membre : **Dr. BESTANDJI Sihem**
- Membre : **Dr. BOUFENARA Khedidja**

Université de Constantine 3  
Université de Constantine 3  
Université de Constantine 3  
Université d'Annaba

**SOUTENU LE 05/06/2014**

## **SOMMAIRE :**

♦ <b><u>Partie 1 : Présentation du champ de recherche</u></b>	
– Introduction Générale .....	1
– <b>Chapitre 1</b> : Etude théorique du thème.....	9
– <b>Chapitre 2</b> : Présentation de l’Objet de la recherche ; la ville de Mila.....	33
♦ <b><u>Partie 2 : Lecture de la ville de Mila (Diagnostic)</u></b>	
– Introduction .....	54
– <b>Chapitre 3</b> : Analyse processuelle du territoire urbain de Mila.....	55
– <b>Chapitre 4</b> : Analyse du contexte instrumentaire.....	96
– Conclusion 2.....	115
♦ <b><u>Partie 3 : le foncier à Mila, Quel Diagnostic, Quel Etat ?</u></b>	
– Introduction.....	117
– <b>Chapitre 5</b> : L’évolution de la maîtrise foncière en Algérie.....	118
– <b>Chapitre 6</b> : Procédures actuelles d’acquisition et d’occupation du sol dans un marché foncier libre .....	138
– <b>Chapitre 7</b> : Le travail du terrain .....	149
– Conclusion 3.....	170
♦ <b><u>Partie 4 : Quel projet urbain de mobilisation foncière pour une cohérence urbaine à Mila ?</u></b>	
– Introduction .....	172
– <b>Chapitre 8</b> : Le projet urbain foncier de Rennes Métropole.....	174
– <b>Chapitre 9</b> : La politique de mobilisation foncière : Quelles actions ? .....	182
– <b>Chapitre 10</b> : Organiser le projet foncier local .....	188
– Conclusion 4 .....	203
♦ <b><u>Conclusion générale de la recherche</u></b> .....	204
– Glossaire .....	208
– Bibliographie .....	215
– Table des matières	
– Annexes	
– Résumés	

A LA MÉMOIRE DE MA SCEUR

« *WARDA* »...

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à remercier :

- ♦ *Mon encadreur Monsieur **Belkacem LABII** pour ses précieux conseils tout au long de cette recherche, sa contribution à l'avancement de mon mémoire et son soutien,*
- ♦ *Mes enseignants de cette post-graduation (option : Projet Urbain), avec lesquels j'ai passé une année universitaire pleine de découvertes, d'échange scientifique constructif et de bonnes choses,*
- ♦ *L'ensemble des représentants des organismes, acteurs de la ville de Mila, à leur tête Monsieur le Wali de Wilaya « **Abderrahmane KADID** » avec lesquels je me suis entretenu, pour leur accueil et leurs précieuses informations,*
- ♦ *Mes compagnons de cette aventure : **Messaoud, Maya, Rym, Omar et Saïd** pour avoir contribué à rendre cette formation une expérience riche et intéressante,*
- ♦ *Les membres du jury de ce mémoire, pour accepter de participer et de contribuer à améliorer ce travail de recherche.*
- ♦ *Mes collègues de la DLEP et la DUAC de Mila, pour la bienveillance qu'ils m'ont témoignée,*
- ♦ *Je remercie également ma famille qui m'a encouragé tout au long de mes études, de même mes amis et tous ceux qui m'ont aidé à leur manière à l'achèvement de ce mémoire.*

**Merci**

**BOUKELOUHA RADHWANE**

## **PRÉAMBULE**

Le présent mémoire s'inscrit dans le cadre des études pour l'obtention du diplôme de magistère en Urbanisme, option « *Projet Urbain* », il traite la problématique de la cohérence urbaine dans la ville de Mila, un thème à la fois classique et nouveau ; abordé car toutes les études et recherches en urbanisme parlent de l'incohérence urbaine, Néanmoins, l'approche utilisée par cette recherche est processuelle-historique afin de comprendre les mécanismes ayant le plus d'influence sur la morphologie urbaine de la ville et sa structuration en liaison avec la question foncière très agissante pour le cas de Mila.

Ce mémoire est composé afin de faciliter sa lecture en quatre grandes parties :

- Une première partie introductive
- Une deuxième partie de lecture processuelle de la ville de Mila
  - Une troisième partie de l'enquête foncière
  - Une quatrième et dernière partie de synthèse

Une partie d'annexes contenant tous les supports et données quantitatives et qualitatives clôturent le document.

## **PARTIE 1 : DÉTERMINATION DU CHAMP DE RECHERCHE**

- *Introduction Générale*
- *Etude théorique du thème*
- *Présentation de l'Objet de la recherche ; la ville de Mila*

## ▪ Introduction générale :

L'Urbanisme en tant que discipline traitant et cherchant des remèdes aux problèmes et maux de la ville tend à tisser des liens étroits avec les autres sciences et disciplines en fouillant leurs avancées et découvertes afin de les exploiter pour trouver des solutions aux différents problèmes dont souffre la ville actuellement, entre autre la **science foncière** qui se veut une science de la mobilisation des terrains, de les rendre disponibles pour les fins de l'urbaniste.

Toute ville doit afin de répondre à ses besoins de développement penser à gérer les ressources **foncières** dont elle dispose de façon à garantir une cohérence et un équilibre entre ses richesses et ses besoins sans compromettre celles des générations futures.

La question reliant ces deux champs d'intervention sur le territoire urbain à savoir l'urbanisme et la science foncière est la suivante :

Comment peut-on concilier entre le besoin d'assurer un développement **cohérent** tout en rationalisant au maximum l'usage et l'occupation de cette source rare, non renouvelable et origine de tout projet sur un territoire ?

La réponse sur une telle question n'est pas si évidente avec la complexité du système actuel « ville », c'est-à-dire les formes urbaines visibles, les usages des citadins et les significations données aux différents espaces sont les effets résultants des interactions complexes qu'entretiennent les facteurs déterminants que sont le développement historique, les progrès techniques, la réglementation, l'organisation sociale, les conjonctures économiques, le pouvoir politique, les références culturelles et les conceptions du monde de la société. Quelle forme doit prendre la ville d'aujourd'hui ?

Le débat sur la forme des villes connaît une vigueur nouvelle à propos de la « densité ». Un thème qui s'enracine aussi dans la « pénurie foncière » et le renouvellement urbain à l'heure des démolitions des tours et barres et des nouvelles contraintes énergétiques et environnementales. Entre les tenants des villes denses et ceux des villes diffuses, le débat cristallise souvent des choix opposés de société. Il est certain que la première est plus économique et durable mais est ce qu'il y a toujours la disponibilité foncière maîtrisable au centre urbain et ses alentours ? Le cas de la ville de **Mila** sera pris comme exemple d'étude sur la **cohérence urbaine** et la **question foncière**.

## ◆ Problématique de la recherche :

La ville de Mila ne peut échapper aux problèmes de la ville moderne, une petite ville qui s'est développé dans le temps avec des fréquences plus ou moins irrégulières, occupant à chaque fois un statut particulier par rapport à son environnement spatial mais aussi historique et socio-économique.

Mila, une ville de l'intérieur de l'est algérien connue par son histoire riche ; les civilisations passées par son territoire ont laissé des monuments, des tissus et des traces vus en ce jour même. Un site stratifié qui mérite une attention particulière de la part des responsables, des citoyens qui y vivent mais aussi des chercheurs et étudiants d'où l'idée d'établir une recherche sur cette ville qui souffre d'énormes problèmes.

La ville abrite depuis environ trente ans (1984) le chef-lieu de wilaya, avec ses 13 daïra et 32 communes, elle doit assurer un rôle de commandement administratif et de gestion important, pour cela elle doit être cohérente aussi bien fonctionnellement que structurellement.

La simple observation de l'évolution de la ville durant les deux périodes coloniale et poste indépendance démontre que la ville de Mila manque de cohérence, de liaison et de continuité entre les tissus qui la forment, à savoir ;

- Le tissu traditionnel caractérisant sa vieille ville, en dégradation progressive malgré les tentations de la sauvegarde,
- Le centre colonial étouffé par l'activité commerciale et congestionné par le trafic très important par rapport à sa taille.
- Les extensions de la ville implantées en tâches dispersées sur les quatre côtés du centre coloniale et dont la logique d'implantation semble être liée à un besoin en matière de logement s'accroissant de plus en plus avec le passage de la ville au statut de chef-lieu de wilaya en 1984.

Avec le temps, la ville a consommée tout son portefeuille foncier (réserves foncières de la commune) et se trouve actuellement devant un problème de gestion urbaine liée au foncier dont on ne peut négliger l'ampleur et les impacts surtout avec le développement de sa population qui avoisine actuellement les 72044 habitants<sup>1</sup>.

Mila est une ville qui manque de cohérence, de continuité entre ses tissus, elle se développe anarchiquement et dont l'avenir en matière de gestion urbaine et foncière est incertain.

Cette étude qui se présente comme une théorisation d'un problème spécifique à la ville de Mila va tenter de mettre sous la lumière un thème d'actualité souvent qualifié de vague, confus, complexe... **Le foncier**, Néanmoins en tant que chercheur en urbanisme notre réflexion va se concentrer sur son volet nature juridique et son lien avec l'occupation du sol, c'est-à-dire l'aspect reliant la gestion urbaine et l'occupation des assiettes foncières en prenant en compte leur statut juridique.

### **Quel processus menait-il à cette situation d'incohérence et d'étalement urbain**

**incontrôlé ?** Telle est notre question de départ de la recherche, car agir en tant qu'acteur de la ville nécessite une compréhension préalable des mécanismes causant le phénomène en question d'où l'idée d'opter pour une approche analytique à la fois systémique et processuelle.

---

<sup>1</sup> Source ; DPAT Mila 2013.

### ♦ L'hypothèse de la recherche :

La rareté des assiettes foncières de nature juridique domaniale et/ou communale et la prédominance du caractère privé du foncier existant situé dans les secteurs à urbaniser pose un problème lors de l'affectation des terrains pour la réalisation des nouveaux programmes de logement, secteur sensible et déterminant dans l'urbanisation. Des programmes importants sont bloqués, et le seul souci est d'implanter ces programmes pour répondre au déficit important en la matière.

Mise à part les contraintes physiques tels que les glissements de terrains, la sismicité, l'inondation et l'érosion des sols ; la forte pente qui caractérise le territoire (est-ce des contraintes pour l'urbanisation et /ou l'urbanisme ?), on pense qu'un **problème de foncier** est lié à cette situation se trouve en amont du fait que Mila avec la dominance de la **propriété foncière privée** des terrains composants son territoire urbain ne peut plus penser à une **stratégie globale** de développement urbain pour répondre aux différents besoins, mais elle répond à des besoins quantitatifs par des projets ponctuels qui manquent eux-mêmes de cohérence et d'homogénéité et que cette incohérence partielle qui a influencé sur l'organisation du système urbain ainsi sur l'image de la ville. Notre hypothèse sera donc :

*L'absence d'une stratégie (projet urbain) foncière libérant le foncier privé à Mila perdurera le développement incohérent et anarchique de la ville.*

### Les concepts clés de la recherche :

- **Cohérence urbaine**
- **Foncier**
- **Stratégie foncière/ projet urbain foncier**

Afin de vérifier notre hypothèse et répondre à la question de recherche, d'autres questions viennent élucider voir simplifier cette première question et permettre par la suite une définition des pistes de recherche ;

- Est-ce que l'aménagement inadapté, incohérent de l'espace urbain à Mila est le résultat d'une mauvaise maîtrise foncière ? ou bien d'une absence en matière d'application efficace des instruments d'urbanisme ?
- Quel processus a mené à cette crise urbaine ?
- Le manque de terrains domaniaux est la prédominance de la propriété privée sont-elles les seules raisons de cette crise ?
- Quelle relation existe-il entre la propriété foncière et l'aménagement urbain (l'urbanisme) ?
- Quels sont les acteurs responsables de cette situation ? acteurs publics ou privés ?
- La crise foncière à Mila ; est-ce une crise de l'offre et de la demande ?
- Les procédures actuelles d'acquisition du sol notamment l'expropriation et la préemption sont –elles suffisantes pour alimenter le portefeuille foncier de la ville ?
- Quels sont les outils fonciers nécessaires pour alimenter le réservoir foncier de la commune ?
- Quelle solution pour cette crise ? Faut-il mobiliser rapidement du foncier pour répondre à la demande actuelle ou bien mener des procédures longues et complexes de renouvellement urbain sur des biens fonciers plus longs et plus chers à maîtriser ?
- Quelle politique foncière pour maîtriser la situation foncière et urbaine de la ville ?
- Comment prendre en compte le foncier dans un projet de territoire ?
- Quelle stratégie faut-il pour l'application des enseignements des instruments d'urbanisme (PDAU-POS) sur le terrain pour limiter les affres d'une urbanisation sans lignes directrices ?
- Quels acteurs faut-il mobiliser pour la mise en scène du projet urbain de la ville ?
- Comment impliquer tous les acteurs de la ville autour d'un projet urbain de mobilisation foncière pour une cohérence urbaine de la ville ?
- Le pôle urbain qu'on vient de proposer pour absorber la demande en matière de logement et d'équipements publics, est-il la bonne solution pour le problème foncier de Mila ? quelles sont les conditions de réussite de telle opération (projet) ?
- Le projet urbain doit être pensé avec la ville existante et non contre elle ou en dehors d'elle comme reproduction de la ville sur elle-même, non comme croissance ou étalement de la ville (construire la ville sur la ville), comment cela est possible dans le cas de la ville de Mila ?

♦ **Les objectifs de recherche à atteindre :**

- Comprendre le processus menant à cette crise urbaine.
- Montrer le rôle du foncier comme élément de base de toute intervention sur le territoire urbain.
- Identifier la relation existante entre la propriété foncière et l'aménagement urbain.

### ♦ Méthodologie de la recherche :

Cette partie doit pouvoir répondre à la question « **Comment** ? », elle doit expliquer en détail comment on a mené notre recherche. Pour cela on va suivre l'ordre chronologique de cette expérience.

Notre recherche sur la cohérence urbaine et le foncier à Mila était le chemin logique et successif des étapes suivantes :

#### a) Choix du thème (Sujet de recherche) :

Chaque choix ne doit pas se précipiter sur un thème jugé intéressant avant d'en avoir évalué les possibilités de réalisation et avant de l'avoir localisé dans une problématique générale. Il fallait donc se documenter, de demander conseil et connaître l'état des recherches dans le domaine. Comme toute recherche, notre choix était fait par rapport à des critères subjectifs et objectifs :

Les critères objectifs se rapportent à la faisabilité du sujet par rapport au temps disponible, au ressources matérielles et à l'accessibilité aux lieux et aux documents ; originaire de **Mila** et y résidant, le choix de cette ville m'a semblé le plus évident et pertinent.

Les critères subjectifs concernent l'intéressement personnel au sujet de la cohérence et l'organicité urbaine. En effet, le projet de la cinquième année sur la requalification de la ville de Cherchell était malgré le temps court de son élaboration un exemple intéressant sur la mise en connexion des différentes parties d'une ville stratifiée et complexe, s'ajoute à cela l'expérience acquise à la direction de logement et des équipements publics de Mila nous permettant de voir quelques aspects de la réalité structurante de cette ville. **Le foncier** semblait être la question la plus appropriée à notre objet d'étude (Mila) car un problème surmonté en surface ces dernières années empêchant tout développement de la ville et nécessitant une réflexion sérieuse et étendue, et la **cohérence urbaine** était l'angle d'attaque et le meilleur point de vue par lequel une première observation de l'objet sera en mesure de formuler la question principale ou la problématique de la recherche.

Les étapes de la démarche consistent en un premier temps, à construire un objet de recherche, à partir d'une constatation (observation) pour élaborer une problématique. Le

sujet porte sur la question foncière à Mila et son influence sur la cohérence de la ville, son fonctionnement et son image.

**b) La formulation de la problématique et de l'hypothèse de recherche :**

La problématique, c'est l'ensemble construit, autour d'une question principale, des hypothèses de recherche et des lignes d'analyse qui permettront de traiter le sujet choisi.<sup>1</sup>

Notre question principale était la suivante :

**Quel processus menait-il à cette situation d'incohérence et de discontinuité urbaine ?**

L'objectif de toute problématique est de formuler des réponses sous formes d'hypothèses. C'est pourquoi nous allons tester dans la présente étude une hypothèse dont on pense la cause de l'état problématique décrit :

L'absence d'une **stratégie (projet urbain)** foncière libérant le **foncier privé** à Mila perdurera le **développement incohérent** et anarchique de la ville.

Notre hypothèse est de type « bi-varié » à effet causal car elle explique un phénomène urbain en mettant en corrélation deux faits (variables) dont l'un est la cause de l'autre.

**c) La définition des méthodes et matériels :**

Pour vérifier notre hypothèse et répondre aux questionnements, l'étude a fait appel aux démarches et approches suivantes :

- ◆ **L'approche théorique** par l'étude des concepts-clés :
  - ◆ Analyse conceptuelle, faire ressortir et définir les concepts de l'hypothèse et les relations entre elles à savoir : Foncier, Cohérence urbaine, Projet Urbain.
- ◆ **La méthode Analytique par l'analyse des modèles et des données préétablies.**
- ◆ **La méthode d'enquête** et ses outils (observation, entretien, questionnaire).
  - ◆ Les entretiens
  - ◆ Les questionnaires selon acteurs
- ◆ **La méthode Analytique et systémique historique** (processuelle).
  - ◆ Analyse du processus de formation et de transformation de l'organisme urbain de Mila par le modèle théorique de la typologie processuelle élaboré par Saviero Muratori et développée par son continuateur G. Canniggia. dont on va essayer une brève présentation.

---

<sup>1</sup> Michel Beaud, *L'art de la thèse*, Casbah éditions, Alger, 1999, Page 32.

# Méthodologie de recherche

## Observation (Quoi?)

Incohérence, discontinuité entre les différents  
tissus formant l'organisme urbain

Urbanisation sans ligne directrice, étalement  
urbain incontrôlé

## Problématique

Quel processus a mené à cette situation de crise ( pourquoi?)

## Hypothèse de recherche (bi-varié à effet causal)

L'absence d'une stratégie foncière libérant le potentiel foncier privé de la ville de Mila  
perdurera le développement anarchique et l'incohérence urbaine

## Vérification de l'hypothèse

méthode théorique

méthode analytique et  
historique (typologie  
processuelle)

méthode analytique de  
présentation  
d'exemples de projets

méthode de l'enquête

la stratégie de mobilisation foncière pour un projet urbain stratégique à  
Mila

les conditions

les acteurs

les moyens

## Chapitre 1 : Etude théorique du thème :

Cette partie théorique va essayer en premier lieu de clarifier les concepts-clés de la recherche afin de lever toute équivoque ou ambiguïté et permettre une vision claire du thème, ensuite expliquer les liens et relations entre ces différents concepts à savoir :

**Cohérence urbaine / Foncier / Projet Urbain Stratégique.**

### 1. Définition du concept « Cohérence Urbaine »

La notion de « **ville cohérente** », recherche la proximité de tous à leurs principaux lieux d'activités.<sup>1</sup>

Le mot **cohérence** caractérise la liaison étroite des différents éléments constitutifs d'un ensemble. Toutes les parties de cet ensemble ont un rapport logique, comportant une absence de contradiction entre eux, et sont intimement unis. Ils présentent un rapport harmonieux entre eux, un rapport homogène et sont organisés dans une progression ordonnée. Il est employé dans plusieurs domaines :

En logique mathématique, la cohérence est la propriété d'une théorie absente de contradiction.

En géométrie algébrique, la cohérence est une propriété de certains faisceaux de modules sur un espace localement annelé.

En physique, la cohérence est l'ensemble des propriétés de corrélation d'un système ondulatoire.

En philosophie, le principe de cohérence de Novikov est un principe développé par Igor Novikov au milieu des années 1980 pour résoudre le problème des paradoxes liés au voyage dans le temps

En urbanisme, la cohérence territoriale est un concept lié à la répartition de l'habitat.<sup>2</sup>

La cohérence urbaine concerne, à la fois, **la forme des villes**, leur **typologie architecturale** et leur **logique de fonctionnement**.

---

<sup>1</sup> [www.predit.prd.fr](http://www.predit.prd.fr), Emre Korsu , Marie-Hélène Massot, Jean-Pierre Orfeuill, la ville cohérente

<sup>2</sup> <http://fr.wikipedia.org/>

## – La forme urbaine:

Le terme «**forme urbaine**» a été introduit dans les années 1970, à la suite de l'étude typologique de Venise de Muratori (1959), et de l'étude typo-morphologique de Padoue conduite par Aymonino et al. (1970). Dès le départ ce terme fut perçu comme un mot ayant un « spectre de significations » assez large, mais dont on pouvait espérer que sa propre histoire lui donnerait un jour des repères plus précis. Rien de tel n'est advenu. La parution de l'ouvrage de Richot, Feltz et al. (1985) a suscité les mêmes doutes quant au contenu de cette notion. « On peut regretter l'absence de définition rigoureuse du concept de forme urbaine », écrit Coudroy de Lille (1988).

Ensuite, les deux articles du Dictionnaire de l'urbanisme, consacrés respectivement à la « forme urbaine » (Lévy) et à la «morphologie urbaine» (Merlin) ont déploré les mêmes incertitudes. Merlin signale à ce propos, que « *les concepts utilisés ne sont pas toujours clairs* » et que ce flottement « *traduit un manque certain de rigueur* » (1988), opinion d'ailleurs partagée à la même date par Genestier (1988). Enfin, Burgel ne note pas non plus de progrès sensible dans la définition du terme. Il écrit : « *Pénétrer dans l'univers des formes urbaines fait entrer dans un monde flou, où se côtoient les constructions matérielles, les pratiques concrètes, les représentations des habitants et les idéologies des concepteurs* » (1993).<sup>1</sup>

Philippe Panerai dans son ouvrage « Analyse Urbaine » décrit la forme urbaine comme étant « *un processus continu...et, s'il est possible de la décrire, où de la caractériser à une période précise, on ne peut pas négliger, pour la comprendre, l'étude des périodes antérieures qui ont conditionné son développement et l'ont littéralement formé...*»

Liés à l'histoire et à la géographie, la forme des villes et l'aspect de leurs bâtiments ont été longtemps dictés par les ressources en matériaux, les techniques de construction, les facilités de transport ou les exigences de défense.

La révolution scientifique et industrielle des deux derniers siècles a libéré les villes de ces contraintes. La croissance économique, le développement des réseaux de transport et la progression des échanges ont permis un brassage sans précédent des modes de faire, des

---

<sup>1</sup> Dominique Raynaud, Actes du Colloque LOUEST, CNRS UMR 7544, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 93-120 (hal.inria.fr).

références et des goûts..., cette révolution a eu des effets contradictoires. Elle a certes unifié le monde et banalisé le paysage de ses villes... mais elle a aussi permis l'éclosion d'une floraison étonnante de formes urbaines et architecturales nouvelles.

A partir des années cinquante, **les villes s'étendaient sans que soient créés de nouveaux espaces publics, sans que soit repensée l'organisation de l'ensemble.**

Les opérations se succèdent au gré des opportunités foncières comme autant d'isolats plus ou moins bien rattachés au réseau des voies existantes, routes et chemins ruraux parfois doublés par de nouvelles voies rapides forment l'infrastructure primaire tandis que la desserte locale s'organise de manière autonome à l'intérieur de chaque opération en accentuant les différences et les discontinuités.

Dans les ensembles HLM, l'effet de banalisation générale des espaces libres -au mieux de vastes parcs, souvent une succession de parkings et de pelouses mal entretenues- a comme conséquence les difficultés d'entretien et de gestion dont les charges sont presque entièrement reportées sur la collectivité.

Par contre coup **la maison individuelle est présentée comme la seule alternative sans que soient pris en compte réellement les coûts d'infrastructure et de gestion à long terme de ce type d'urbanisation.** Nouveaux villages et groupements résidentiels s'organisent en cul de sac, parfois à l'intérieur d'un enclos dont l'entrée est contrôlée, loin des services et des équipements publics. L'extension des réseaux, l'augmentation des distances, la dilapidation progressive des meilleures terres agricoles à proximité des grandes villes sont ignorées comme souvent écartées les réflexions sur la vie urbaine, l'insertion des lieux de travail dans le tissu résidentiel, les logiques commerçantes et la réduction des déplacements.

Prise de cette opposition simpliste entre individuel et collectif, la construction de logements, excepté quelques expériences isolées et malgré les tentatives louables, s'avère en général encore incapable aujourd'hui de produire le tissu.

**La ville continue d'être pensée par catégories fonctionnelles, par programmes séparés, par quantités de bâtiments à édifier.**

A l'étranger la situation n'est guère plus satisfaisante ; il suffit de parcourir les réalisations de l'urbanisme officiel de la plupart des villes pour s'en convaincre.

La crise théorique de la forme urbaine est générale et les qualités indéniables de telle ou telle opération ne constituent que des contre-exemples, des « îlots de résistance » face au désastre généralisé.

La forme urbaine constitue aujourd'hui un enjeu qui dépasse le domaine strict des techniciens pour intéresser les aspects économiques, culturels et sociaux.<sup>1</sup>

Le débat sur la forme des villes et loin d'être clos, il resurgit au contraire avec une vigueur nouvelle à propos de la « **densité** »<sup>2</sup>

### La densité

La notion de densité dans le domaine de l'urbanisme, correspond au volume bâti (surface et hauteur) par rapport au volume non bâti. Un urbanisme « peu dense » présente des constructions éparses et/ou de faible hauteur ; l'habitat pavillonnaire illustre aujourd'hui cette notion de « densité faible ». Une densité élevée se constitue de constructions rapprochées et/ou de grande hauteur ; les grands centres urbains incarnent la « densité élevée ». **La notion de densité, dans l'urbanisme durable, renvoie au concept de la ville compacte.** Il s'agit d'une réponse à l'étalement urbain et à l'économie d'espace. La densification permet également de raccourcir les réseaux, d'économiser l'énergie, de réduire les déplacements et de renforcer le lien social. Il existe une multitude d'indicateurs pour mesurer la densité, car de nombreux facteurs entrent en jeu : coefficient d'occupation des sols (COS), coefficient d'emprise au sol (CES), hauteur du bâti, nombre de logements à l'hectare ou au kilomètre carré, densité de population, ...<sup>3</sup>

La densité est au cœur des enjeux urbains contemporains et le dernier mot s'est dit entre les partisans des formes urbaines denses et ceux qui privilégient au contraire les tissus urbains plus diffus. Le débat sur la densité cristallise des choix de société et il révèle souvent des visions contradictoires du monde.

La ville dense permet d'économiser l'espace et de maximiser les réseaux d'infrastructure. Elle autorise aussi souvent des formes architecturales et des modes d'habiter qui peuvent

---

<sup>1</sup> David Mangin, Philippe Panerai, *Projet Urbain*, Editions parenthèses, Marseille, 2002, page8.

<sup>2</sup> [www.fnau.org](http://www.fnau.org), Habitat, Formes urbaines.

<sup>3</sup> [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org), charte de renouvellement urbain durable 2015 (guide- rud-aml)

être attractif pour ceux qui y résident. Un débat ouvert et transparent sur la densité reste d'actualité.<sup>1</sup>

### **Quelles formes urbaines, quelles densités pour la ville durable ?**

Ce qui est d'abord nouveau, c'est que la question des formes bâties et de leurs densités tend à s'exporter sur toutes les parties du territoire, y compris à l'extérieur des agglomérations et dans les espaces autrefois considérés au mieux comme ruraux, au pire comme extensif.

L'explosion de la mobilité, la métropolisation des emplois et des zones d'habitat dans les centres urbains et leur périphérie amènent l'urbain vers des territoires de plus en plus lointains des villes.

A l'étalement urbain périphérique ; phénomène connu, s'ajoute celui d'une extension urbaine plus diluée dans les arrière-pays encore ruraux, et qui se sédimente à partir des villages et hameaux existants. Dans ces deux cas, la question de la forme et du modèle d'habitat est plus que jamais posée dans un contexte de crise énergétique où le besoin d'une ville plus proche et plus accessible ne peut que s'affirmer.

La deuxième nouveauté est la prise de conscience, qui apparaît en voie d'être acquise, de la nécessité d'économiser l'espace partout. Cela concerne autant les grands espaces naturels qui composent la charpente paysagère des agglomérations, que les espaces libres dans le tissu urbain pour y préserver des lieux de respiration. La relation entre forme urbaine, densité, espace ouvert et présence de nature, en lieu avec le bâti se pose donc autant en milieu urbain dense qu'en périphérie. C'est l'une des conditions de cet équilibre entre le renouvellement urbain et l'extension urbaine, celle de créer, en ville, des produits d'habitat offrant des relations de proximité à la nature et pouvant faire contrepoids aux arguments de l'habitat néo-rural.

En matière de formes urbaines plus denses, les solutions techniques existent, nous l'avons vu. L'enjeu est maintenant de sortir du domaine de l'expérimentation et de pouvoir produire plus « banalement » une ville dense, consommant moins de foncier par habitant, où il soit agréable de vivre. Pour cela, il faut convaincre les élus et les habitants qu'il est possible de bien vivre

---

<sup>1</sup> [www.fnau.org](http://www.fnau.org), Habitat, Formes urbaines.

dans une ville plus compacte, que la densité n'est pas synonyme de grands ensembles, d'entassement, de « barres et de tours ».<sup>1</sup>

Densité veut dire avant tout, proximité des services et des commerces, accessibilité par tous les modes de transports (de la marche à pied à la voiture rendue « non indispensable »). Il s'agit d'inventer une nouvelle architecture contemporaine innovante dans ses réponses en termes d'impact énergétique, de confort, de préservation de l'intimité et qui réponde aux désirs des habitants.<sup>2</sup>

Enfin, l'évolution de la société et de nos modes de vie demande à poser un regard nouveau sur nos manières d'habiter ; qu'il s'agisse du vieillissement démographique, du regroupement générationnel ou de la relation plus étroite entre espace habité et espace de travail, l'ensemble de ces évolutions plaident pour une approche plus souple, moins figée, en tout cas plus modulaire de la forme de l'habitat, capable de s'adapter à des structures et des usages plus variés.

---

<sup>1</sup>[www.agur-dunkerque.org](http://www.agur-dunkerque.org), Ces villes qui agissent sur le foncier pour maîtriser leur développement, visions, AGUR, Fev 2007.

<sup>2</sup> Idem

## – La typologie architecturale :

La **typologie architecturale** présente dans les environs - gabarit, matériaux, volumétrie, modénatures, coloris - peut être un élément important à prendre en compte lors de la conception du nouveau quartier. Cette dimension est encore plus prégnante dans le cadre de réhabilitation. Le choix peut être de s'inspirer de ce contexte ou au contraire de le remettre en question en proposant de nouvelles formes architecturales ou urbaines. Pour autant, la prise en compte de facteurs bioclimatiques – orientation, accès au soleil et ombres portées – permet de valoriser les efforts allant dans le sens du confort de vie des occupants.

## – La logique du fonctionnement

Il est également important de s'inspirer du **fonctionnement** du site ; décrypter la composition du tissu urbain et son fonctionnement. Comment s'organisent les principales voies de desserte et comment fonctionnent les îlots ? Y-a-t-il des lieux attractifs ou des centralités ? Le propre de la ville est également de présenter une diversité fonctionnelle, génératrice d'échanges entre habitants, visiteurs, travailleurs et commerçants. La proximité de ces fonctions permet de réduire les distances et de limiter le recours aux modes de déplacements énergivores et joue en faveur de la variété du paysage urbain et de la mixité de ses occupants. La mise en place d'un tel phénomène est complexe, et implique une phase de synthèse. Nous avons ainsi regroupé les fonctions qui composent la ville en cinq catégories :

- **Le logement** : représentatif de toute la gamme et de toutes les typologies en réponse à la notion de parcours résidentiel.
- **Le commerce** : de proximité ou de distribution.
- **Les équipements** : publics et privés, sportif ou culturel, destinés à une offre de loisirs et de connaissances.
- **Les services** : à la personne, publics ou marchands, depuis le point info jusqu'aux professions libérales.

- **Les activités économiques** : activités artisanales, tertiaires, petites et moyennes entreprises.<sup>1</sup>

Définir le concept – Cohérence Urbaine- nous impose d’aborder une notion nécessaire pour cette cohérence à savoir : la mobilité urbaine.

## – **La mobilité**

« La mobilité est la propension d’une population à se déplacer » (Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement, P.Merlin et F.Choay, puf). La mobilité prend une dimension de plus en plus importante dans le temps (les trajets domicile - travail s’allongent) et dans l’espace (les distances parcourues sont de plus en plus importantes). Les dispositifs mis en place doivent permettre à tous, quelques soient l’âge et le degré de mobilité, de se déplacer au sein du quartier, mais aussi au cœur de toute zone urbaine. Aujourd’hui, la modernisation des modes de transports existants y répond en partie : augmentation des cadences, amplitude horaire, confort des usagers, tarification, circulation en site propre,... Pour compléter cette offre, on repense les manières de se mouvoir : renforcement de la multi modalité, mise en place de système de partage et développement de nouveaux modes et axes de transports.

## **Objectif**

- Garantir à tous, l’accès en tout point du territoire, en privilégiant l’usage des modes doux et des transports en commun, afin d’améliorer la qualité de vie des citoyens (réduire les consommations énergétiques, les émissions CO2, la pollution de l’air et de l’eau, le bruit et les accidents corporels).
- Limiter l’usage et l’emprise de l’automobile sur l’espace public.

---

<sup>1</sup> [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org), charte de renouvellement urbain durable 2015 (guide- rud-aml)

## 2. Le foncier comme moteur de toute intervention sur un territoire

Le foncier est au cœur de la stratégie de développement du territoire. Il est le support géographique de toutes les activités humaines (l'habitat, les loisirs, l'activité économique, les transports, le commerce...). Sa maîtrise est donc la condition première de réalisation du projet urbain, tant lors de la reconquête de la ville sur elle-même que lors de la conception de quartiers nouveaux.

### – Qu'est-ce que le foncier ?

A cette question directe voire abrupte, plusieurs réponses possibles. Le foncier est d'abord une matière première : c'est le socle et le support de toutes les activités humaines. Pour le juriste, le foncier se mesure en propriété, statut du sol, règlement, contrainte et servitude. Pour l'écologue, le foncier c'est le sol, écosystème complexe, support de vie, participant au maintien des équilibres naturels. Pour l'urbaniste, il s'aborde en termes d'occupation du sol, de projet de vie. Il est support d'un usage, caractérisé par un relief, un bâti, une forme, une densité. (Et c'est sur ces éléments que notre étude va se pencher et s'intéresser en abordant en second lieu les autres aspects du concept- foncier). Pour l'économiste, le foncier s'analyse en valeur, en rendement (locatif, agricole), c'est une assiette fiscale, un objet d'équilibre financier pour que sa valorisation soit rendue possible.

Le foncier porte en lui un enjeu schizophrène, celui de la confrontation entre l'intérêt général et le droit de propriété « inviolable et inaliénable ».<sup>1</sup>

Le foncier est tout ce qui se rapporte aux propriétés bâties ou non : appartenance, exploitation, revenus et imposition. Le terme est employé pour désigner les terrains constructibles, base de toute opération de promotion immobilière.<sup>2</sup>

Etymologiquement, le bien foncier –du mot fonds- est le bien immuable.

En urbanisme, le mot foncier désigne le sol, le terrain non bâti, le capital de base de tout propriétaire. Parmi tous les éléments constitutifs de l'espace urbain, le foncier, constitué en parcellaire, est l'élément le plus permanent. En tant qu'élément physique, il est indispensable à toute construction ou localisation d'activité. Ses divisions- parcelles ou

---

<sup>1</sup> [www.agur-dunkerque.org](http://www.agur-dunkerque.org)

<sup>2</sup> <http://www.logisneuf.com/definition-foncier.html>

propriétés- créées par l'homme se conservent et marquent de leurs traces l'espace urbain, pendant longtemps, sauf rupture politique, économique et sociale brutale.

L'importance du bien foncier non bâti et du bien foncier bâti-dit bien immobilier- en matière d'urbanisme, s'explique par le fait que tout acte d'urbanisme concerne un bien foncier (construction et lotissement) ou un bien immobilier (transformation et démolition).<sup>1</sup>

Le bien foncier n'est pas un bien comme un autre. Sa valeur n'est pas seulement la résultante de données objectives. Elle dépend de sa situation dans la ville et des droits de construire qui lui correspondent (rente de situation), de ce qui l'entoure comme infrastructures et équipements (rente équipements) et des retombées de l'évolution prévisible de la ville sur sa valeur pour la société (spéculation foncière).<sup>2</sup>

Notre étude s'intéressera au foncier dans ces deux volets ; bâti et non bâti, le premier pour analyser sa logique de mobilisation et le deuxième afin de s'interroger sur son avenir, assurer sa maîtrise, et sous ses deux formes, le foncier est déterminant sur la forme, la structure et le fonctionnement de la ville et donc sur sa cohérence.

#### ▪ **Le foncier urbain comme enjeu économique global**

Avant tout, les villes sont, selon la formule de Fernand Braudel, « autant de transformateurs électriques : elles augmentent les tensions, elles précipitent les échanges, elles brassent sans fin la vie des hommes » (Braudel, 1967). Relais indispensable dans le développement économique d'un pays, « la ville crée l'expansion, autant qu'elle est créée par elle ». Dans le système des échanges mondiaux, la ville joue un rôle central. Il n'y a pas d'échange possible, donc pas de développement économique, culturel d'un pays sans l'existence de ses villes. Les circuits des échanges passent par le réseau des villes, et, d'une certaine façon, imposent à toute ville qui participe à ce circuit d'échanges, de se mettre en situation de compétition avec ses rivales. Dans la gestion de son territoire, la ville doit donc répondre à un niveau international. Dit autrement, elle doit se donner les moyens d'accueillir des développements immobiliers de prestige, favoriser l'installation de sociétés commerciales et culturelles, se doter d'architecture qui permet d'affirmer son image dans la compétition des images des autres villes. Au niveau de sa gestion, le pouvoir politique doit garantir la stabilité et la sécurisation de l'investissement. Le foncier est l'outil qui permet au politique d'assurer ces

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, *Éléments d'introduction à l'urbanisme, Histoire, méthodologie, réglementation*, Page171.

<sup>2</sup> Idem. page 193.

garanties. Les lois qui en régissent l'acquisition, le droit et l'usage doivent être en cohérence avec les lois des autres villes du monde. En ce sens le foncier d'une ville échappe à une pure logique locale.

▪ **Le foncier urbain comme enjeu social**

La ville est aussi le lieu de vie quotidien des citoyens qui y résident. Le foncier assure pour chaque citoyen le droit à la sécurité d'installation pour vivre dignement et élever sa famille. Il conditionne ses capacités à l'emprunt et son accès équitable aux biens essentiels. Il définit sa juste participation par l'impôt pour contribuer au bien-être commun et subventionner les services publics. Au niveau local, les règles régissant le foncier peuvent dépendre des lois particulières d'une société, de ses valeurs et de ses coutumes tout autant que des règlements nationaux. L'efficacité d'une gestion foncière est donc à la fois dépendante des lois nationales, mais aussi de sa capacité à intégrer des pratiques locales ou traditionnelles aux lois et règlements ; de se mettre en correspondance avec les valeurs et les cultures des citoyens.

▪ **Le foncier urbain comme enjeu politique**

Le politique assure par le contrôle juridique et réglementaire qu'il exerce sur le foncier des villes, la collecte équitable des taxes, la sécurité publique pour tous, ainsi que les aménagements fonctionnels et techniques indispensables à la salubrité et à la viabilité des installations. C'est par le politique que passe et se distribue la richesse sous forme de biens et de services. Le foncier permet au politique d'identifier l'individu économique et social. Il est la preuve de son existence urbaine. Son adresse permet autant de définir son niveau de participation financière que son approvisionnement en services, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'une famille.

Ce qui conduit à un autre principe des flux et des échanges entre les trois niveaux, local, national et international. En liant l'économique et le social, le politique permet le développement et l'aménagement des villes pour rayonner au niveau international et assurer leur présence au milieu des autres villes, tout en construisant un cadre de vie local de qualité pour les citoyens.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [www.urb.umontreal.ca](http://www.urb.umontreal.ca), Michel Max RAYNAUD, *Sécurisation foncière : construire les outils d'une stratégie*, *Stratégie*, in « Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine, Le cas de l'Afrique francophone »,

– **La notion de la spéculation foncière :**

La spéculation est un phénomène qui se développe normalement dès lors qu'il y a des villes qui conquièrent de nouveaux territoires et occupent de nouveaux terrains et qu'il y a une dynamique économique conduisant à l'amélioration de la situation dans la ville et des qualités urbanistiques de certains secteurs.

Le spéculateur inscrit son action dans le temps et ne perçoit pas la ville comme un espace statique, mais plutôt comme un espace en continuelle transformation. Cette faculté qu'il a de prendre en considération l'évolution dans le temps lui permet d'anticiper les améliorations et l'urbanisation et de tirer profit de l'accroissement de la demande, par une hausse des prix de terrains qu'il a acheté à des prix relativement bas, au moment où les améliorations n'étaient pas soupçonnées, et qu'il ne revendra que lorsque les améliorations escomptées auront changé l'image et les qualités du quartier et, par conséquent, sa valeur symbolique et marchande.

Le terrain de prédilection du spéculateur n'est pas, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les secteurs centraux déjà constitués, prospères, fortement structurés et à valeur symbolique bien ancrée. Là, les prix sont déjà assez hauts et n'autorisent pas des gains conséquents pour le spéculateur.

En fait, la spéculation se développe le plus dans les secteurs péricentraux reliés directement ou devant être reliés au centre. Là la hausse des prix, attendu des nouveaux avantages dus aux transformations urbaines opérées pour intégrer ces secteurs centraux, est importante.

Les secteurs excentriques, où sont créés de nouvelles voies et constructions, attirent, eux aussi, le spéculateur, mais les bénéfices qu'il y réalise ne sont pas aussi importants et immédiats que dans les secteurs péricentraux, car le développement urbain et le mouvement de construction des quartiers périphériques se fait généralement plus lentement.

En agissant pour ces intérêts particuliers et en tirant un profit, a priori illégitime, des actions d'urbanisation, le spéculateur entre, inévitablement, en conflit avec la collectivité publique, représentant l'intérêt général. En effet, alors que la collectivité établit des plans d'urbanisme et mène des actions d'urbanisation pour améliorer la situation urbaine et satisfaire la demande en infrastructures et en équipements, le spéculateur anticipe les

améliorations et les prévisions des plans d'urbanisme et rend les terrains à bâtir plus chers et plus rares. Généralement, et de ce fait, la collectivité publique se trouve piégée par ses propres prévisions au moment où elle voudra réaliser des infrastructures, des équipements ou des logements et lotissements sociaux ; les prix auront augmenté, sous l'effet de la spéculation, et le financement des projets d'intérêt général deviennent difficile car le cout du terrain absorbe une partie importante de l'investissement.

Les procédures d'expropriation et de préemption freinent les ambitions des spéculateurs et sont justement les outils par le biais desquels les projets d'intérêt général échappent partiellement à la logique infernale de la spéculation foncière et immobilière.

Cette opposition des intérêts particuliers et de l'intérêt général est une donnée incontournable de l'urbanisme dans un environnement libéral.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, éléments d'introduction à l'urbanisme, Casbah éditions, Page 187.

### 3. La notion du projet urbain « Urban Stratégie » :

Après avoir fait la première année de poste graduation en étudiant tout ce qui rapporte au Projet Urbain, notre image sur cette notion large et confuse a été développée grâce aux cours théoriques et séances d'ateliers qu'on a eus le long de l'année. Néanmoins, une difficulté et une ambiguïté de la notion car en cours de formation et d'expérimentation est à noter.

#### ▪ **Bref historique :**

« ...l'histoire commence sans doute à Venise dans les années cinquante quand **Saviero Muratori** engage un travail d'ensemble sur la ville et procède à une première définition des outils de l'analyse urbaine avec les notions de croissance, de typologie et de morphologie ». <sup>1</sup>

De cette première expérience est issu, non sans des débats parfois conflictuels, l'essentiel du courant italien ; **Carlo Aymonino, Aldo Rossi** et **Gorgio Grassi** qui mêlent analyse de la ville ancienne et relecture du mouvement moderne ; **Gregotti** et l'échelle territoriale ; **Maretto, Caniggia** et **Maffei** plus préoccupés de la dimension parcellaire ; **Eduardo Detti, Fanelli, Di Pietro, Marco Massa, Paolo Sica** et le travail sur les villes moyennes de Toscan ; **Cervellati, Scannavini** et l'expérience de Bologne...etc.

L'importance du courant italien est indéniable et tout travail sur la ville aujourd'hui ne peut faire l'économie de s'y référer. Du développement parfois tumultueux de ce courant est ressortie l'idée, rapidement reprise et développée par d'autres, qu'il était possible de reconstruire une discipline : l'Architecture. La formulation au cours des années soixante de l'autonomie disciplinaire de l'architecture, la relation établie à la même époque entre l'architecture et la ville- et entre la crise de l'architecture et la crise de la ville- marquent la prise de conscience de l'impasse dans laquelle se trouvaient l'enseignement et les pratiques professionnelles de l'aménagement urbain après-guerre.

La nécessaire reconstitution d'un savoir-faire sur la ville, sur l'architecture et sur leurs rapports n'est pas le seul fait de l'Italie. Et la fin des années soixante-dix voit se monter çà et là dans les facultés et les écoles des départements d'Urbanistica, d'Urban design ou de projet Urbain qui tentent une double et difficile entreprise. D'une part inverser la

---

<sup>1</sup> David Mangin, Philippe Panerai, *Projet Urbain*, Editions parenthèses, Marseille, 2002, page 13.

tendance majoritaire dans l'enseignement de l'architecture de penser la ville à partir du bâtiment.

D'autres parts combler le vide de l'enseignement de l'urbanisme sur les aspects morphologiques. Ces tentatives théoriques et didactiques se développent souvent en même temps qu'un travail de proposition et de projets qui intéresse la ville ou la région où sont situées les écoles. Soit que celles-ci soient mises à contribution directement pour l'étude de tel ou tel problème. Soit que l'osmose entre le milieu universitaire, l'administration municipale et les bureaux d'architecture privés, relayée par le dynamisme de l'édition, permette le passage des idées et d'aller-retour théorie/pratique.

Sur ce point, le cas de Barcelone paraît exemplaire. Avec la fin du franquisme et le retour à la démocratie, la conscience collective d'appartenir à une ville, Barcelone, et à une nation, la Catalogne a accéléré les revendications des habitants, notamment en matière de logement et de cadre de vie et oriente la réflexion des techniciens. Dix années de projets, de contre-projets, de concours, de plans d'aménagement pour différentes villes d'Espagne mais aussi d'articles, d'analyses, de publications, de conférences, de cours et d'exercices didactiques où se précise progressivement une méthode de Projet urbain.

**Redécouverte de la forme de la ville et de son histoire par les Italiens, mise en avant de l'espace public et l'importance des découpages parcellaires avec Barcelone, les bases du Projet urbain s'élaborent depuis vingt ans dans un réseau d'échanges et de relations internationales, où tour à tour une ville, une école, un groupe, un concours fait avancer la question.**

La redéfinition des rapports entre les édifices et la ville, entre l'architecture débarrassée de ses obsessions formalistes et l'urbanisme délivré de ses pesanteurs technocratiques s'est exprimée en France à travers une revendication formulée en termes de **Projet Urbain**.

Revendication politique en ce sens qu'elle suppose une nouvelle formulation du rôle des techniciens de l'aménagement et de leurs rapports avec les habitants et les collectivités territoriales. Revendication théorique en ce sens qu'elle appelle de nouveaux outils conceptuels et de nouvelles techniques de projet.

Parmi les notions qui semblent acquises la première concerne l'espace public. La permanence de l'espace public qui appartient à la longue durée a comme conséquence la

nécessité d'une distinction nette entre les terrains où s'exercent le contrôle et la gestion de la collectivité et ceux qui sont offertes à l'initiative ou à l'usage privée.<sup>1</sup>

Le projet urbain est une **stratégie** pensée et dessinée de la ville. Il est une expression architecturale et urbaine de **mise en forme de la ville** qui porte des enjeux sociaux, économiques, urbains et territoriaux.

Le projet urbain ne se résume pas à une simple procédure, c'est une stratégie, une posture politique, urbanistique, économique, esthétique et culturelle. Il s'intègre dans la transformation de la ville à travers une pensée politique double, puisqu'il associe la forme, le dessin au projet, le dessein. Il est à distinguer **LE** projet urbain qui est un cadre de pensée et **LES** projets urbains qui sont les opérations qui donnent corps au projet urbain.

Le projet urbain est toujours lié à un contexte et s'exprime de manières variées : **schéma stratégique à grande échelle**, politique d'espaces publics, nouveaux quartiers et nouvelles centralités, régénération de quartiers en difficulté...

Au-delà de cette diversité, il ya des constantes. Le projet urbain **organise un territoire** afin d'en améliorer l'usage, la qualité, le fonctionnement, la dynamique économique et culturelle et les relations sociales.

Il doit assurer à tous l'accessibilité à l'espace public, à l'habitat, aux équipements, aux transports, se préoccuper de la qualité des espaces publics, de l'architecture, de paysages, de l'environnement naturel, de la mise en valeur du patrimoine, servir les enjeux de développement durable avec une utilisation économe de l'espace tout en garantissant le fonctionnement des infrastructures ainsi que des réseaux de transport et de distribution. Il ne se réalise que grâce à un **engagement politique fort** pour lutter contre le **laisser-faire et les coupures urbains physiques ; fonctionnelles et sociales.**<sup>2</sup>

Le projet urbain vise plus particulièrement une ou des transformation(s) urbain(s), le plus souvent articulée(s) à une **stratégie urbaine d'ensemble**, implicite ou explicite, à

---

<sup>1</sup> David Mangin, Philippe Panerai, *Projet Urbain*, Editions parenthèses, Marseille, 2002, page 19.

<sup>2</sup> Arriella Masbounji, *le projet urbain en France*, page 23.

l'échelle de la ville ou de l'agglomération, et ceci sous l'égide de la collectivité publique.<sup>1</sup>

C'est une démarche à l'initiative d'une collectivité publique consistant à concevoir le contenu, la préfiguration et les modalités de mise en œuvre d'une **action globale de transformation urbaine** sur un territoire déterminé s'inscrivant dans une **stratégie urbaine d'ensemble échelonnée dans le temps**.<sup>2</sup>

Le projet urbain ne va pas forcément ou seulement se traduire par la mise en œuvre d'actions physiques sur l'environnement urbain. En effet, en tant que projet social, il pourra se traduire par des « mesures » ou actions dans différents registres, c'est-à-dire des artefacts au sens large du terme- celle-ci étant articulées dans une stratégie globale à différentes échelles de nature à agir sur les dynamiques urbaines, en prenant en compte les logiques d'agents et les jeux d'acteurs.<sup>3</sup>

Il se fixe comme défi d'articuler les dimensions spatiales, économiques et sociales et se propose d'offrir un rêve, de donner à voir et de donner envie d'un avenir possible. Les projets urbains se sont trop souvent contentés d'investir la ville consolidée. C'est pratiquement la règle dans l'histoire de la ville. Le défi d'aujourd'hui, à travers la notion de projet urbain est **d'investir enfin la périphérie de la ville " consolidée "**.

Il s'agit en fait d'un triple défi : politique, conceptuel et méthodologique ;

- **Le projet urbain est un acte politique**

Ce projet doit être porté par les pouvoirs publics. Cette mobilisation est préalable et primordiale.

L'importance du portage politique n'est pas nouvelle, mais, faute d'outils spécifiques, il n'est pas encore adapté aux zones urbaines périphériques.

Le projet urbain est une spécificité européenne : c'est un défi politique qui nécessite des investissements publics majeurs. L'enjeu, c'est l'idée très européenne de mixité sociale, qui est trop rarement obtenue dans la réalité. C'est politiquement, un enjeu socioculturel qui permet de développer des politiques de mixité dans l'habitat et d'équité socio-

---

<sup>1</sup> Alain Avitabile, *la mise en scène du projet urbain*, page 17.

<sup>2</sup> Ibid, page 116

<sup>3</sup> Ibid

économique et que ne peut assurer la seule intervention du marché. Cette démarche, par son volontarisme et sa légitimité politique, permet ainsi d'ouvrir les partenariats au monde privé.

Le projet urbain est toujours volontariste. Il a besoin de soutien politique, de concepteurs de talent, d'une maîtrise d'ouvrage dotée d'une mission dans la durée menée par des opérateurs professionnels, puis de moyens financiers, professionnels et techniques de nature publique. C'est la condition du partenariat avec le privé, qui n'investit que si le secteur public a préparé le terrain. **Les villes dynamiques en termes de projet urbain sont dirigées par des élus ambitieux, courageux et investisseurs**

- **Le projet urbain est un défi conceptuel**

Ce défi doit mobiliser des méthodes, des concepts et des talents. Il faut fonder la ville sur l'espace public et sa continuité, trouver le dialogue architectural enraciné dans l'espace public. Cette approche s'est essentiellement appliquée à l'espace urbain consolidé, abusivement assimilé au concept de " ville ". Mais la ville déborde largement son périmètre historique, dans un " hors la ville " indéfinissable, non délimitable, non identifiable et trop souvent étranger au concept initial de projet urbain. L'urbanisation s'étend, en effet pour de multiples raisons: une certaine permissivité de la constructibilité; la logique des 'produits urbains' (centres commerciaux, multiplexes et lotissements); l'absence de coordination entre les producteurs des divers réseaux (routes, implantations commerciales); l'évolution des comportements sociaux, qui s'individualisent et cherchent des modes de vie diversifiés; **les logiques foncières et financières, qui rendent moins coûteuse l'implantation en périphérie**; la dévalorisation des centres villes qui répondent moins bien aux attentes des usagers (accès aux commerces, stationnement, services communs, etc.)...

Cette distance formelle entre le centre et la périphérie doit être réduite par un processus conceptuel adapté.

L'approche 'projectuelle' devrait alors s'appuyer sur l'histoire et la géographie du site.

**Les projets interprètent librement les traces existantes et travaillent souvent à l'articulation de tissus hétérogènes. Il s'agit de relier ces fragments par une logique spatiale, paysagère, géographique, voire artistique.** Cela va de la mise en valeur du patrimoine industriel, comme dans la vallée de la Ruhr, à l'inscription d'un quadrillage de 'pré végétalisation', pour les friches de Caen (Dominique Perrault). L'accent est mis sur l'espace public et le tramage de l'espace urbain, comme en témoignent par exemple le

Plan guide de l'île de Nantes (Alexandre Chemetoff) qui relie les éléments hétérogènes d'un territoire marqué à la fois par l'industrie portuaire, des faubourgs anciens et une urbanisation récente; ou la recomposition d'un territoire flou autour du Canal de Roubaix, au moyen de boulevards urbains et des trames vertes (Christian Devillers); ou encore le prolongement des tracés urbains et la création d'une ossature d'espaces publics pour la Plaine-Saint-Denis (Hippodamos : Michel Corajoud, Yves Lion, Philippe Robert et Pierre Riboulet).

▪ **Le projet urbain est un défi méthodologique**

Cette méthodologie doit intégrer des outils adaptés aux particularités françaises en matière de mise en œuvre opérationnelle :

- Le concept de maîtrise d'ouvrage peut être traduit par le terme général de développeur. Ce dernier est aussi bien l'autorité publique, à travers l'Etat ou une collectivité territoriale que tout investisseur répondant aux défis et aux méthodes du projet urbain et bénéficiant d'une délégation officielle et légitime d'intervention.

Mais ces outils mariant le public et le privé, se sont centrés jusqu'à ce jour sur des entités que l'on pourrait qualifier de " principautés " sur des périmètres précis. Ils s'agit aujourd'hui d'affronter le défi de l'intervention, en termes de maîtrise d'ouvrage, sur des espaces amples, peu maîtrisés au plan foncier et qui posent la question de l'aménagement dans des termes à réinventer. L'adhésion des partenaires au projet conditionne par ailleurs sa réalisation.

#### 4. Interrelations entre les concepts de la recherche :

Mettre les éléments théoriques de la recherche en corrélation constitue le point essentiel de toute étude théorique car permettant de constater l'influence de chaque élément sur les autres éléments de la thématique ainsi qu'une compréhension générale du cadre théorique englobant la recherche.

Pour notre thème d'étude, on a mis sous la lumière trois concepts clés : le Foncier, la cohérence et le projet urbain qui constitue l'arrière fond de la recherche, ces trois notions dont on a essayé la définition brièvement sont liées étroitement l'une à l'autre, ce qui donne une cohérence et une harmonie à la thématique en question.

##### ♦ **Le foncier et la cohérence urbaine :**

Le foncier est la base de toute intervention sur le territoire urbaine et donc de la cohérence urbaine.

Définir le rapport entre ces deux concepts nous impose de mettre en opposition le concept « foncier » et les trois composants du concept « cohérence urbaine » à savoir – la forme urbaine- la typologie urbaine- et le fonctionnement de la ville ou sa structure.

Le foncier divisé en parcelles ou propriétés se conservent et marquent de leurs traces l'espace urbain. Il influe par sa forme, et son statut juridique sur la morphologie, le fonctionnement et la structure de la ville. Mais sa valeur s'influe également par sa position dans la ville, entre le foncier et la cohérence urbaine existe une relation de **dépendance**.

##### - **Le foncier et la politique de l'habitat :**

La question foncière constitue un élément important de la politique du logement : sans foncier, il n'est tout simplement pas possible de réaliser de nouvelles constructions. Une raréfaction du foncier constructible, soit du fait d'une offre insuffisante, soit parce qu'il fait l'objet de rétention, tend à faire monter le prix des terrains, par suite, celui des logements puisque le foncier est une composante du cout de production des maisons et appartements.

En ce sens, « cherté du foncier » et « cherté de l'immobilier » sont liées, la hausse du prix du foncier entraîne la hausse du prix du foncier entraîne la hausse du prix de l'immobilier. Pour autant, la causalité « foncier-immobilier » n'est pas aussi simple que précédemment énoncée ; elle peut même inversée allant de « l'immobilier vers le

foncier », un prix de l'immobilier élevé augmentant la charge foncière que le promoteur peut supporter pour rentabiliser l'opération immobilière.

Contraintes foncières et règles urbanistiques nous semblent être à l'origine d'une offre insuffisante de logements au cours de la dernière décennie, tout particulièrement dans les zones tendues. Le manque de disponibilité du foncier, combiné aux plans d'urbanisme, a aussi eu pour conséquence de provoquer l'étalement urbain toujours plus loin, là où les prix sont plus faibles, notamment pour les ménages modestes, créant ainsi une « ségrégation spatiale » mais aussi « un coût écologique » non négligeable puisque lieux d'activité professionnelle et habitat sont de plus en plus éloignés.<sup>1</sup>

◆ **Le projet urbain et la cohérence:**

La cohérence urbaine est également un enjeu fondamental du projet urbain. Considérant la complexité de la réalité urbaine et des différentes échelles (local et global), le projet urbain s'attache à assurer une cohérence et une continuité urbaine.

L'environnement, les formes urbaines, les équipements, les infrastructures et l'architecture doivent constituer une « ressource » guidant les élaborations urbaines. Ainsi le projet urbain doit agir sur la réalité urbaine et non sur sa représentation mentale. Il appuie et favorise l'identité en place valorise l'héritage et l'histoire, il se réfère aux « utopies » consacrées, aux tracés, aux typologies, aux styles aux techniques locales, aux matériaux, aux gabarits et aux rapports aux sites. <sup>2</sup>

Entre le projet urbain et la cohérence urbaine, le lien est que l'objectif du Projet Urbain est la cohérence, l'harmonie et la continuité spatiale et fonctionnelle des parties de la ville et l'amélioration de l'image de la ville.

---

1 [www.ofce.sciences-po.fr](http://www.ofce.sciences-po.fr) , Sandrine Levasseur, Eléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier, OFCE,

<sup>2</sup> Abdelwahab BOUCHARREB, Cours de Projet Urbain, Université de Constantine, 2011/2012.

#### ◆ **Le projet urbain du territoire et le foncier :**

L'évidence que l'absence de stratégie foncière publique peut se révéler paralysante pour la réalisation d'un projet de territoire n'est pourtant pas toujours apparue avec l'acuité qui la caractérise aujourd'hui. Les évolutions actuelles des agglomérations, la persistance des besoins de constructions, l'étalement urbain mal maîtrisé, le processus rapide de valorisation ou de dévalorisation des territoires, conduisent à une nouvelle prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre des politiques foncières adaptées et de mobiliser des moyens et des outils permettant leur réalisation au service d'un projet urbain stratégique du territoire.

C'est pourquoi, de même qu'avant, l'aménagement du territoire était pour l'État centralisé une « ardente obligation », c'en est une aujourd'hui pour les pays et les agglomérations de se doter d'un projet de territoire. Celui-ci doit naître non seulement d'un partenariat entre les collectivités publiques, mais aussi de l'association de la société civile et du monde économique.

Or, sans prise en compte de la dimension foncière, ce projet peut se trouver voué à l'échec. Il ne s'agit plus de résumer le projet urbain, à un certain nombre d'hectares à urbaniser. Mais, à l'inverse, mieux articuler entre elles les politiques sectorielles (habitat, transports, activités, services publics, commerces...) dans un projet intégré de renouvellement qualitatif de la ville et une gestion économe de l'espace n'est possible qu'à condition d'identifier les enjeux stratégiques et opérationnels du foncier tout au long de la démarche, du projet de territoire à la contractualisation, et de les décliner en modes d'action adaptés aux objectifs poursuivis.

Un projet urbain de développement global implique une transformation et/ou une adaptation de l'espace concerné (périmètre strict du projet mais aussi territoire d'impact du projet).

Sa conception doit prendre en compte les contraintes foncières : contraintes physiques mais aussi disponibilité du **foncier**, pollutions des sols, encombrements, servitudes,...

Sa traduction opérationnelle peut se matérialiser par l'engagement d'actions localisées qui ont nécessairement des dimensions foncières : acquisition, portage foncier, vente, échange,...

Sa réalisation aura *à minima* un impact direct ou indirect sur le foncier concerné par l'action ou celui environnant : variation de la valeur, changement d'usage, de statut,...

Il est alors indispensable que la question foncière soit traitée très en amont, dès la définition du projet de territoire, et ensuite tout au long de sa maturation et de son élaboration stratégique et opérationnelle. **Il n’y a effectivement pas de stratégie foncière sans politique d’aménagement et de développement du territoire.**

Le foncier devient ainsi un projet stratégique indissociable du projet de territoire, nourri d’objectifs qui donnent du sens à ses outils, à ses moyens et aux modes d’intervention retenus.

Quels que soient les enjeux stratégiques et opérationnels qui fondent une politique foncière, la recherche de la cohérence entre ses objectifs et ses moyens est compliquée par le caractère ambivalent du foncier: celui-ci est considéré comme rare, alors que les terrains existent.

Cette ambivalence est au cœur des interrogations et des attentes des différents acteurs : élus et responsables locaux, professionnels, aménageurs, propriétaires,... : « Qui doit intervenir ? Pourquoi et où ? À quel prix ? Comment, avec quels outils ? Que faire d’un terrain ? À quel usage le destine-t-on ? Quels sont les usages concurrents ?... ».

Ce n’est donc pas tant la rareté des terrains qui est en cause que leur disponibilité et leur mobilisation en un lieu donné (le projet de territoire) pour un usage et à un prix donnés.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr), Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire,

## **Valoriser le foncier par le projet urbain**

Si la maîtrise du foncier et de ses coûts peut rendre possible le projet urbain, une collectivité peut également valoriser un foncier disponible par l'intermédiaire du projet urbain. Implanter « les bonnes choses au bon endroit », valoriser les friches, permettent de développer l'attractivité d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération, et donc de valoriser ses terrains.<sup>1</sup>

Le **projet urbain** et le **foncier**, entre ces deux concepts, il y a une relation de **dépendance**, car la réalisation et l'aboutissement de tout projet urbain ne peut se faire en l'absence d'une assiette foncière destinée à l'accueillir et d'une politique foncière mobilisatrice. Néanmoins, le foncier ne dépend pas du projet urbain pour être mobilisé mais il peut être influencé par la réalisation du projet urbain surtout en matière de variation de valeur.

---

<sup>1</sup> Visions, Ces villes qui agissent sur le foncier pour maîtriser leur développement (site net)

## **Chapitre 2 : Présentation générale de l'objet de recherche « Mila »**

### **1. Présentation de la Wilaya :**

La wilaya est située au Nord-est du pays. Elle est limitée :

- Au Nord-Ouest par la wilaya de Jijel.
- Au Nord Est par la wilaya de Constantine.
- A l'Ouest par la wilaya de Sétif.
- A l'Est par les wilayas de Constantine et Skikda.
- Au Sud Est par la wilaya d'Oum El Bouaghi.
- Au Sud par la wilaya de Batna.

Le Chef-lieu de la wilaya est située à 490 km à l'Ouest de la capitale, Alger.

La wilaya s'étend sur une superficie de 3 481 km<sup>2</sup>.

#### **◆ Population et activités**

La population totale de la wilaya est estimée à 766 886 habitants (RGPH 2008), soit une densité de 220habitants par Km<sup>2</sup>.

- Taux de croissance de la population : 1,46 %
- Population active (2010) : 246 929 hab.
- Population occupée (2010) : 218 325 hab.

#### **◆ Infrastructures de base existantes**

##### **▪ Réseau routier**

<b>Désignation</b>	<b>Longueur (Km)</b>
Routes Nationales	310
Autoroute Est-ouest	53
Chemins de wilaya	295
Chemins communaux	1522

Tableau 1

- **Réseau ferroviaire** : 50 km et 2 gares ferroviaires <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agence Nationale d'intermédiation et de régulation foncière, Rubrique Monographie wilaya, wilaya de Mila, ANIREF, 27/07/2011.

### ◆ Potentialités de développement :

- La wilaya dispose d'un potentiel important en terres agricoles, inégalement exploitées et préservées. Ses ressources en eau sont appréciables, mais des déficits sont enregistrés dans la satisfaction des besoins.
- Le patrimoine forestier est en extension mais exposé à la dégradation. Les enjeux liés à sa préservation et son renforcement sont particulièrement importants, en termes de lutte contre l'érosion des sols, de développement d'activités, et surtout de protection de l'imposant barrage de Béni Haroun.
- La wilaya de Mila se distingue par sa vocation agricole. Le relief et le climat déterminent les activités dominantes : cultures céréalières et fourragères (avec une jachère largement pratiquée), arboriculture en zones montagneuses. L'élevage occupe une place importante dans l'activité agricole de la wilaya.
- Au plan du développement industriel, il est relevé la consolidation progressive d'activités dans l'agroalimentaire, les matériaux de construction et la céramique. La wilaya est dotée d'une zone industrielle (Chelghoum Laid) et de 11 zones d'activités viabilisées, auxquelles s'ajoutent 4 zones non viabilisées. L'industrie et les services sont implantés principalement au sud du territoire qui bénéficie des flux d'échanges Sétif-Constantine. La wilaya dispose également de potentialités touristiques encore peu exploitées. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Agence Nationale d'intermédiation et de régulation foncière, Rubrique Monographie wilaya, wilaya de Mila, ANIREF, 27/07/2011.

## **2. Données générales sur la commune de Mila :**

La commune de Mila est située au Nord-est de la wilaya du même nom, et constitue le point de convergence de deux grandes routes nationales (la RN79 et RN79A),

- **La RN79** : vers Constantine à l'est (53km) et Ferdjioua à l'ouest (42km).
- **La RN79A** : reliant Mila à Grarem Gouga à une dizaine de kilomètres.

Le territoire de la commune s'étend sur une superficie de **130,60km<sup>2</sup>**, soit **13060ha**.

En 2012, avec une population de **72044** la densité moyenne de population y atteint **552 hab/km<sup>2</sup>**.<sup>1</sup>

La commune de Mila est inscrite dans le couloir dit « **intramontagnard** » et s'intègre au bassin du même nom. Et elle se trouve en contact avec deux grands ensembles physiques différents ;

La zone montagneuse du nord de la chaîne numidique et les hautes plaines du constantinois au sud ;

La commune de Mila a la qualité d'être un **nœud** privilégié :

- une ville en pleine expansion ;
- une position de **carrefour d'échange** et de transit dynamique entre le nord montagneux et les hautes plaines du sud ;
- un couloir d'urbanisation hauteur du développement le long de la RN79 (Ferdjioua-Mila-Grarem Gouga) ;
- d'une des régions les plus arrosées du pays ;
- d'un bassin agricole très fertile ;<sup>2</sup>
- d'atouts touristiques considérables (ou le paysage varie du versant sud du tell, des sites qui ne manquent pas d'intérêt).

---

<sup>1</sup> Source : DPAT Mila.

<sup>2</sup> PDAU Mila, 2006, page 31

La région de Mila a servi de territoire à des communautés humaines dès la préhistoire, en témoignent les nombreux sites archéologiques et monuments classés (Médina de Mila : époque romaine, byzantine et musulmane, Tazrout : cité Berbère et capitale des Kotamas, Mechta El Arbi : Gisement préhistorique près de Chelghoum Laid).

## **2.1. Relief**

La commune de Mila appartient à l'immense bassin de Mila-Redjas-Ferdjioua.

Elle se singularise par l'occupation d'un site qui est une synthèse des principaux reliefs (plaine, collines et piémonts et espace montagneux). Cette synthèse naturelle pourrait être à la base de la formation d'une entité spatiale homogène.

Les différents éléments topographiques s'établissent dans les proportions suivantes :

- Plaines et vallées.....55%
- Collines et piémonts.....30%
- Montagnes.....15%

Le cadre exact de l'étude est celui de la commune de Mila, chef-lieu de wilaya, situé au Nord-Est de l'Algérie et couvrent une superficie de 3480,54km<sup>2</sup> soit 0,14% de la superficie totale du pays.

Les régions naturelles de Mila sont très nettement marquées et en dépendance directe de la constitution géologique du pays. Elles constituent un vaste cadre montagneux cernant la dépression de Ferdjioua-Redjas-Mila.

### **2.1.1. Massifs montagneux :**

Ils sont organisés à partir de 02 lignes principales de relief :

Au nord, l'horizon est fermé par la ligne de crête qui va des hauteurs de Zeghaia au massif de Boucherif-Ouakissene.

Au sud le djebel Belaid empêche l'accès au bassin de Constantine et ne s'abaisse vers le nord qu'à la localité de Mila, et le djebel Akhal (1256m) qui est un massif rocheux, tronqué au Nord par une faille, auquel s'adosse à l'ouest un plateau pliocène.

### **2.1.2. Dépression (bassin) de Mila :**

Le centre de la région est de domaine de la dépression le Mila-Redjas-Ferdjioua, qui est une région accidentée de collines mamelonnées aux arbres rares. On y distingue une zone de collines argileuses, de teinte rougeâtre.

### **2.1.3. les vallées des oueds Mila, Boukansir, El Mekraoued et El Koton**

Le réseau hydrographique est organisé autour de ce dispositif de direction Nord-Sud constitué de vallées légèrement encaissées dans les argiles.

Ces oueds, avec l'oued R'humel rejoignent vers le nord l'oued El Kebir.

A l'horizon les reliefs s'élèvent, doucement vers le nord, brutalement au midi où s'individualisent au-dessous de la dépression les massifs calcaires éocènes (cétacés). Pas d'arbres, ceux-ci existent que dans quelques endroits très localisés boisés de pins.

## **2.2. Hydrographie :**

Les éléments fondamentaux de l'hydrologie locale sont les oueds El Koton, Mekraoued, Boukansir et Mila qui drainent tout le territoire de la commune. Ils ne contiennent pratiquement pas d'eau pendant l'été et ne présentent donc aucune utilité pour l'économie locale, par contre, du fait de leur fort débit lors de la période des pluies et de leur érosion active, ils représentent un danger pour la stabilité des sols et les constructions éventuelles, implantées dans leur voisinage.

Les eaux drainées vont arrivera à l'oued R'humel qui à son tour rejoindra plus au nord l'oued El Kebir.

### **2.3. Ensembles ou unités paysagères rurales :**

- **L'ensemble Nord-est :**

Situe entre la vallée de l'oued Mekhaoued et la vallée de l'oued El Kotton assez encaissées. Cet ensemble très accidenté et des collines peu boisées, est constitué des douars El Kenazaa, El Bidi et Kikaya. Ces derniers forment un grand arc tracé par le chemin vicinal bordant oued el Kotton et l'est. Ce chemin vicinal part du C.W24 avec une bretelle juste à la limite Nord de la commune pour rejoindre la RN79 au niveau de Azzaba Lotfi, revêt une grande importance pour les deux douars d'où son aménagement du côté Sud surtout.

- **L'ensemble central :**

Il correspond à l'agglomération de Mila et son prolongement vers le Nord et vers le sud, cet ensemble constitue le support agricole et foncier du chef-lieu de commune.

La beauté sauvage du paysage, plus particulièrement de celui qui entoure l'agglomération principale et qui présente son horizon visuel a été perturbé par la mauvaise configuration technique des sols de fondation (constructions individuelles) et surtout par le poids démographique qui a agit négativement sur les terres agricoles.

Mila présente un cas typique d'une agglomération créée de toute pièce, dont l'ancien noyau est situé sur un plateau exceptionnellement stable et aisé à développer, entouré d'une pente moyenne à forte et donc d'un relief accidenté, dont les extensions récentes et futures ont à faire face aux problèmes croissants d'instabilité de terrains.

En effet, les terrains disponibles pour les futures extensions, en particulier le long de la RN79 axe Mila- limite de commune de Zeghaia, poseront également de multiples problèmes.

Ces terrains sont, d'une part, situés dans une zone à bas-relief, et d'autre part, constitue une zone privilégiée de réception des eaux venant de l'amont.

Ce qui a tendance à provoquer un phénomène de glissement de terrain, un danger qui se reproduit souvent.

Il est impératif de rappeler, que cet ensemble est spécifique (urbanisation, agriculture, environnement). Alors toute action doit prendre en considération tous ces éléments.

▪ **L'ensemble Sud :**

Localisé dans les zones hautes, il correspond aux mechtat de Bouhallouf, Ouled Bouhamma et Marechau. Ces noyaux de population regroupés sont desservis par un chemin vicinal. Il est plus aéré est présente moins de contraintes physiques qui forme l'établissement humain. L'existence de terres agricoles est un autre facteur qui agit favorablement pour stabiliser le peu d'implantations humaines existantes

- Les vents du nord et nord-est peu fréquent et cela est dû aux obstacles naturels (relief).
- Par contre, en été les vents dominants sont de direction sud (sirocco). En outre, la région connaît des gelées fréquentes en moyennes 30 jours par an.

## 2.4. Risques naturels :

### Risques liés aux mouvements de terrains

Toute la région de Mila présente une morphologie typique d'une contrée ayant subi d'importants glissements de terrains. Actuellement, la plupart de ces glissements peuvent être considérés comme encore actifs, des terrains argileux la constituant présentent de nombreux petits glissements de surface (fluages) pouvant mettre en danger des habitations et les lignes électriques de moyennes et hautes tensions et les glissements importants, liés à l'érosion des oueds et talwegs.

Il est possible d'en retenir à ce stade quelques recommandations générales en ce qui concerne les mesures à observer pour les fondations et pour la stabilisation des terrains.

- Eviter la construction en bordures des oueds et sur les terrains érodés par les oueds.
- Les régulations des cours des oueds, limitant leur érosion.
- Sur les sols argileux, n'envisager la construction de bâtiments lourds ou légers qu'après étude géotechnique détaillée.
- Sur les terrains d'une déclivité assez-forte, étudier des fondations a une profondeur suffisante avec une étude de stabilité, afin de prévoir toutes les mesures confortative.
- Appliquer des systèmes de construction susceptibles de résister mieux aux glissements de terrains superficiels (murs de refend perpendiculaire à la pente).
- La plantation d'arbres à croissance rapide et au feuillage persistant, leur but évident est d'arrêter l'érosion très active du sol.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Source ; PDAU de Mila (2006)

## **2.5. Climat :**

Le climat est de type méditerranéen, en général à tendance subhumide (semi-aride) marqué par une saison sèche et chaude et une autre humide et froide avec de courtes transitions :

- La saison humide s'étalant sur 08 mois avec une pluviométrie annuelle qui varie entre 350 et 700 mm et une température minimale de 3 à 4°C au mois de Janvier ;
- Par contre, la saison sèche en été enregistré des températures maximales de l'ordre de 35°C au mois de Juillet.

Les vents dominants sont de secteur nord-ouest et qui sont généralement suivis par des pluies en hiver.

## **2.6. Infrastructures routières :**

En ce qui concerne ses liaisons routières, deux (02) routes nationales, un (01) chemin de wilaya et plusieurs chemins communaux, reliant Mila aux différents communes et wilayas limitrophes.

- RN79.....Ferdjioua et Constantine à Sétif
- RN79A.....Grarem Gouga-Jijel
- CW 52
- CV3 : menant vers Ouled Bouhama
- CV1 : Mila-Boufouh
- CV2 : Mila- Marchou
- Chemin de liaison : Azzaba- Kikaya
- Projet DTP : contournement Sud
- La voie de contournement Nord : entre Ferdoua et Boufouh
- La pénétration Sud : entre Sidi Khelifa et l'université.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la commune de Mila, Rapport d'orientation, 2006. Page 37

### **3. Données socio-économiques**

#### **3.1. Administration :**

La commune de Mila existait en tant qu'entité administrative avant 1966, et fut siège de daïra dès 1963 (1<sup>er</sup> découpage administratif) dans la wilaya de Constantine. En 1984, lors du dernier découpage administratif, l'ancien siège de daïra est promu au rang de chef-lieu d'une nouvelle wilaya de 32 communes.

En même temps, la commune a été réduite spatialement au profit de la constitution de nouvelles communes à partir des centres secondaires de la commune-mère : Ain Tinn, Sidi Khelifa, Ahmed Rachedi et Zeghaia.

Actuellement, la commune administre et gère un territoire de **13060** hectares sur lesquels vit une population évaluée à **72044** habitants et caractérisée par une forte tendance à l'agglomération, comme en témoigne l'indice d'urbanisation de **89,43%**, représenté par la masse urbaine amorphe de Mila-ville et l'existence de centres ruraux sous forme de Mechtates (hameaux) telle que : Kikaya- Boufouh- Ouled Bouhama et Marechou.

Le territoire communal est délimité ainsi :

- Nord : communes de Grarem Gouga et Sidi Merouane.
- Sud : communes de Sidi Khelifa et Ahmed Rachedi.
- Est : Communes de Boudjeriou et Ain Tinn.
- Ouest : communes de Zeghaia et Oued Endja.

### **3.2. Population :**

La population est répartie sur le territoire communal de manière irrégulière, le plus gros de la population se regroupe dans l'ensemble urbain de Mila dans une population de 91% qui reflète également l'indice d'urbanisation ;

Cette population a été estimée à 72044 habitants dont 71.... au chef-lieu de l'année 2012. La densité relevée est de 5.52 hab/ha, densité faible, mais il s'avère en réalité que la répartition des densités est inégale et déséquilibrée à travers les configurations topographiques de la commune et le pôle attractif de la ville de Mila.

- ♦ Le volume démographique a évolué ainsi :
  - 28300 habitants.....1977 (RGPH)
  - 40456 habitants.....1987 (RGPH)
  - 59959 habitants.....1998 (RGPH)
  - 65909 habitants.....2002 (DPAT)
  - 67145 habitants.....2004 (DPAT)
  - 67992 habitants.....2005 (DPAT)
  - 72044 habitants.....2012 (DPAT)
  
- ♦ Avec un taux d'accroissement global de :
  - 3.63% .....1977/1987
  - 3.64% .....1987/1998
  - 1.81% .....1998/2005
  - 1.06% .....2005/2012

### **3.3. Economie :**

La commune de Mila correspond à un espace fortement polarisé sur l'agglomération urbaine de Mila qui est caractérisée par :

- Une forte urbanisation ;
- Un tissu industriel embryonnaire formé de quatre (04) micro zones d'activités industrielles ;
- Une concentration d'activités commerciales et de services ;

En outre, Mila entretient plus de relations avec les wilayat de Constantine ou des hauts plateaux qu'avec ses propres compagnes ; La concentration des projets industriels à Mila-ville et l'absence d'un réel aménagement de l'arrière-pays, favorisent inévitablement le processus de l'exode rural ; déjà amorcé avec la régression du secteur agricole.

#### 4. Bref historique :

L'histoire nous aide dans la lecture du processus de formation et de transformation de la ville dans le temps, car « ...*l'évolution historique ou « l'historicité », qui est une condition d'existence tant de tout homme, que de tout objet qu'il produit, que de tout événement qui le concerne est inséparable d'une double relation spatio-temporelle ; un homme, un objet, un événement, existent en autant qu'ils sont situés dans un temps et dans un espace déterminé »*<sup>1</sup>

Comme les villes du Nord d'Afrique, Mila a vu défiler sur son territoire plusieurs civilisations. Chacune contribue dans la stratification de l'espace urbain, cette stratification est la superposition des interventions de chaque civilisation lointaine ou proche.

Les historiens de l'Afrique du Nord ont démontré que le peuplement de cette région très fertile et connue par son agréable climat et ses nombreuses sources d'eau, **a commencé dès la préhistoire**. Ils rapportent que la création de la ville à son emplacement actuel dès les premiers royaumes numides remonte à deux ou trois siècles avant Jésus-Christ. Ce qui l'a rendue objet des convoitises coloniales.

Pour parer aux périls extérieurs, la ville recèle d'énormes trésors en poteries, monnaies, statues et autres vestiges révélant une histoire riche. Toutes les maisons sont anciennes et les ruelles sont pavées et tortueuses; on peut voir encore l'entrée romaine, la fontaine Aïn El Bled», le rempart byzantin. Des zaouïates et des mosquées. La citadelle qui fut utilisée par les Français comme caserne, est devenue le musée de la ville.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Gianfranco CANIGGIA in : « composition architecturale et typologie du bâti », page44.

<sup>2</sup> [www.lexpressiondz.com](http://www.lexpressiondz.com), Professeur Chems Eddine Chitour, MILA DANS L'HISTOIRE : Une perle archéologique méconnue, 2 Décembre 2011,

Mila était celle qui a connu le développement le plus considérable. Des civilisations se sont succédé dans cette ville lui donnant un aspect cosmopolite. Des spiritualités se sont aussi succédé.

Carrefour de plusieurs civilisations, elle prit plusieurs noms durant son histoire. Les écrits retiennent parmi d'autres ceux de **Milev**, **Mulium**, **Médius**, **Miloufitana**, **Miloufyoum**, **Milah** ou **Mila**. Avant l'ère romaine, on l'appelait **Melou**, du nom de la reine berbère qui y régnait et dont la statue trône au milieu de la citadelle devenue caserne. D'autres pensent que la statue représente le dieu romain Jupiter.

En 47 av Jésus-Christ, César débarqua en Afrique et avec l'aide des rois de Maurétanie, Bogud et Bocchus et de Sittius il battit les Pompéiens à Thapsus. Ceci fait, il réorganisa l'Afrique et supprima les royaumes de Massinissa et de Juba qui avaient pris parti pour les Pompéiens. De la partie orientale de la Numidie, il fit une province nouvelle, L'Africa Nova, qui eut pour frontière occidentale une ligne passant d'Hippo Regius (Bone, Annaba) à Calama (Guelma) jusqu'au littoral des Syrtes.

Entre la Maurétanie et l'Africa, Nova, César créa pour P. Sittius Nocerinus Sarneusis, un grand Etat comprenant la partie orientale du royaume de Massinissa et la partie occidentale de celui de Juba. Les quatre colonies Ciertiennes ou s'installèrent les Sittiens: **Cirta** (Constantine) **Rusicade** (Skikda) **Chullu** (Collo) et **Milev**<sup>1</sup> (Mila), formaient une confédération ayant un corps de magistrats, et étaient administrés par des triumvirs annuels résidant à Cirta.

En 260, les tribus voisines dévastèrent les campagnes de Milev et détruisirent même la ville au début du VI<sup>e</sup> siècle. Elles furent ensuite battues par le légat propréteur C. Macrinus Decimus.

En 539, Solomon, préfet byzantin du prétoire et général de l'empereur Justinien, utilisa les débris de la ville pour la construction d'une forteresse et d'un mur d'enceinte capable de résister aux attaques des tribus.- cet ouvrage assez bien conservé est la principale curiosité du vieux Mila, Souvent qualifiée par les érudits de musée à ciel ouvert, la vieille ville de Mila renferme

---

<sup>1</sup> Milev, signifiant étymologiquement « les mille sources d'eau », à l'invasion romaine.

dans son sous-sol bien plus de vestiges archéologiques que tout ce qui est aujourd'hui visible et connu sur sa surface. Ces mêmes trésors qui attirent la cupidité des fossoyeurs de la mémoire de Mila et par conséquent du pays; Il suffit, en effet, de scruter la multitude de vestiges encore visibles pour se rendre compte qu'ils ne sont que des pans de quelque chose de bien plus important et qui a été englouti sous les sédiments du temps et de l'oubli.

Les plus anciennes inscriptions disponibles indiquent que Mila remonte à l'antéchrist et qu'elle a pris, à chaque époque, des noms différents comme Milev, Milium, Midius ou encore **Milo**. Ce dernier nom est celui que portait la ville à l'époque numide, à en croire des historiens qui ont étudié des inscriptions portées sur une statue découverte en 1880 par un officier français et qui serait la plus ancienne pièce archéologique de la ville encore disponible. Cette statue trône aussi au milieu du musée à ciel ouvert.

La statue de l'enfant enlaçant un veau qui se trouve actuellement dans le jardin public du centre-ville, remonterait, pour sa part, à l'époque Vandale qui a duré près d'un siècle (450-539).<sup>1</sup>

De l'époque byzantine, Mila conserve surtout des pans du mur d'enceinte qui la ceinturait sur une longueur de 1200 mètres. Piqué d'une multitude d'étranges fenêtres larges à l'extérieur et étroites de l'intérieur, visibles à ce jour, et doté de 14 tours de surveillance pouvant atteindre 12 mètres de hauteur, ce mur reflète le statut de la citadelle religieuse de Mila à cette époque.

La médina de Mila qui s'étend sur une superficie de plus de 7 hectares a aussi sa Casbah, vestige de l'époque ottomane la vieille ville de Mila a longtemps souffert de la négligence, d'où l'abandon de ses repères historiques. Pendant la deuxième révolte des Ketama provoquée par Aboul Fhem, El Mansour fils de Bologuine pénétra dans le pays et saccagea les villages Ketamien et Mila. Mila réussit à se relever de ses ruines. Elle est citée par Ibn Hagukal au Xe siècle et décrite par El Bekri en 1064. El Idrissi en 1154 dit que cette ville était autrefois soumise au prince de Bougie, Yahia Bel El Aziz, dernier sultan des Hammadites, dépossédé par Abd El Moumen.

Au XVI<sup>e</sup> siècle, Léon l'Africain parle de Mila en ces termes : «Cet oppidum placé à 12 milles de Constantine, est entouré de murailles imprenables ; il a jadis renfermé 3000 familles, par le fait de la guerre, les maisons sont plus rares. On y voit un grand nombre d'ouvriers qui fabriquent des étoffes dont on fait des couvertures de lit. L'eau de la fontaine qui coule sur le forum est limpide.»

Cette fontaine, qui fonctionne toujours aurait été construite au début du III<sup>e</sup> siècle sous l'empereur Adrien, il y a 1700 ans. De profondes modifications dans le système administratif se sont produites après qu'Alger eut déclaré son allégeance au khalifat ottoman en 1516. La province Est, notamment Mila, a connu pendant cette période une récession et surtout quelques soulèvements populaires dus au système d'imposition trop lourd. D'ailleurs, on rapporte que plusieurs beys furent tués lors de batailles avec les Berbères de la région.

Mila a été conquise par l'armée coloniale française à sa tête le général Challe en 1837. Depuis cette date, les soulèvements populaires n'ont eu de cesse, d'être violemment réprimés, contraignant une partie de la population à l'exil vers le Moyen-Orient. La fameuse mosquée construite par Abou Mouhadjer Dinar en 59 de l'Hégire vers 680 après J.C.- deuxième mosquée en Afrique du Nord après celle de Kairouan - a la particularité d'être sur les décombres d'une ancienne église construite sous Optât à la fin du troisième siècle. Cette Eglise elle-même a été construite- on voit encore les colonnes - sur les décombres d'un Temple dédié aux dieux notamment Mila.

L'armée française détruisit une partie de la mosquée notamment le mihrab dont on peut voir encore les traces - Abou Mouhadjer Dinar y prêchait-. L'armée française convertit la mosquée en caserne et dit-on aussi, en entrepôts.

Bien plus tard, dès la naissance du Mouvement national vers les années 1920, la région a connu un regain de renaissance et d'activité politique. Deux personnages importants de la Révolution, Abdelhafid Boussouf et Larbi Bentobbal sont natifs de la ville de Mila.

On va résumer en ce qui suit l'évolution historique, de Melou, passant par Milev, jusqu'à Mila sous forme d'un tableau chronologique.

Période	Evénements
Préhistoire et Numidie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les premiers habitants de la région entre Mila et Ferdjioua étaient les « <i>Gétules</i> » des libyens.</li> <li>- Création de la ville à son emplacement actuel dès les premiers royaumes numides 2<sup>ème</sup> -3<sup>ème</sup> siècles AV JC.</li> <li>- Nommée à l'origine Milo, du nom d'une reine milevienne numide.</li> </ul>
Occupation Romaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possession de la région était possédée par les Kotamas appelée également « Bani Oures ».</li> <li>- Vers l'an 260 Av j.c, des tribus berbères amazighes venus des Babor, entrèrent par la vallée de l'oued Endja et de dirigèrent sur Mila, et remontèrent la vallée de l'oued Deheb jusque dans la plaine d'El Eulma.</li> <li>- la ville prend le nom de Milev à cette époque signifiant « les mille sources d'eau ».</li> <li>- la ville, faisait partie d'une puissante confédération autonome formée de Cirta (Constantine), Rusicade (Skikda), et Chullu (Collo), occupait une position stratégique située sur l'axe Cirta- Sitiffis qu'elle contrôlait énergétiquement, et connut un développement urbain considérable.</li> </ul>
Présence Vandale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avec la chute de l'empire Romain, les Vaudales envahissent la ville et furent défaits à leur tour par les byzantins.</li> </ul>
Occupation byzantine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les byzantins ont établi leur civilisation et ont essayé de répandre la religion chrétienne à la population.</li> <li>- En 539, La construction en utilisant les débris de la ville pour la construction d'une forteresse et d'un mur d'enceinte par Solomon, préfet byzantin du prétoire et général de l'empereur Justinien capable de résister aux attaques des tribus.</li> </ul>
Régence Turque	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'arrivée, en l'an 55 de l'Hégire 674 Après JC, d'Abou Mouhadjer Dinar, sonna le glas de l'Empire Byzantin.</li> <li>- Ce dernier y construisit un palais et une mosquée connue actuellement sous le nom de Mosquée Sidi Ghanem, considérée comme l'une des plus vieilles d'Algérie. Ce qui a</li> </ul>

	<p>conféré à la ville un nouveau cachet et un nouveau statut dans la région, entraînant un essor démographique et urbanistique sans précédent. Elle est devenue ainsi un important siège administratif.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La ville s'appelait à cette époque Milah signifiant étymologiquement « La belle ».</li> </ul>
<p>Période coloniale 1830-1962</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mila conquise par l'armée coloniale française à sa tête le général Challe Le 04 Juillet 1837.</li> <li>- Les français édifièrent leur propre cité, l'actuel centre colonial, située sur l'autre rive d'Oued Ennar à l'ouest de l'antique Milev,</li> <li>- La ville prit ainsi le nom de Mila signifiant en latin « Pomme ». La nouvelle ville ainsi créée était destinée aux colons d'origine européenne, établissant ainsi une ségrégation entre population autochtone et population européenne.</li> <li>- La ville de Mila fut érigée en commune mixte divisée en huit (08) centres par décision du 31 mars 1876.</li> <li>- En commune de pleins exercices en date du 23 Novembre 1880.</li> <li>- Mila accède au rang de sous-préfecture (Daïra) le 23 Aout 1955.</li> </ul>
<p>Période Post-indépendance 1962- Ce jours.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mila passe au rang de chef-lieu de wilaya lors du dernier découpage administratif de 1984.</li> </ul>

Tableau 2 : Tableau Chronologique de la ville de Mila

## **PARTIE 2 : LECTURE DE LA VILLE DE MILA**

- *Analyse processuelle du territoire urbain de Mila*
- *Analyse du contexte instrumentaire*

## **Introduction**

Cette première partie d'analyse et de lecture de la ville va tenter de traiter la question de l'incohérence urbaine dont souffre la ville en répondant sur la question suivante :

**Quel processus menait-il à cette situation d'incohérence spatio-fonctionnelle de la ville ?**

En premier lieu, on va analyser les différentes étapes de la formation anthropique de son territoire en utilisant l'approche de la typologie processuelle de l'école italienne Muratorienne.

Ensuite, on va lire le contexte réglementaire et instrumentaire par lequel la ville de Mila est régie.

## **Chapitre 3 : Analyse processuelle du territoire urbain de Mila :**

### **1. Présentation de la méthode d'analyse**

Afin de répondre à la question principale de la recherche et définir le processus menant à la situation d'incohérence urbaine dont souffre la ville de Mila, il nous a semblé judicieux de recourir afin d'analyser la ville à une approche dont la finalité est de retracer la logique de formation et de transformation de l'organisme urbain ; à savoir l'approche de la typologie processuelle selon le modèle théorique élaboré par **Saviero Muratori** dans les années 1950 et développé par son disciple **Gianfranco CANIGGIA**.

Muratori Saviero, architecte et historien italien des années 50 fait partie d'un mouvement qui critique le mouvement moderne et « condamne les insuffisances vis-à-vis de la question des centres historiques, porteurs des qualités manquantes à la ville contemporaine à savoir : enracinement, mémoire collective, génie du lieu...<sup>1</sup>. Dès lors, MURATORI engage un travail d'étude sur des villes italiennes telle que Venise et Rome ; et procède à une première définition des outils de l'analyse urbaine avec des notions de croissance, de typologie et de morphologie.

Né à Rome en 1933, Gianfranco Caniggia, est diplômé en Architecture en 1958, étudiant puis assistant de Muratori à Rome, il est ensuite chargé de l'enseignement du projet. Après avoir enseigné à Gènes et à Florence, il est nommé professeur de composition architecturale à l'université de Rome.

Ce modèle théorique associé à la lecture constitue donc l'outil sur lequel est fondée l'approche, afin de comprendre la naissance et l'évolution des établissements humains, et ainsi, pouvoir projeter en assurant une intégration maximale dans des tissus existants et en garantissant la continuité de l'ancien dans le nouveau dans les zones d'extensions.

On note aussi que l'expérience Muratorienne des années 50 était en grande partie à l'origine de l'apparition et le développement de la notion du PROJET URBAIN par la suite en France.

---

<sup>1</sup> Gianfranco CANIGGIA in : "Lecture de Florence", Institut Supérieur d'Architecture Saint-Luc Bruxelles, 1994, page9.

## 2. Corpus théorique :

Cette approche se définit comme une « *proposition de requalification de la discipline architecturale, en faisant la connaissance spécialisée des aspects formels de l'environnement construit c'est-à-dire une morphologie du territoire* »<sup>1</sup>.

Aussi l'approche morphologique de la ville et du territoire, prend la réalité concrète comme une donnée incontournable pour la recherche de la récupération de la tradition d'un savoir pratique qui c'est persisté au-dessous de la crise, mettant en évidence le rapport entre le type des édifices et la morphologie urbaine.

Par conséquent, il faut regarder le ville comme étant une totalité et l'observer dans ces différentes échelles de structuration, c'est alors une approche asymptotique de la réalité qui s'affine au fur et à mesure que l'échelle se réduit ; pour cela, un premier classement a donné la constitution de quatre niveaux conventionnels de la planification qui sont : l'échelle du **territoire**, l'échelle de la **ville**, l'échelle de l'**agrégat** et l'échelle du **bâti** sachant que « *chaque organisme (maison, ilot, ville, territoire) peut être à la fois l'aboutissement et le point de départ d'un processus formateur, chaque organisme contient des éléments d'échelle inférieur et est contenue dans un organisme d'échelle supérieur* »<sup>2</sup>.

De ces études, MURATORI synthétise trois points essentiels :

- Le type ne se caractérise pas en dehors de son application concrète, c'est-à-dire, de son tissu construit.
- Le tissu urbain à son tour ne se caractérise pas en dehors de l'étude de l'ensemble de la structure urbaine.
- L'étude d'une structure urbaine ne se conçoit que dans sa dimension historique, car la réalité se fonde dans le temps, sur une succession de réactions et de croissance à partir d'un état antérieur.

---

<sup>1</sup> Sylvain MALFROY in: " l'approche morphologique de la ville et du territoire » page 10.

<sup>2</sup> Idem, page 11.

## **Terminologie et définition de base :**

Le présent chapitre va contenir l'explication des différentes notions et termes utilisés avec lesquelles nous nous outillons pour faire une lecture cohérente et juste se basant sur la même signification.

Nous abordant donc, dans ce qui suit la définition de ces notions de base pour la compréhension de la structure du territoire, de la ville de son agrégat et du bâti, ainsi que leurs processus typologique et leurs transformation dans le temps, en commençant par :

### ♦ **La crise :**

« *La crise est une période singulière nécessaire pour passer d'un état caduc à un équilibre, cette crise est une période de chantier, elle est éventuellement positive, parce qu'elle permet ainsi de trouver la stabilité* »<sup>1</sup>.

### ♦ **La culture :**

« *La culture est un ensemble de concepts cohérents, maintenus par la société, la culture permet de mener à bien la crise* »<sup>2</sup>.

### ♦ **La crise culturelle :**

« *La crise culturelle est la confrontation de deux ou plusieurs faits pour un même but...* »<sup>3</sup>.

### ♦ **Le concept :**

« *Le concept est une idée, un contenu partagé et maintenu par la société* »<sup>4</sup>.

### ♦ **La conscience :**

En général, le terme de *conscience* exprime « *la faculté immédiate de percevoir, de comprendre, d'évaluer les faits qui se produisent dans la sphère de l'expérience individuelle ou qui s'annoncent dans un futur plus ou moins proche* »<sup>5</sup>.

### ♦ **La conscience spontanée :**

« *La disposition d'un sujet agissant à se conformer dans sa pratique la substance civile héritée sans nécessité ou obligation de réflexion ou de choix* »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Cours Mr. OUAGUENI Yassine 2009/2010.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Gianfranco CANIGGIA in : « composition architecturale et typologie du bâti de base ».

<sup>5</sup> Devoto-Oli, dictionnaire.

<sup>6</sup> Gianfranco CANIGGIA in : « composition architecturale et typologie du bâti de base », page 31.

La conscience spontanée est une situation ou un problème partagée au sein d'une société équilibrée et stable, une société appartenant à une même culture ».

♦ **La conscience critique :**

« A l'opposé de la conscience spontanée, la conscience critique se manifeste dans des moments de crise, et dans l'absence d'une réponse codifiée par l'expérience collective d'une société donnée, ceci étant la conséquence d'un problème ou d'une situation rendu caduc, exige de faire des choix dans un contexte régi par l'incertitude, ainsi pour combattre cette conscience critique il faut se donner le moyen de comprendre les problèmes de la réalité dans la société »<sup>1</sup>.

♦ **Le type :**

« Le type est un concept synthétique à priori, il caractérise la conscience spontanée ; du fait qu'il soit une réponse collective à un problème collectif, dans une même aire culturelle (le type n'est identifiable que dans un contexte régi par la conscience spontanée) »<sup>2</sup>.

« Le type est une réalité concrète parce qu'il évolue et varie dans le temps et dans l'espace, c'est le type en vigueur qui évolue en conservant en lui-même les éléments de base du type précédent, ce type a une durée de vie, une expérience et représente une phase, il va donc conditionner l'évolution du bâti »<sup>3</sup>.

Saverio MURATORI définit le type comme « un ensemble de conventions et de normes, qui sont acquises au cours de l'expérience constructive, et comme il fait du type l'objet principal de ses études, on qualifie sa méthode typologique comme relative à l'étude des types »<sup>4</sup>.

♦ **Type à priori :**

« C'est le produit d'une culture née de la conscience spontanée, il a le caractère d'un code, d'une somme d'informations organisées. Même s'il agit à un niveau souvent intuitif, il doit être considéré comme un principe explicatif »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Cours pédagogique de Mr. OUAGUENI Yassine 2008/2009.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Sylvain MALFROY in: " l'approche morphologique de la ville et du territoire » page 192.

<sup>5</sup> Cours pédagogique de Mr. OUAGUENI Yassine 2008/2009.

♦ **Type à posteriori :**

« C'est une construction intellectuelle issue d'une analyse et qui s'efforce de décrire systématiquement le contenu du type à priori »<sup>1</sup>.

♦ **Notion de phase :**

« C'est l'intervalle chronologique d'ampleur suffisante pour observer de telles transformations avec une clarté suffisante »<sup>2</sup>. Cette phase est une période de pertinence et de stabilité d'un type par rapport à son processus d'évolution et de formation, cette période peut être longue ou courte. On parle ainsi d'une phase de pertinence lorsque le type, atteignant une certaine maturité se confirme à travers une époque donnée.

♦ **Notion de phasage :**

Faire une lecture, reconduit à reconstruire le phasage (le processus), c'est-à-dire organiser sous forme de phasage l'évolution du type.

♦ **Définition du bâti de base :**

« Ce terme renvoie aux maisons qui composent la plus grande partie d'un tissu d'un établissement humain. Il représente le produit exclusif de la conscience spontanée du fait d'être l'individualisation d'un type codifié par la collectivité appartenant à une aire culturelle déterminée, c'est le type portant qui résume toutes les solutions constructives rependant le mieux aux besoins et exigences de cette collectivité ».<sup>3</sup>

♦ **Définition du bâti spécialisé :**

« L'édifice spécialisé est conditionné par un type pertinent à un processus typologique spécifique, qui n'est rien d'autre qu'une ramification du processus typologique général, un filon typologique ». <sup>4</sup>

♦ **Définition de l'agrégat :**

C'est l'ensemble d'unités bâties qui ne résultent pas d'une simple addition, mais suivant un raisonnement et une logique de comportement relatif aux différents parcours qui le définissent.

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Gianfranco CANIGGIA in : « composition architecturale et typologie du bâti de base » page41.

<sup>3</sup> Cours pédagogique de Mr. OUAGUENI Yassine 2009/2010.

<sup>4</sup> Gianfranco CANIGGIA in : « composition architecturale et typologie du bâti de base » page82.

♦ **Définition de l'agrégat sériel :**

Il est constitué d'un ensemble d'unités bâties qui se repèrent, sont interchangeable entre eux sans compromettre le tout.

♦ **Définition de l'agrégat organique :**

Il représente un ensemble d'unités bâties individualisés par une forme et une position particulière non répétitive et non interchangeable dû à l'existence de plusieurs variantes synchroniques.

♦ **Notion d'organisme :**

C'est la fusion de la forme, la structure et la fonction et qui donne lieu à une œuvre parfaite, chez G. Caniggia : *« l'assimilation de la ville à un organisme est basée sur l'hypothèse que la ville et le territoire peuvent être compris en analogie avec le monde organique, mais aussi que la pratique constructive de la société est fortement structurée, elle n'émerge pas et ne se transforme pas au hasard, car elle est guidée par un système unitaire de lois de formation et de mutation ».*

G.Caniggia utilise la métaphore organique du fait qu'elle suggère l'idée d'unité, d'intégration de l'ensemble des parties, et aussi de système.

♦ **Le modèle théorique :**

C'est une invention de l'esprit, devient donc un instrument pour interpréter et comprendre la réalité, ceci constitue un langage commun qui nécessite d'être assimilé. A travers notre lecture le modèle théorique adopté nous servira à comprendre le processus typologique de notre cas d'étude.

♦ **Le tissu urbain :**

*« Le tissu est le concept de la coexistence de plusieurs édifices présents dans l'esprit de celui qui construit antérieurement à l'acte de construire au moment de la conscience spontanée ».*<sup>1</sup>

*« Le tissu est pour l'agrégat ce qu'est le type pour le bâti, par conséquent, c'est un concept synthétique a priori de l'agrégat, ainsi nous pouvons également distinguer les tissus de base de ceux spécialisés ».*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Gianfranco CANIGGIA in : « composition architecturale et typologie du bâti de base ».

<sup>2</sup> Cours pédagogique de Mr. OUAGUENI Yassine 2009/2010.

♦ **La modularité :**

C'est l'existence d'une cellule élémentaire qui constitue la permanence du bâti de base et spécialisé, la modularité d'un tissu relève de la répétition des lots, autrement dit, du même type de bâti.

♦ **La nodalité :**

« Le nœud est un point singulier d'un objet continu souvent déterminé par l'intersection entre deux objets continus ». « La nodalité c'est la qualité d'un point particulier qui résulte du fait qu'il est nœud ». <sup>1</sup>

De là, on peut dire qu'une nodalité est l'intersection de deux continuités et peut être ponctuelle ou linéaire.

♦ **La polarité :**

« Le pôle est déterminé par la présence de plusieurs objets continus », il se présente ainsi comme un lieu de convergence et d'attraction.

« La polarité est la qualité qui résulte du pôle, elle affirme le début d'un parcours d'une part et de l'autre l'établissement sur le parcours mère ».

♦ **L'anti-polarité :**

Elle représente une périphérie ponctuelle ou linéaire, elle peut également constituer un pôle pour les activités périphériques. L'anti-polarité marque une orientation de sortie qui varie selon les échelles : édifice, îlot, tissu, ville.

♦ **Le système :**

« Par ce terme G. Caniggia insiste sur la complexité de l'organisme urbain, et de la nécessité de le saisir comme un ensemble d'éléments organisés selon des niveaux progressifs de complexité ». <sup>2</sup>

**Les différents parcours qui composent un tissu :**

Les parcours sont identifiés pour déterminer le comportement de la ville et du tissu

---

<sup>1</sup> Gianfranco CANIGGIA in : « composition architecturale et typologie du bâti de base ».

<sup>2</sup> Idem.

♦ ***Parcours :***

Structure permanentes qui relie entre deux lieux, elle est déterminante de toute édification, ainsi le parcours représente l'élément principale pour la formation de l'agregat. Les parcours sont aussi des réseaux de communications qui présentent des discontinuités, ils sont séquencés par des nodalité et des polarités, ainsi ils conditionnent les ilots et organisent le bâti.

♦ ***Parcours matrice :***

C'est le parcours portant de la première édification, c'est un parcours structurant matriciel. Il est aussi un parcours centralisé sur lequel se développe le tissu conditionnant la ville.

Le parcours matrice prend l'ampleur des qualités urbaines car les façades les plus importantes donnent sur celui-ci

♦ ***Parcours d'implantation :***

C'est un parcours qui diffère du parcours matrice chronologiquement, car il s'implante perpendiculairement à ce dernier et permet l'implantation des lots.

♦ ***Parcours de liaison :***

Il a pour rôle majeur de relier entre deux parcours d'implantation.

♦ ***Parcours de restructuration :***

C'est un parcours qui se superpose sur un tissu préalablement bâti, pour vérifier la structure en reliant deux polarités existantes.

♦ ***La bande de pertinence :***

Elle représente l'ensemble des lots (bâtis) qui se comportent de part et d'autre d'un parcours pour des raisons fonctionnelles, économiques ou autres.

♦ ***Le dédoublement :***

Le dédoublement d'un organisme s'effectue via ses parcours et chaque phase de dédoublement l'organisme change sa structure et la vocation de ses parcours, en d'autres termes, un parcours périphérique peut devenir centralisé et affirmera donc une nodalité linéaire (charnière de dédoublement). Ce dédoublement peut suivre un ou plusieurs directions partant d'un module de base à un super module qui l'englobera.

## **Les phases de formations et de transformation de la ville :**

### **♦ *L'établissement :***

C'est un petit noyau constitué d'un ensemble de lots édifiés pour la plupart sur le parcours matrice, à vocation résidentielle, il se distingue des autres, par les dimensions réduites de ses ilots ainsi que par la densification de ces derniers.

### **♦ *Le noyau proto-urbain :***

Il représente le passage à l'établissement urbain comportant d'autres activités que l'habitat. Son rayon d'influence englobe les établissements environnants (du même système territorial).

### **♦ *Le noyau urbain :***

« Il est constitué de plusieurs noyaux proto-urbains et son aire d'influence baigne plusieurs établissements de plusieurs systèmes ». <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Cours pédagogique de Mr.OUAGUENI Yassine 2009/2010.

## **Les parcours territoriaux :**

### **♦ *Le parcours de crête principale :***

C'est la première structure anthropique qui épouse généralement la ligne de crête (lignes de partage des eaux), elle est uniquement empruntée pour parcourir un territoire.

### **♦ *Le parcours de crête secondaire :***

C'est un parcours qui génère du parcours de crête principale, perpendiculaire à ce dernier, il a pour fonction l'échange et la liaison des premiers établissements en haut promontoire.

### **♦ *Le parcours de contre crête locale :***

Ce sont des, parcours plus au moins, parallèles au parcours de crête principale, qui suivent généralement la même courbe de niveaux, ayant pour rôle la connexion entre deux établissements de haut promontoire, vivant en autarcie dans un premier temps et qui passe à l'échange des productions locales dans un second via ce parcours.

### **♦ *Le parcours de contre crête continu :***

C'est un parcours continu, car il ne meurt pas au niveau des établissements qu'il relie, ces derniers se caractérisent par leur situation en bas promontoire d'un même système territorial, ou encore de plusieurs systèmes appartenant à une unité territoriale plus importante.

### **♦ *Le parcours synthétique propre :***

C'est un parcours qui relie deux noyaux proto-urbains ou urbains qui appartiennent à deux versants opposés d'une unité territoriale, franchissant la ligne de crête principale au niveau des cols qui peuvent constituer des seuils à l'échelle d'un système territorial.

### **♦ *Le parcours synthétique impropre :***

C'est un parcours qui relie deux noyaux urbains ou proto-urbains via la mer, ainsi il n'est pas aussi déterminable que celui qui parcourt le territoire.

♦ *Le système territorial :*

C'est l'organisme qui englobe un groupe d'établissement structurés et hiérarchisés selon le processus d'occupation du territoire, commençant par les établissements en haut promontoires qui vont se relié entre eux via des parcours de contre crête locale pour un premiers échanges, suivit de l'établissement de lieux d'échange ou d'un marché élémentaire en bas promontoire qui les polarise, ce dernier, une fois qu'il constituera un noyau proto-urbain, peut se développer encore en noyau urbain selon son importance et son rayon d'influence dans le territoire qui le contient. Ceci représente une structure anthropique qui compose le système territorial.

### **3. Lecture de la ville de MILA :**

#### **3.1. Lecture du territoire :**

La lecture du territoire, selon le modèle théorique élaboré par Muratori et développé plus tard par G.CANIGGIA, consiste à reconstituer le processus de structuration humaine (structure anthropique) du territoire à partir de la structure naturelle déterminante dans l'établissement humain. Cette échelle permettra de situer **Mila** dans ce grand système naturel qui est l'unité territoriale.

Pour comprendre sa structure et son occupation, nous avons travaillé sur des cartes<sup>1</sup> couvrant les wilayas de Mila, et Constantine dont on a digitalisé le réseau hydrographique, ce qui a –vers la fin- abouti à un négatif de cette supère unité naturelle (au lieu que le relief soit mis en valeur c'est plutôt les cours d'eau qui nous renseigne sur la topographie) , bien entendu, le travail aurait été plus complet en prenant en compte d'autres aspects tel la topographie, les différentes sources d'eau ou encore des détails de la structure anthropique qui nécessiteraient des déplacements couvrant tout le territoire étudié. (Carte 1)

Le modèle d'humanisation du territoire théorisé par Muratori s'appuie sur l'appropriation progressive du territoire à travers deux cycles :

#### **1<sup>er</sup> cycle :** L'implantation des agglomérations de la montagne vers la plaine ou "**cycle d'implantation de l'humanisation**"

*« ...le fondement de l'implantation territoriale s'est donc produit, il s'est réalisé de manière évolutive par une occupation progressive du territoire des montagnes aux vallées »<sup>2</sup>*

Ce cycle d'implantation est composé de 04 phases : *« une première phase de parcours, une seconde d'établissement, une troisième d'aire productive, une quatrième de noyaux protourbains et urbains »<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Cartes géographiques à l'échelle de 1/50000. (Numérisation de la structure hydrographique)

<sup>2</sup> G.Cannigia in "*Composition architecturale et typologie du base*", traduit par Pierre la rochelle, édition paris, page : 145.

<sup>3</sup> Idem, page 13.

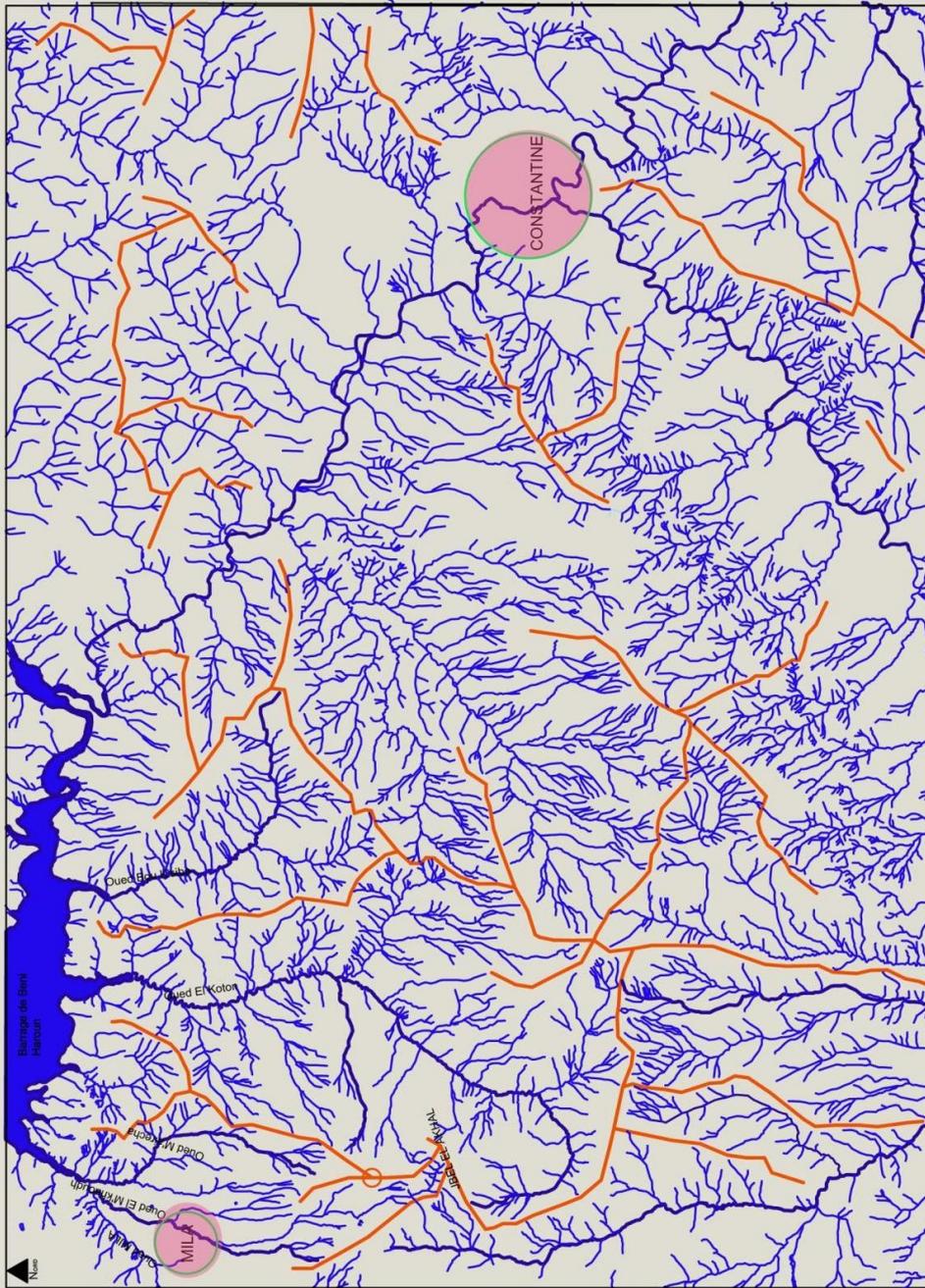


Figure 1

Structure naturelle du territoire

Source: Auteur  
Juin 2013

### **1ere phase : (Figure2)**

Pendant cette phase, le parcours était la seule et unique structure anthropique réalisée.

L'homme préhistorique était nomade vivant de la chasse et de cueillette suivant le rythme de la nature, il empruntait un parcours parallèle à la ligne de crête qu'on appelle: **chemin ou parcours de crête principal** qui constitue un chemin naturel considéré comme étant le parcours le plus ancien, le plus adhérent aux données naturelles de la topographie, car il n'était pas question ni de traverser les cours d'eau, ni de remonter et descendre les versants de vallées, c'est un chemin qui offre: sécurité et contrôle, et *« puisque le parcours posé sur la ligne des partages des eaux permet l'accessibilité à une aire plus grande »<sup>1</sup>*

*« On peut temporairement assumer comme règle générale, pour l'ensemble des territoires, le fait qu'une aire est d'abord parcourue puis assumé comme productive comme productive et comme site d'établissement »*

De là, on peut démarrer du fait que dans un premier temps le territoire était seulement parcouru, nous commençons alors par repérer cette première structure à savoir les **lignes de crêtes**, il en résulte une ligne avec deux polarités en ses bouts ; Mila à l'ouest et Constantine à l'est.

### **2eme phase : (Figure 3)**

Deuxième phase où il faut repérer les premiers établissements humains. Ces derniers occupent généralement les promontoires en amont des terrains fertiles qui eux sont en aval des sources d'eau. Ces villages à l'image de Marchau , Djebel Aougab ou encore Messaoud Boudjeriou vivaient en autarcie sans relation entre eux.

### **3eme phase : (Figure 4)**

Troisième phase qui consiste à repérer les parcours de contre crête locales entre les villages qui maintenant et après leur spécialisation communiquent entre eux et s'échangent les excédant de leurs productions créant des « guirlandes » sur les flancs des montagnes. Celle partant du douar Benzekri vers Ain Tin est assez nette. Cette communication donnera plus tard lieu à des marchés qui s'installeront en contre bas (le cas de Kermouda vers Zéghaia Nait le lieu de marché de Zéghaia existant, aussi l'exemple de Oued Athmania et de Mila).

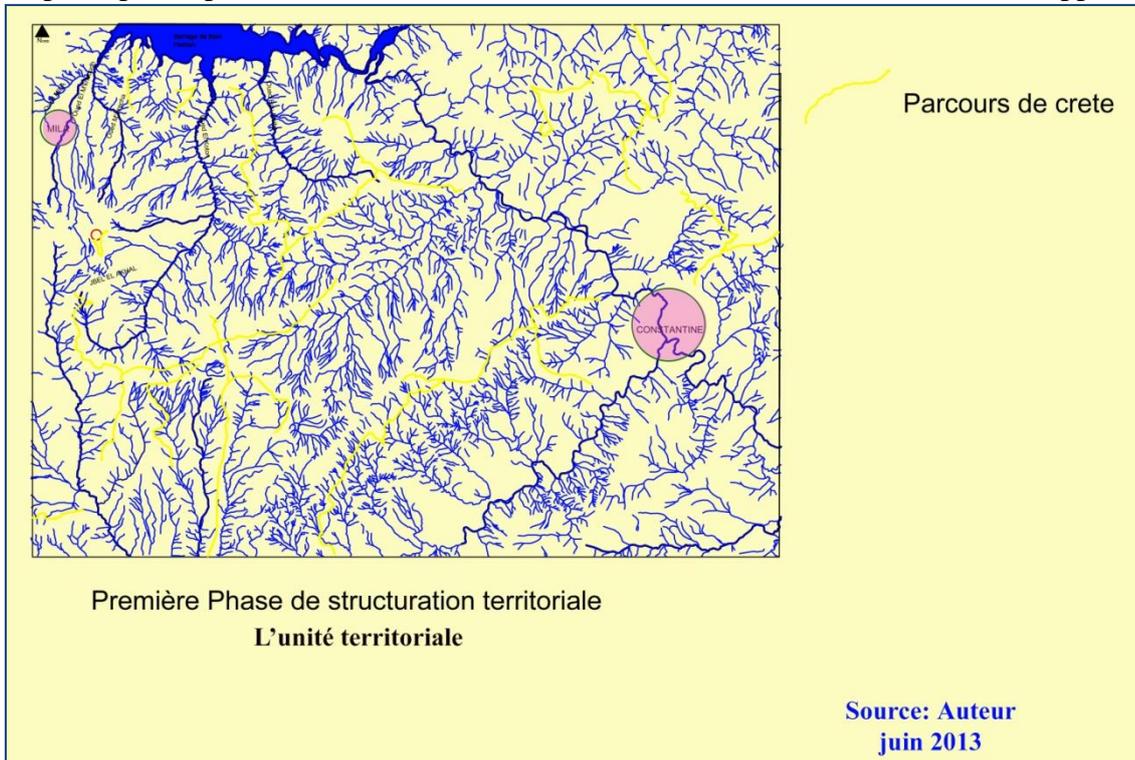
---

<sup>1</sup> Idem, page 139

**4eme phase : (Figure 5)**

Caractérisée par l'apparition des grands noyaux urbains, comme lieu de marché principal de plusieurs marchés élémentaires, coïncidant bien souvent au développement de

l'un



d'entre eux (exemple : le développement de Mila comme lieu d'échange principal de plusieurs marchés secondaires à savoir Zéghaia, Azzaba, Ain tin etc.). Ces systèmes anthropiques vont retrouver d'autres systèmes appartenant au versant opposé d'un même système montagneux (naturel), qui se relie via un parcours synthétique. On citera comme exemple celui reliant Mila et Grarem Gouga (Jijel).

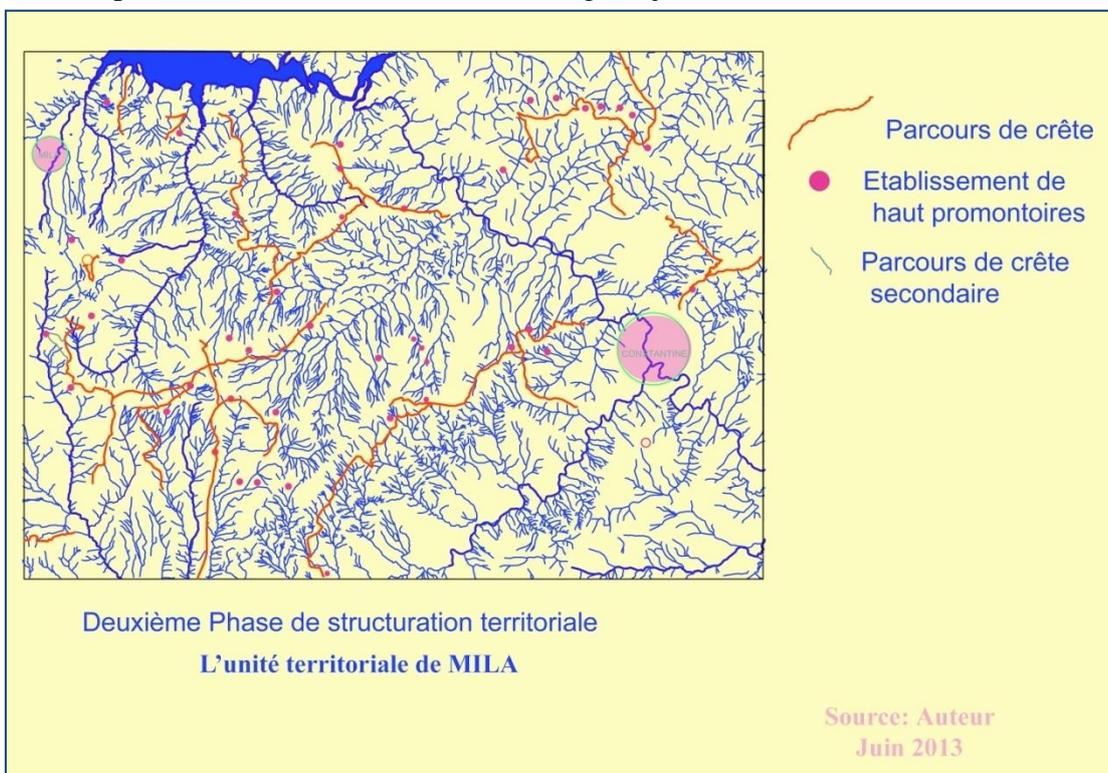
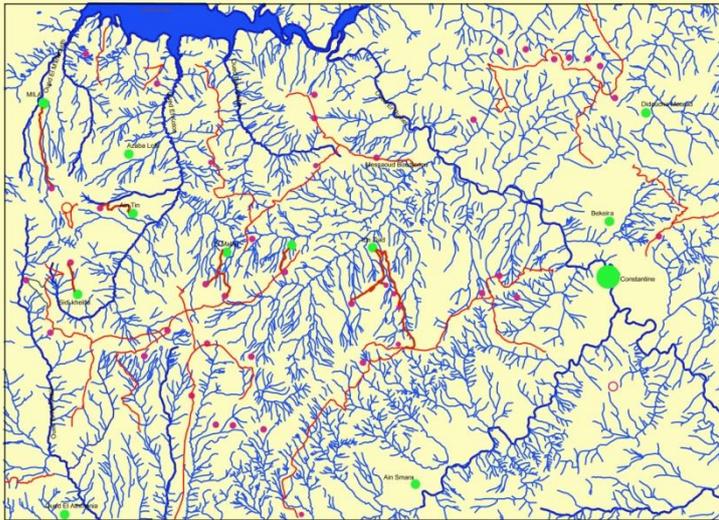


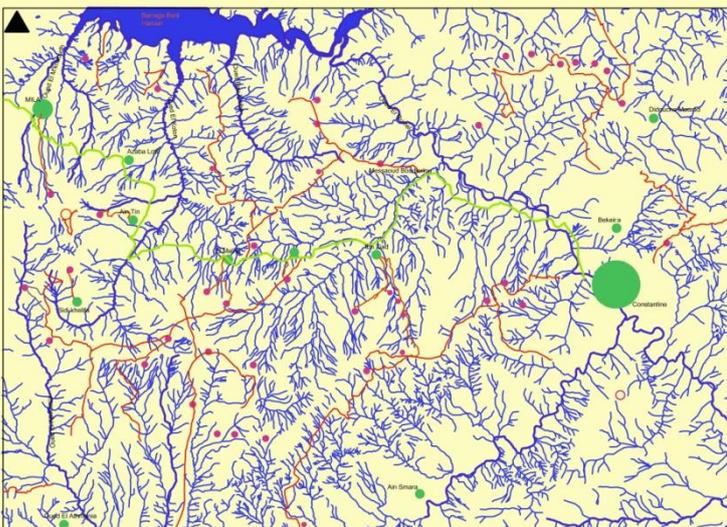
Figure 3



Troisième Phase de structuration territoriale  
du grand territoire

-  Parcours de crête
-  Etablissement de haut promontoires
-  Etablissement de bas promontoires
-  Parcours de crête secondaire
-  Parcours de contre crête locale

Source: Auteur  
Juin 2013



Quatrième Phase de structuration territoriale  
"Unité territoriale Mila -  
Constantine

-  Parcours de crête
-  Etablissement de haut promontoires
-  Etablissement de bas promontoires
-  Parcours de crête secondaire
-  Parcours de contre crête locale
-  Parcours de contre crête continue

Source: Auteur  
Juin 2013

Figures 4 et 5

## Synthèse :

A noter que le territoire dans lequel émerge la ville de Mila est un territoire très peu occupé car accidenté et abritant peu d'établissements humains de hauts promontoire.

Constantine se présente comme le premier pôle de cette partie du territoire. Quant à Mila, sa position est celle d'un centre relais (anti-pôle) par rapport au grand territoire compartimenté en plusieurs aires très emboîtées et abritant plusieurs métropoles : Constantine, Jijel et Sétif.

En effet, la ville de Mila avait un rôle militaire de premier ordre ; *« elle servait aux armées romaines venant de Cirta, à pénétrer les régions de Sétif, Jijelli, Collo, Oued el Kebir. C'est ainsi que se forgea dès l'antiquité son rôle de **centre relais, du essentiellement à sa situation géographique, au point qu'elle deviendra même un centre de commandement ; rôle maintes fois confirmé jusqu'à nos jours** »*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pr. LABII Belkacem, une ville historique, MILA. Un patrimoine en situation de marge, In « *Acteurs locaux et patrimoine immatériel : le rôle des villes historiques de la Méditerranée.*»

## **Lecture de la sous unité territoriale de Mila :**

### **Première phase :**

L'unité territoriale de Mila se présentant comme un ensemble de sous unité disposées de manière sérielle, nous chercherons d'abord à définir le sous ensemble dans lequel s'inscrit Mila. Cette dernière étant délimitée –comme l'unité territoriale- par des cours d'eau se situera donc entre Oued Mila à l'Ouest et Oued El Koton, correspondant au cours d'eau ; le plus important (à cette échelle) et le plus près, à l'Est.

L'accès vers cette sous unité territoriale se fait par Djebel Bab Kassantina situé entre Marechau et Ain Tin.

A ce niveau, nous émettons une hypothèse sur la phase d'apparition de la ville de Mila dans son système territorial :

### **Deuxième phase :**

À ce niveau, apparaissent les premiers établissements au niveau des hauts promontoires. Nous en citerons ; Mechtat Ras Elbir sur le flanc Ouest, Mechtat Ain EL Kef, Mechtat Ain El Baida et Marchau sur le flanc sud.

Ceci s'appuie sur le fait que ces établissements élémentaires soient à l'embouchure des crêtes secondaires.

### **Troisième phase :**

Cette phase correspond à la phase où ces établissements se spécialisent après une certaine maîtrise de la production des terres, de l'élevage ou encore de l'artisanat, ceci fait naître, dans un premier temps, le besoin d'échange (le troc) entre ces villages voisins, via le parcours de contre crête locale, généralement parallèle au parcours de crête principale, dans un deuxième temps, apparaissent les lieux d'échanges en aval de ces établissements humains, qui coïncide au marché élémentaire, cette polarité donnera naissance à une édification d'établissement, dit de bas promontoire, qui constituera ainsi un noyau proto urbain. Celui-ci se distingue de celui des premiers établissements humains car il est lié à un besoin d'échanges chapoté par un groupe de villages dont l'ensemble forme un système. Mila fait partie de ces établissements de bas promontoire, qui prend en charge (et polarise) les groupes de villages du haut constituant ainsi un comptoir d'échanges et de communications. Nous citons aussi au même titre la ville de Zéghaia, Ain Tin et El Malha dont l'apparition remonterait approximativement à la même période.

Le nombre important des établissements se dirigeant vers Mila montre l'importance de ce pôle et lui confie un rôle de centralité. On va essayer de vérifier cette hypothèse (*le noyau urbain de Mila n'était à la base qu'un simple lieu d'échange et c'est grâce à sa position dans l'armature territoriale régionale que son développement a eu lieu*) dans l'échelle suivante de la lecture de la ville, à savoir celle de l'organisme urbain.

#### **Quatrième phase :**

Ces villes marchés consolidés en noyaux proto urbain se relient entre eux par un parcours de contre crête continue longeant les grands cours d'eau, nous avons dans notre cas : Oued Rhumel et Oued El Kbir, et par des parcours synthétiques enjambant les lignes de crêtes principales (au niveau des cols). Ceci va promouvoir le développement de ces villes en noyau urbain. Par définition, un parcours synthétique est un parcours qui relie deux noyaux proto-urbains ou urbains qui appartiennent à deux versants opposés d'une unité territoriale, franchissant la ligne de crête principale au niveau des cols qui peuvent constituer des seuils à l'échelle d'un système territorial.

Pour notre cas, deux parcours vont relier Mila aux autres pôles des systèmes avoisinants, à savoir Jijel, Constantine et Oued El Athmania.

#### **Synthèse de la lecture de la sous unité territoriale :**

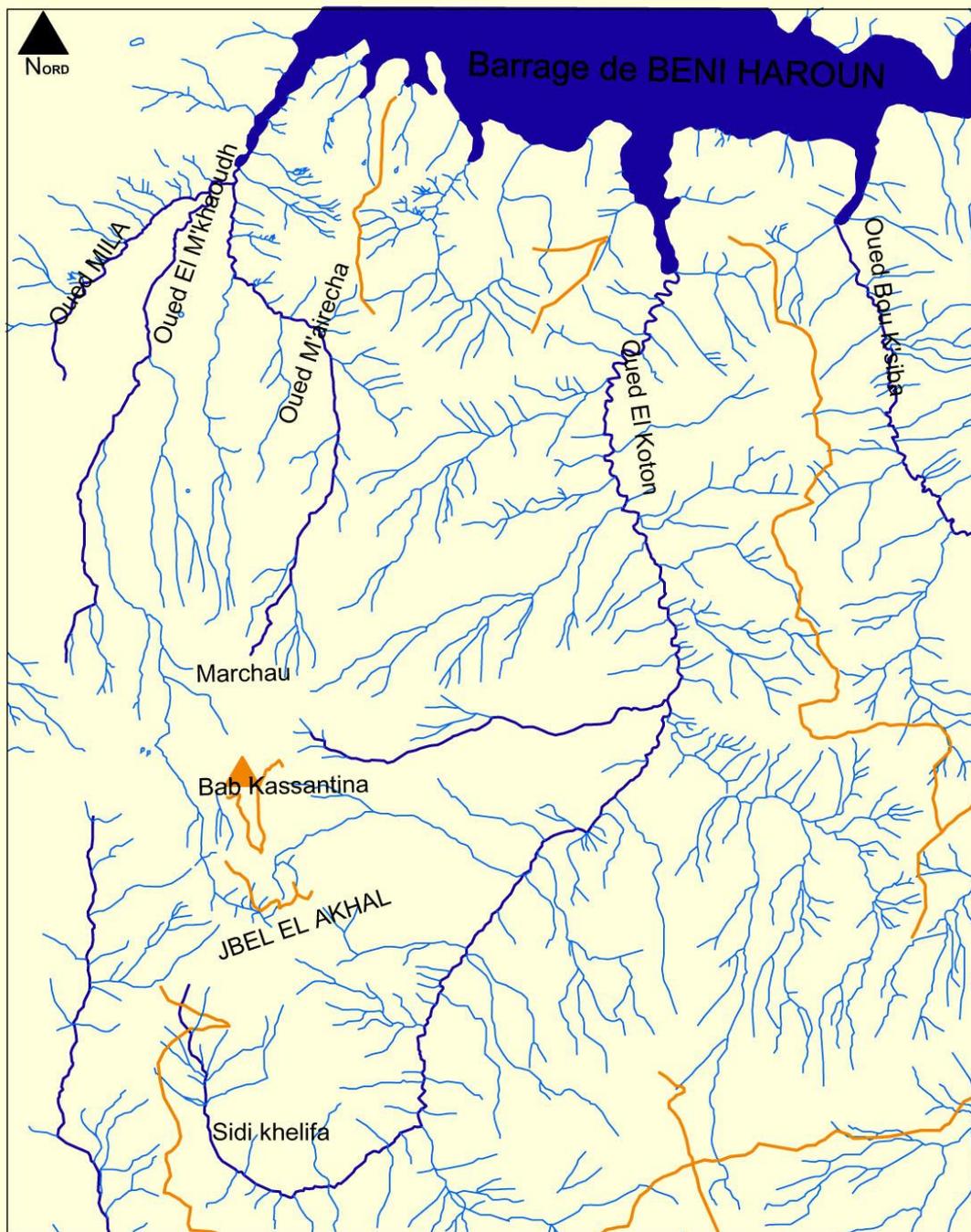
Cette lecture du territoire montre que la ville de Mila n'était à l'origine qu'un simple lieu d'échange (marché) des produits et de richesses locales de la région, « *jadis ville importante, ayant joué un rôle important dans le concert régionale, Mila occupait une place de premier choix dans l'économie de la région, où elle était considérée comme le grenier à blé du constantinois* ». <sup>1</sup>

Mila, en plus de son statut de pôle à l'échelle territoriale et du fait qu'elle se situe sur une nodalité, passe au rang de noyau urbain dont l'air d'influence englobe celles de pratiquement tous les établissements de la sous unité territoriale.

---

<sup>1</sup> Brahim Maiche, thèse de magistère « Décision politique et mutations urbaines, le cas de Mila », 2003, Page 3.

Première Phase :Chemin de crête Principal

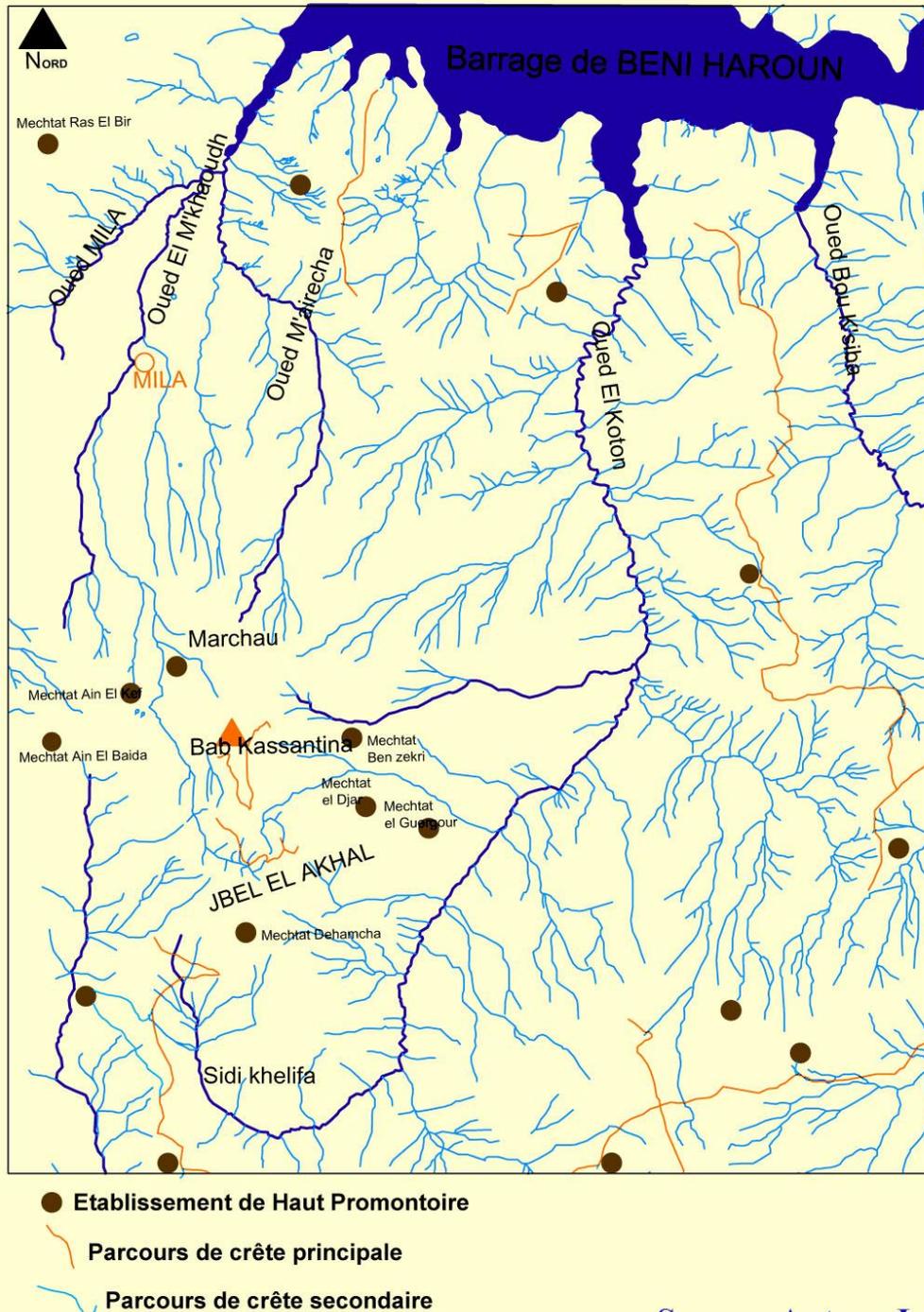


Parcours de crête principale

Source: Auteur  
Juin 2013

Figure 6

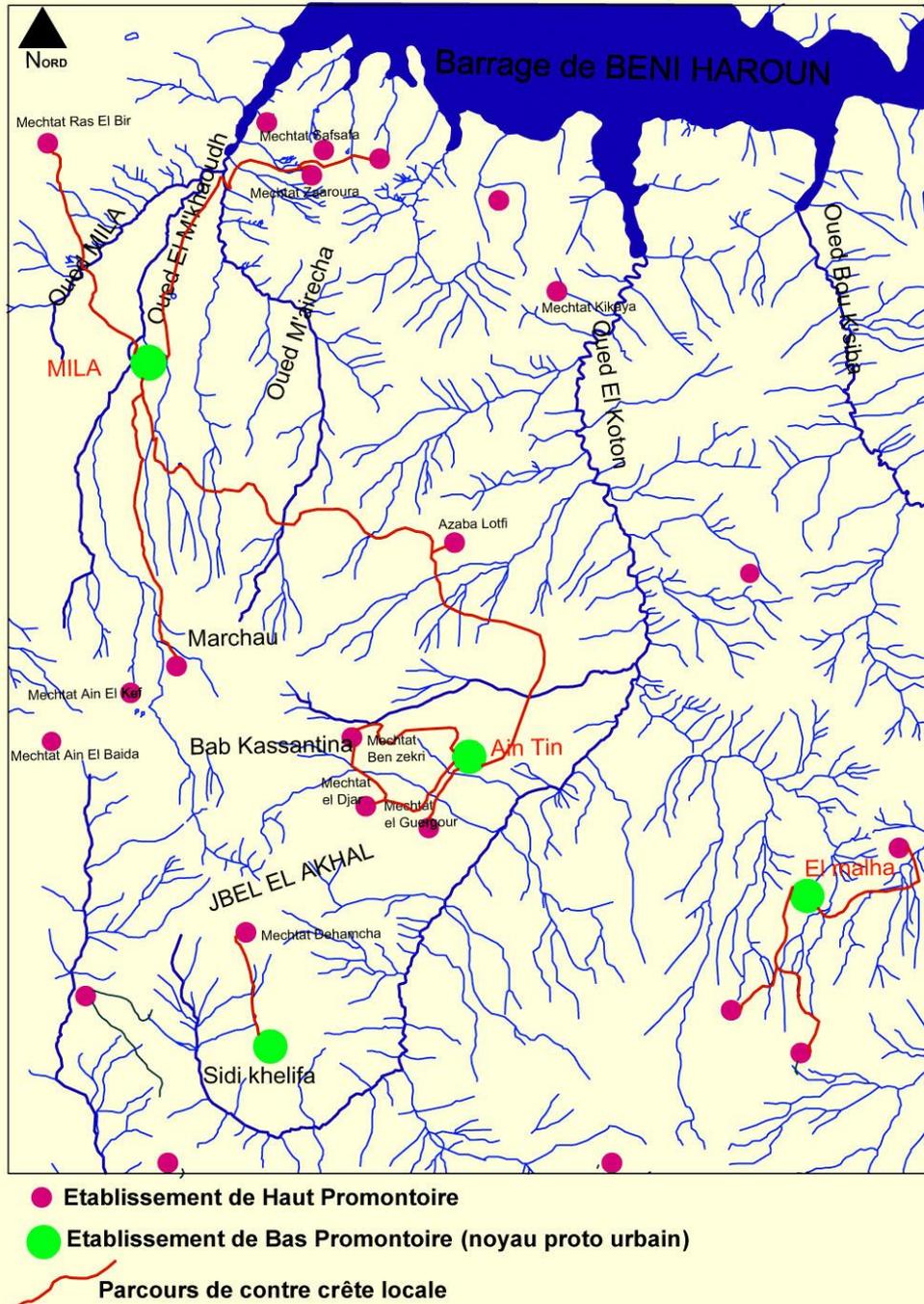
Deuxième Phase :Chemin de crête Secondaire et établissements de haut promontoire



Source: Auteur Juin  
2013

Figure 7

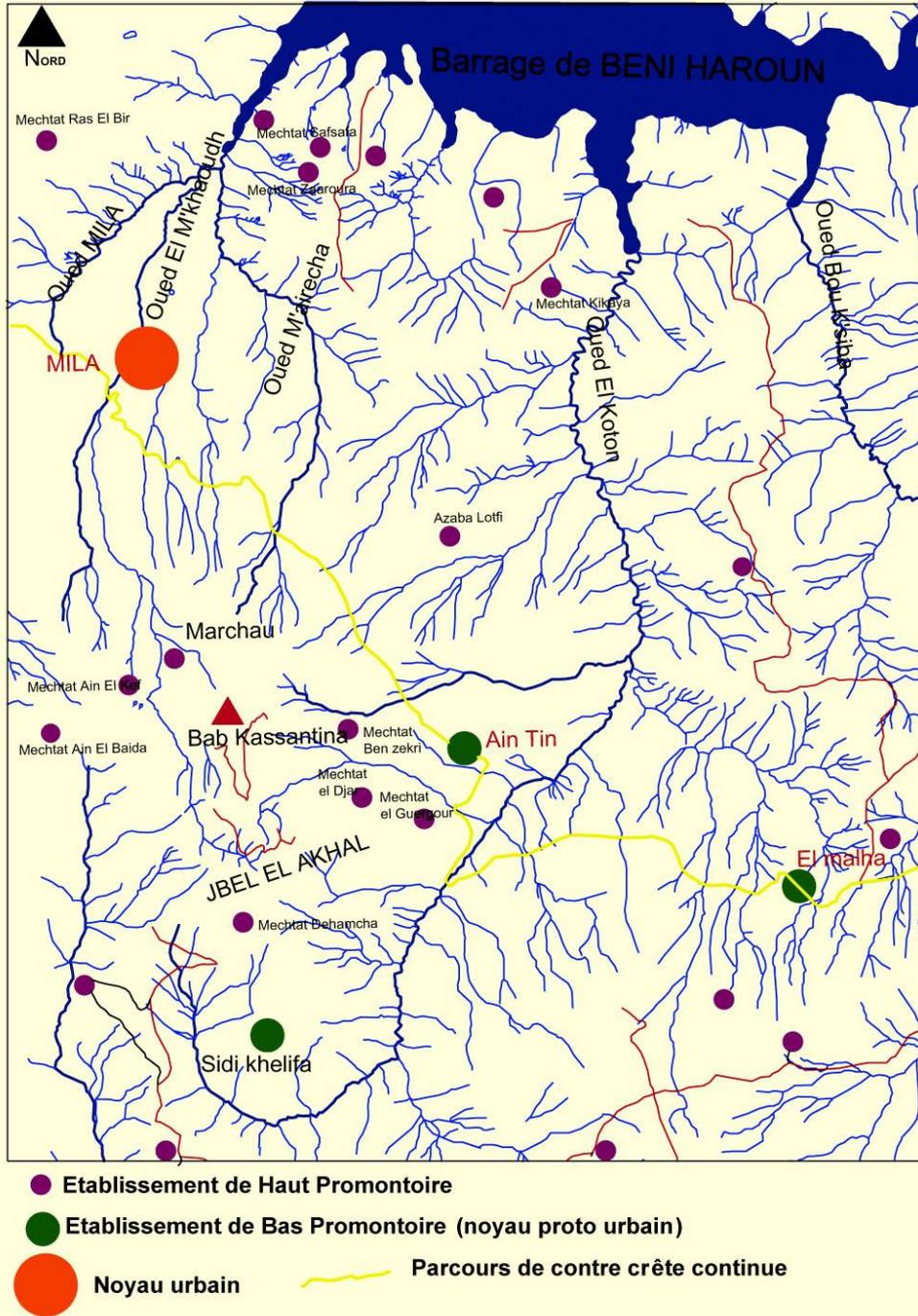
**Troisième Phase :Contre crête locale ,établissements de bas promontoire et noyaux urbains élémentaires**



**Source: Auteur  
Juin 2013**

Figure 8

Quatrième Phase : Contre crête Continue ,Parcours synthétique et noyaux urbains



Source: Auteur  
 Juin 2013

Figure 9

### **3.2.Lecture du l'organisme urbain :**

L'échelle de territoire nous a permis de situer la ville de Mila dans son territoire comme un simple élément jouant un rôle dans un système plus étendu et plus complexe.

L'échelle de l'organisme urbain va tenter de compléter cette réalité en considérant la ville comme un tout, un ensemble, un « *assemblage hiérarchisé d'un certain nombre de parties, qui entretiennent entre elles et avec l'ensemble des relations de complémentarité, dans cette perspective , tout est emboité et enchainé dans un système de relations* »<sup>1</sup> et cela afin de détecter les dysfonctionnements entre ces différentes parties et comprendre par la suite les causes de cette incohérence urbaine (objet de notre recherche).

Comment peut-on expliquer ce passage de l'organisme urbain de Mila d'un simple lieu d'échange à la forme complexe d'aujourd'hui ?

Selon l'hypothèse adoptée, préalablement dans la lecture territoriale qui souligne que la ville de Mila, par sa situation dans la sous unité territoriale, soit favorable à l'établissement d'un pôle d'échanges et de communications concernant les échanges terrestres qui prennent en charge les villages de haut promontoire. Delà nous avançons que Mila constitue une **polarité** par rapport à son unité territoriale et une **nodalité** reliant les deux pôles importants de la région ; Constantine et Jijel.

- **Le modèle théorique :**

La lecture urbaine nous permet de comprendre les processus de formation et de transformation de la morphologie urbaine, la compréhension d'un tel processus passe par le retour vers la genèse de développement de cette dernière.

Selon le modèle théorique de G.CANNIGIA, la ville évolue dans un moment de croissance qui entraîne « un boom de la construction de bâtiment », en effet le noyau proto urbain a tendance à se densifier jusqu'à une limite naturelle (talweg) ou artificielle (muraille, autoroute.....etc.) et cette première unité du territoire est appelée : établissement élémentaire.

Avec le développement de cette première unité (établissement élémentaire), et le besoin de construction, la ville a tendance à enjambrer et dépasser cette limite, ce phénomène est appelé : **un dédoublement**, et la limite périphérique sur laquelle s'est produit ce dédoublement devient : une **centralité** linéaire.

---

<sup>1</sup> Gianfranco CANIGGIA : « composition architecturale et typologie du bâti de base ».Page110

Ce développement est associé généralement par « *la capacité de maîtriser les conditions naturelles (disponibilités de solutions techniques et de moyens économiques qui permet un plus grand contrôle des conditions topographiques et hydrologiques : ponts, assèchement, fortifications .....etc.).* »

Selon le modèle théorique de G.CANNIGIA, le parcours matrice doit être :

- ◆ Générant du parcours de crête secondaire.
- ◆ Porteur de l'édification.
- ◆ Relie un pôle à un anti-pôle.
- ◆ Le plus souvent rectiligne.
- ◆ Comporte des ilots réduits et denses.

## **1-La ville de Mila Avant 1830 ou l'établissement élémentaire :**

Avant d'expliquer le processus d'évolution de notre organisme urbain, nous devons commencer de la synthèse de la lecture qu'on a faite sur le territoire de la sous unité territoriale dont Mila fait partie.

On a précisé que l'actuelle Mila, n'était à l'origine qu'un simple lieu d'échange des établissements de hauts promontoires du même système de voisinage.

En observant la morphologie de cette sous unité territoriale ainsi que le plan cadastrale de 1837, on remarque que le lieu d'échange ou l'ancien marché de Mila qui constitue une polarité importante se trouve à l'extérieur de l'enceinte à l'intersection de plusieurs parcours qui ont donné naissance à la ville (le chemin venant de Marchau comme parcours de crête secondaire, et le parcours de contre crête continu venant de Ferdjioua, de Zouagha, du côté Ouest et la reliant à Constantine du côté Est.

### **Le parcours matrice**

D'après le modèle théorique de **G.CANIGGIA** qui nous renseigne sur les caractères d'un parcours matrice, on suppose que le premier parcours portant l'édification est celui qui traverse le centre historique transversalement du Sud vers le Nord venant des hauteurs de la région (Marechau), car il découle du parcours de crête, il relie la porte Sud de la ville (anti-pôle) avec le marché (pôle), il porte une édification avec des types base (maisons à cour), dont la majorité sont anciennes, et comporte les ilots avec une grande densité et organicité du bâti.

Sur ce parcours sont développés des agrégats de type base, puis sur un premier parcours d'implantation, de liaison etc. ces premiers agrégats forment ce qu'on appelle : l'établissement élémentaire qui se développe jusqu'à l'ancienne muraille byzantine (limite artificielle). En plus de la densité, la typologie (maison à cour), la présence de plus grand nombre des maisons en ruine, La topographie le site sur lequel cet établissement est implanté présente une légère pente qui sert pour cultiver les aires de pertinences (les champs), et la présence des sources (la présence du puits comme élément constitutif dans ces maisons)

sont les critères qui justifient la position de ce premier établissement primaire.

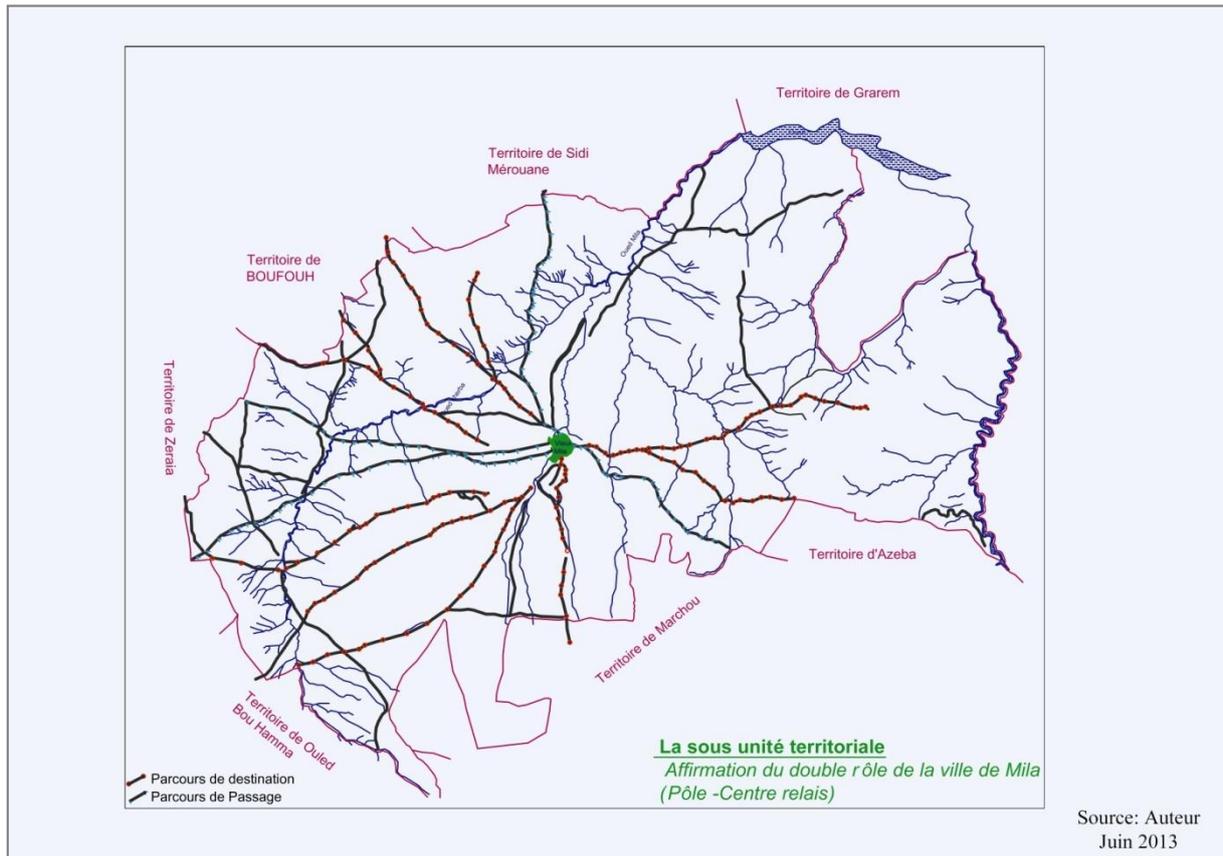


Figure 10 : le double rôle de la ville de Mila (pole- centre relais)

Source : Numérisation de la carte des opérations de Sénatus Consulte 1887.

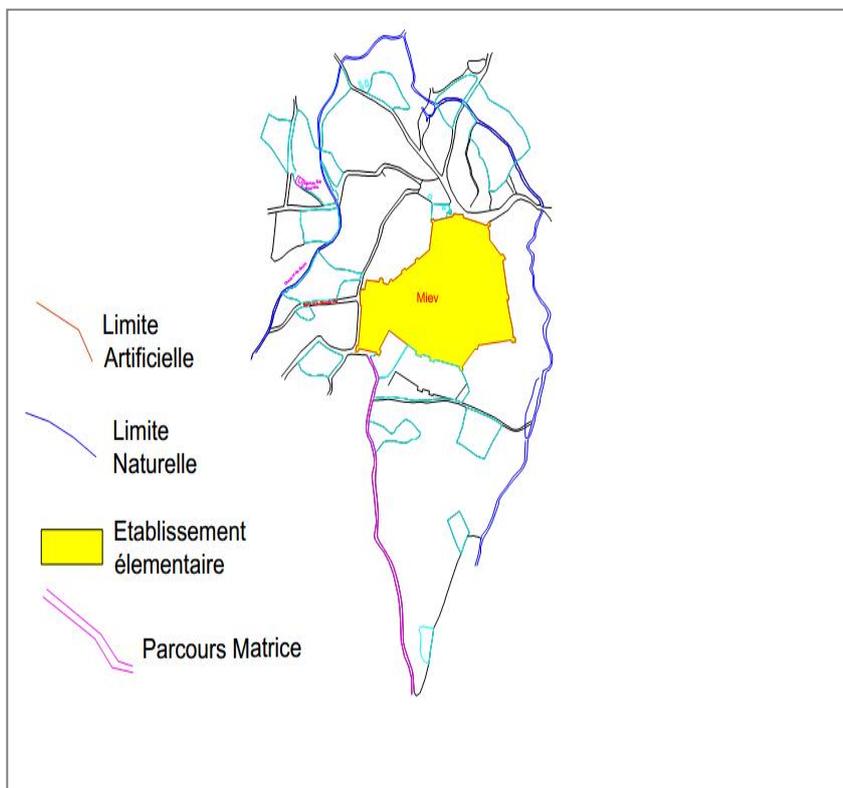


Figure 11 : la vieille ville de Mila ou l'établissement élémentaire de l'organisme.

## 2-Le dédoublement de la ville : (le village colonial)

Dès les débuts de la présence coloniale sur le territoire, les français édifièrent en 1876 leur cité surnommée Mila ; l'actuel centre colonial situé sur la rive ouest de Oued Ennar. Ce village destiné aux colons d'origine européenne est de forme régulière rectangulaire de 27,3 Hectares, structuré en damier, son plan est divisé en 292 lots de 600 m<sup>2</sup> chacun réparti autour d'un grand square occupant le centre géométrique du rectangle.

La nouvelle ville est structurée par deux parcours centralisant :

- Le premier longitudinal reliant Constantine à Ferdjioua dans la direction Est-Ouest.
- Le deuxième transversal reliant Mila à Jijel à travers Grarem Gouga dans la direction Nord-Sud.

Le dédoublement de la ville de Mila est différent par rapport aux dédoublements coloniaux dans les autres villes notamment algériennes, car ne composant pas avec l'existant (l'ancienne ville), ce qui **marque une première rupture spatiale et fonctionnelle** en édifiant un nouveau noyau urbain qui a sa propre structure sans aucun lien avec la première entité de la ville.

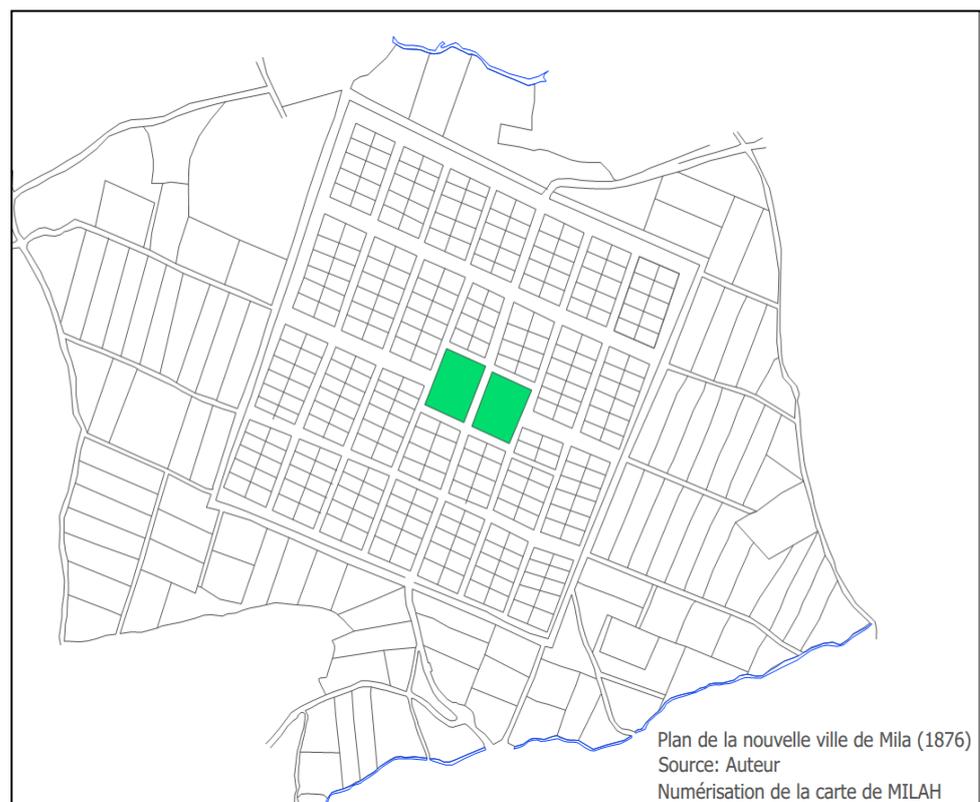


Figure 12 : le premier dédoublement de la ville

### **3-Le développement de l'organisme urbain après l'indépendance :**

A l'indépendance, le départ massif des européens a attiré vers la ville une importante population rurale engendrant un accroissement remarquable du taux d'urbanisation qui s'est élevé à près de 32%.

Les programmes de développement engagés essentiellement dans l'espace urbain ont donné un second souffle à l'exode rural.

Après 1975, la ville de Mila a commencé par glisser sensiblement vers la périphérie du fait des implantations industrielles et de sa fonction de chef-lieu de wilaya en 1984.

Conséquence de cette promotion rapide, la ville attire une population qui la gonfle et nécessité d'autres constructions, de nouvelles périphéries se sont créées. Elles procèdent d'une croissance volontaire **en rupture avec toutes les structures héritées**. En 30ans (1966-1998), la population de la ville s'est multipliée par 5. Un rythme pareil de croissance urbaine s'explique non seulement par l'exode mais aussi par le croit naturel moyen de l'ordre de 3% par an.

Dès les années 1970, de nouveaux modes d'urbanisation caractérisent la ville de Mila :

- Il s'agit de programme planifié de la ZHUN, adapté pour trois principaux avantages : modernité, caractère socialiste (Habitat collectif), et rapidité de mise en œuvre.
- La rupture avec le centre ancien a été accentuée par une architecture répétitive monotone mettant en évidence l'existence de trois formes urbaines (tissus) qui coexistent, non complémentaires, celles des anciens tissus (vieille ville, ville coloniale) et celles des nouvelles urbanisations.
- La ZHUN présente une superficie d'environ 10 Hectares regroupe 500 logements collectifs et un programme d'équipements publics.

La politique du lotissement menée depuis 1974, à la faveur des réserves foncières communales, a également contribué à façonner le paysage urbain et généré des extensions démesurées. Cette croissance urbaine en tache d'huile s'était effectuée sans planification adaptée.

Ces nouvelles périphéries connaissent un développement urbain sous deux formes :

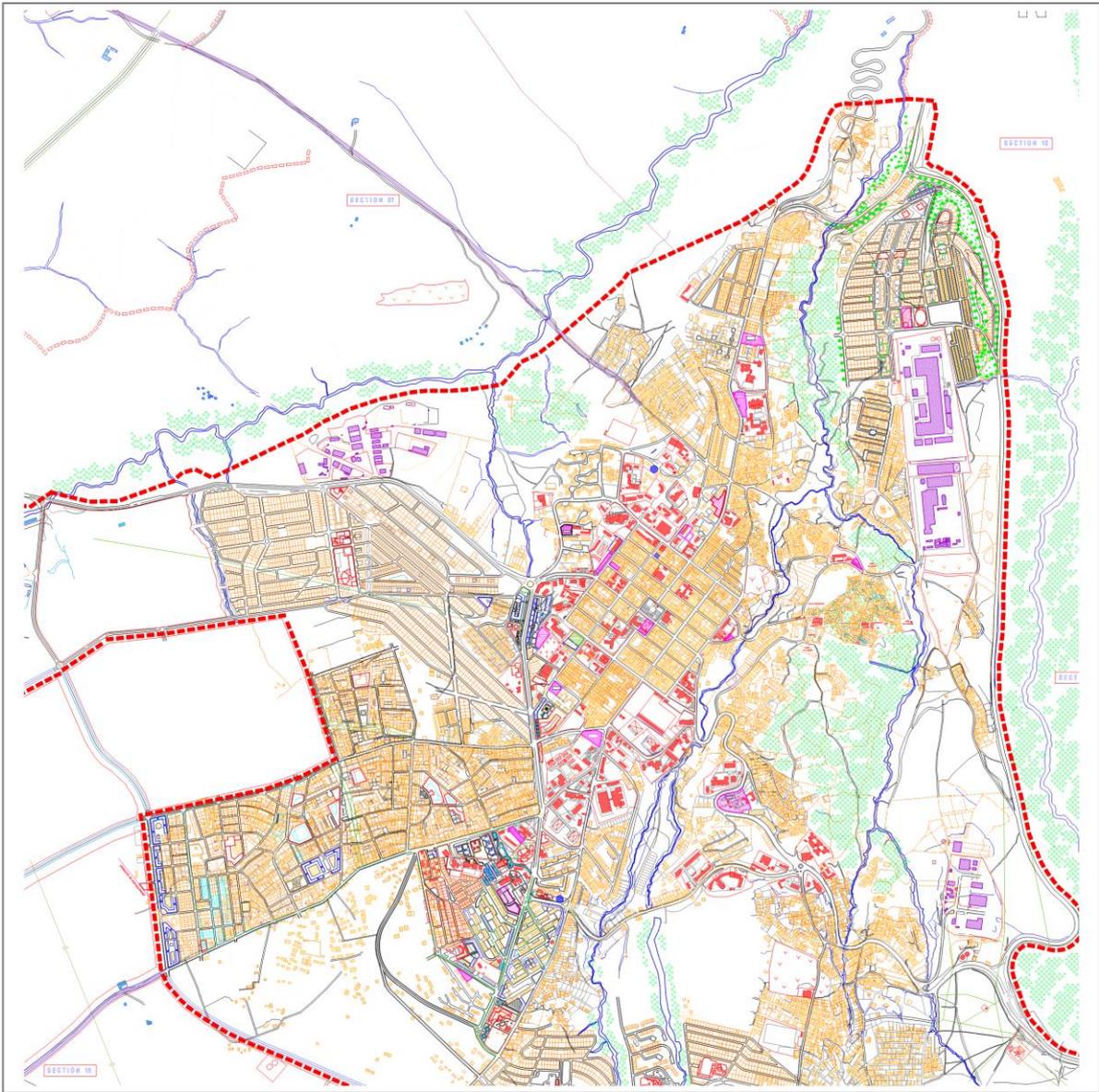
- Un urbanisme de « zoning » qui spécialise les espaces : le damier colonial engorgé par

son rôle de centre commercial et administratif, les grands ensembles d'habitat collectif implantés au Nord et la zone d'activités industrielles à l'Est.

- Et des constructions privées en auto-construction spontanées formant des quartiers invertébrés mi- rurales, mi- urbaines. Cet habitat informel compte autant d'habitant que l'ensemble du centre colonial et le vieux Mila.

La périphérie a connu le déferlement d'un habitat ou d'un « sous-habitat » spontané. Elle est l'expérience d'une situation conjoncturelle liée à l'exode rural et à la crise du logement.

Dans un site topographique pas très facile, parce que coupé de plusieurs talwegs et oueds, la ville apparaît aujourd'hui comme ayant perdu son unité spatiale offrant l'aspect d'une **ville éclatée**.



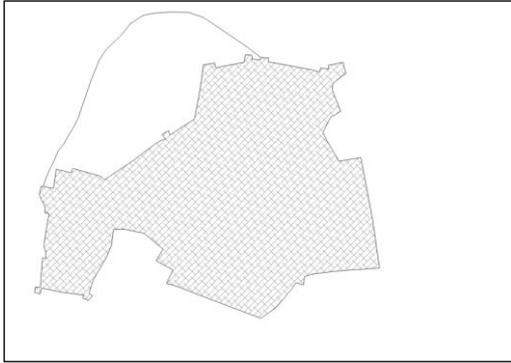


Figure 14 : l'organisme urbain avant 1830

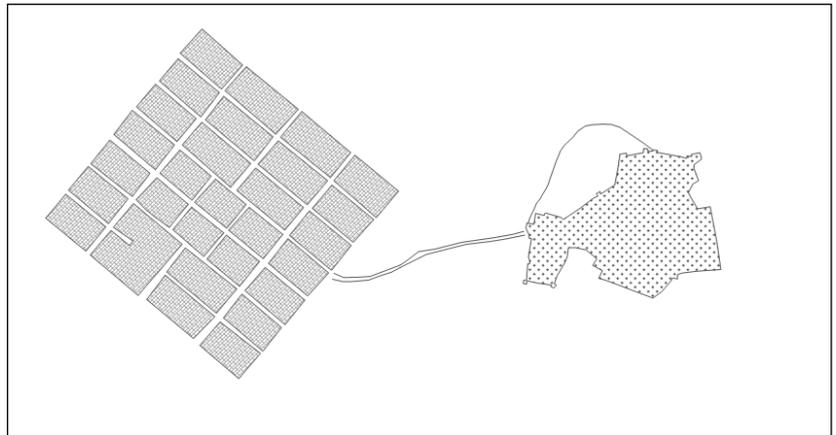


Figure 15 : le premier dédoublement de la ville (1830-1962)

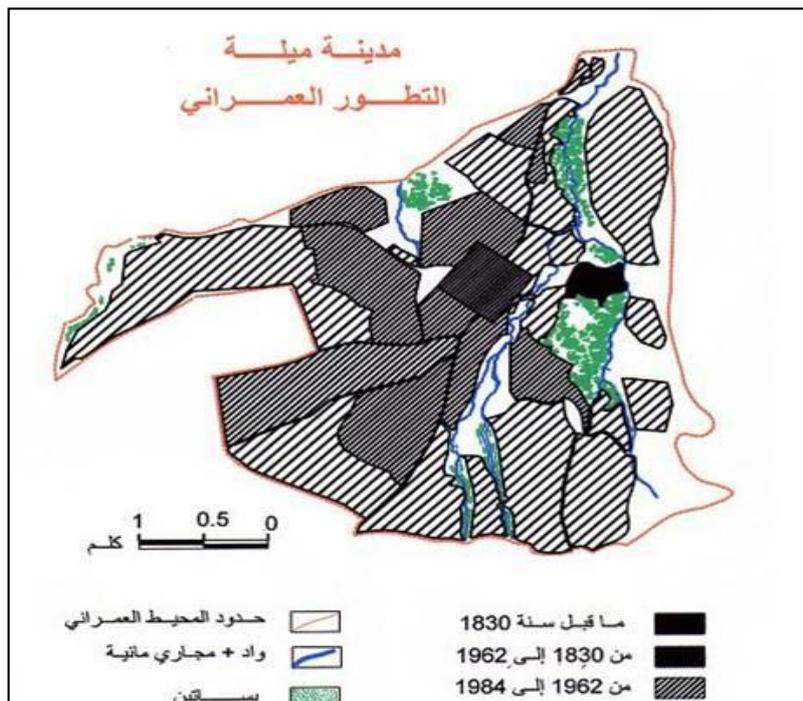


Figure 16 : le développement de la ville entre 1962-1984



Figure 17 : l'organisme urbain Milevien après 1984 (Etat actuel).



Figure 18 : le mouvement de la centralité urbaine à Mila

### **3.3. Lecture de l'agrégat :**

Une fois avoir pressé les périodes historiques relatives au processus de formation et de transformation de l'organisme urbain de la ville de Mila, nous procédons, dans ce qui suit, à la lecture de la typicité de l'agrégat du centre historique.

A cette échelle, l'objectif de la lecture est d'explicitier les relations entre les différents niveaux d'organisation du tissu, et de dégager les rapports convergents qui s'établissent entre la classification et la hiérarchisation des parcours et le mode d'agrégation et pour cela nous déterminerons les variantes d'agrégat.

Comme définit auparavant l'agrégat est l'ensemble d'unités bâties qui ne résultent pas d'une simple addition, mais suivant un raisonnement et une logique de comportement relatif aux différents parcours qui le définissent.

Dans ce chapitre, l'analyse de la formation des tissus de la ville va avoir comme premier critère les types de ces derniers et la logique de leur croissance, la situation vis-à-vis les règles d'urbanisme va être abordée par la suite (voir chapitre....).

#### **- Formation de l'agrégat organique :**

Partant de l'hypothèse énoncée dans la lecture de l'organisme urbain, nous poursuivons avec la genèse de formation du tissu dicté par les parcours hiérarchisant et structurant comme suit :

Comme déjà avancé préalablement, le parcours matrice porteur de l'édification élémentaire correspondrait à la rue traversant le centre historique (la vieille ville) transversalement dans sa direction Sud-Nord, celui-ci va donner naissance à des parcours d'implantation de part et d'autre qui finiront ultérieurement par être liés par des parcours dit de liaison, donnant ainsi la forme définitive des ilots formant cette entité qui comme précisé dans la lecture de l'organisme urbain n'aura pas un dédoublement sur un de ces parcours périphériques pour donner un ensemble cohérent mais plutôt elle gardera sa structure comme élément indépendant par rapport aux autres parties de la villes développées ultérieurement.

Ce tissu organique représente un ensemble d'unités bâties ayant une typologie à cour (maisons collées les unes aux autres autour d'une cour centrale introvertie et sur laquelle sont orientées toutes les pièces de la maison).

Les ilots ainsi que l'ensemble des lots qui les comprennent se présentent sous une forme relativement irrégulière, résultat d'un long processus de stratification.

La structuration du tissu Milevien répond à un système de hiérarchisation de rues, de ruelles et d'impasses qui assurent la desserte régit selon l'importance des parcours et leurs bandes de pertinence.

La lecture des modes d'agrégation nous a permis de déceler trois variantes synchroniques d'agrégat à savoir : les ilots à une rangée de lots, les ilots à double rangées de lots et en fin les ilots à triple (ou plus) rangées de lots donnant naissance à des parcelles centrales (selon le modèle théorique occupées en dernier) desservies via des impasses<sup>1</sup>.

La typologie à cour du bâti historique de Mila dont l'éclairage et l'aération principale s'effectue via la cour procurant ainsi une certaine autonomie, offre une flexibilité d'assemblage des lots allant d'une seule mitoyenneté à trois.

La tabernisation est en fonction des dimensions et de la localisation du lot (parcelle bâti) dans l'agrégat, ainsi que de la vocation de cet agrégat au sein de l'organisme de la ville, d'où découlerai le rapport fondamental entre le type bâti et l'emplacement du lot dans le tissu.

---

<sup>1</sup> Idem.

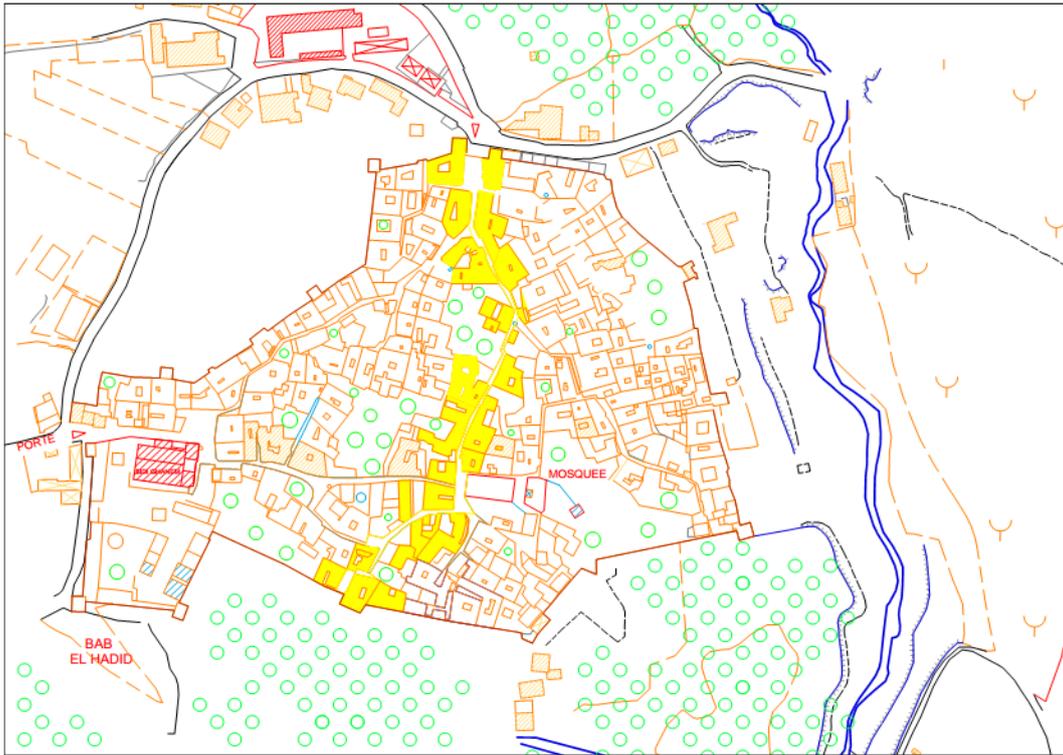


Figure 19 : Première phase de formation du tissu organique : l'édification sur Parcours Matrice

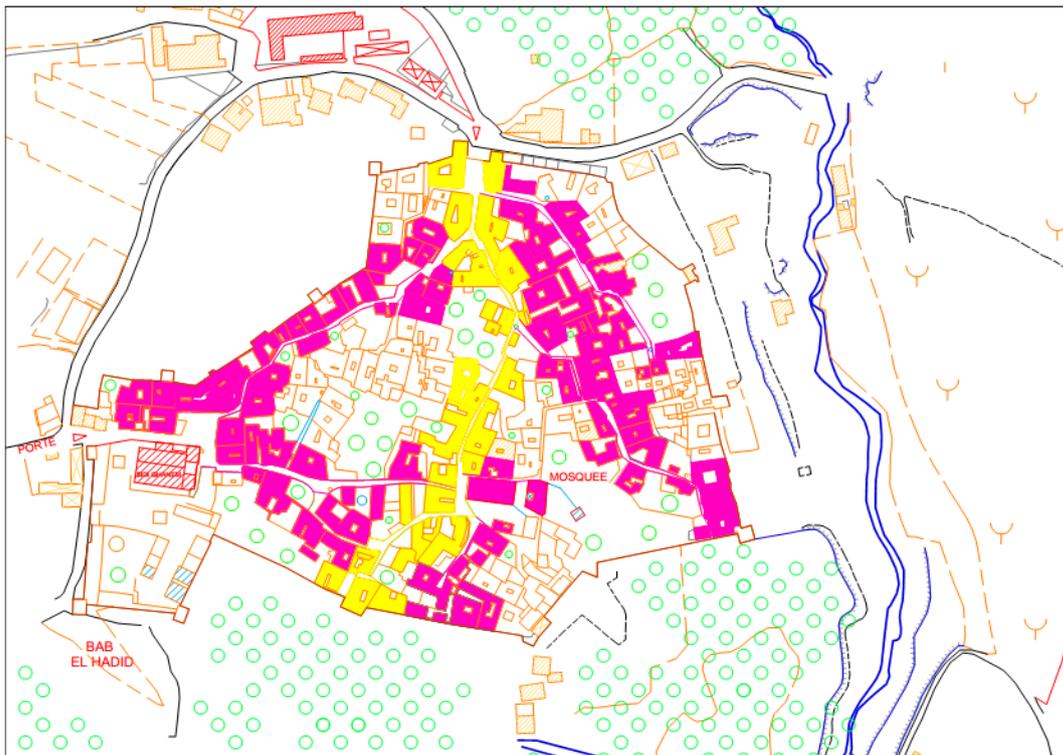


Figure 20 : Deuxième phase de formation du tissu organique : l'édification sur Parcours d'implantation

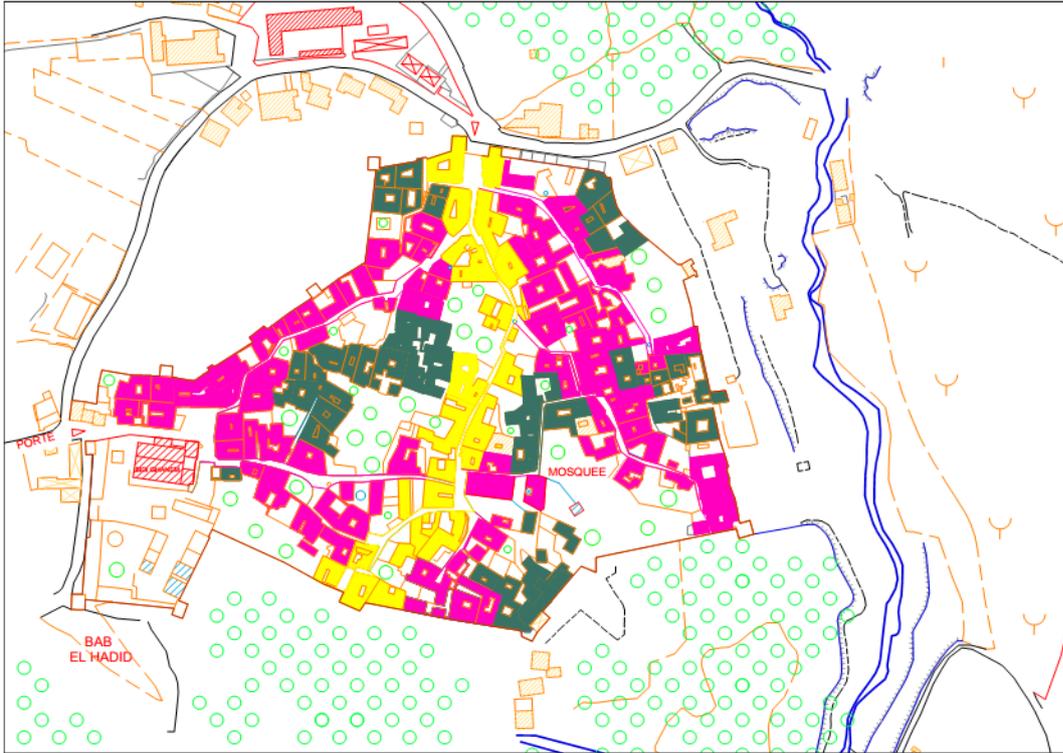


Figure 21 : Troisième phase de formation du tissu organique : l'édification sur Parcours de liaison

- **Formation de l'agrégat sériel :**

Fondé en 1876 par l'administration coloniale, ce tissu de forme rectangulaire est structuré en damier, son plan est divisé en 292 lots de 600m<sup>2</sup> chacun répartis autour d'un grand square occupant le centre géométrique du rectangle.

C'est un agrégat formé par une seule opération planificatrice et ne résulte pas d'un processus de formation lié au développement des parcours comme celui de l'agrégat organique.



Figure 22 : Formation du tissu sériel planifié

- **L'agrégat mixte développé après l'indépendance :**

Ce dernier compose la majeure partie de la morphologie urbaine de la ville. Son implantation a commencé sur les lots de jardins entourant le tissu colonial pour s'étendre progressivement vers le nord, le sud, l'est et l'ouest.

Ce tissu est hétérogène et ne répond pas à une logique d'aménagement ni même aux règles élémentaires d'urbanisme.

Résultant de l'exode rural d'une population fuyant leurs campagnes à la recherche d'une vie meilleure, ces tissus se sont vu malgré leur non-conformité prendre en charge par les autorités locales, en vue de les rendre plus viables, en y programmant tout d'abord des infrastructures scolaires et divers réseaux.

Cependant, ces opérations ne connaîtront du ressort qu'après la promotion de la ville au rang de chef-lieu de wilaya en 1984 et se traduiront par des opérations d'aménagement urbain.<sup>1</sup>



Figure 23 : les trois tissus de Mila, l'incohérence.

<sup>1</sup> Maiche Brahim, thèse de magistère, Décision politique et mutations urbaines le cas de Mila, page 93.

Nous concluons que l'agrégation du type bâti de la ville est composée de trois tissus hétéroclites ;

- Un tissu organique, compact et homogène.
- Un tissu sériel, en damier
- Un tissu anarchique et incohérent.

Chaque type correspond à une culture différente, à un savoir-faire local de l'époque et à une typologie bien appropriée qui répond parfaitement à une demande bien exprimée ; la maison en cours introvertie pour le tissu organique, la maison en série extravertie pour le tissu en damier et une typologie variée qui manque d'identité dans les tissus récents, cette dernière est le résultat de la crise culturelle et d'identité que connaît notre pays.

### **Conclusion de la lecture : Comparaison entre l'évolution de la ville de Mila et le modèle théorique**

Comme tout établissement anthropique, le premier établissement humain était le résultat d'un besoin de sédentarisation et de stabilisation et s'est densifié graduellement jusqu'à l'atteinte des deux limites ; la limite artificielle « la muraille de l'époque byzantine » et le talweg de Ain Sayah comme une limite naturelle du développement de ce noyau élémentaire.

Pendant la période coloniale, il n'y a pas eu un boom et développement de la ville suivant la même logique de l'établissement élémentaire (vieille ville), la présence coloniale a mis cette entité à l'écart et a fondé son nouveau noyau urbain ce qui a constitué et constitue une première rupture dans l'organicité de la ville de Mila.

Après l'indépendance, le développement volontariste de la ville peut être considéré comme un dédoublement dans la mesure où il émane et démarre du centre colonial et lié à une forte demande en matière de construction. Néanmoins, il est à noter l'absence dans l'ensemble du caractère central dans les nodalités linéaires (les articulations entre le centre colonial et les différentes extensions de la ville), ces dernières se trouvent dans des parcours centralisant mais préservent toujours leurs anciens rôle de limites périphériques.

Il est à noter également que la centralité caractérisant le noyau colonial commence à déborder son périmètre en direction des nouvelles extensions grâce aux équipements et administrations parsemés partout sur ces dernières. On peut dire qu'il y a une dualité de centralité à Mila et un mouvement vers l'Ouest et le Sud de la ville.

Suite aux dédoublements successifs de la ville, les parcours périphériques entourant le centre colonial et portant les dédoublements se retrouvent actuellement dans une position centrale et doivent jouer un rôle de parcours centralisant. Cependant, ces derniers gardent toujours leur caractère de périphérie (étroitesse des voies, absence des aménagements et des services appropriés).

Des travaux sont en cours pour valoriser et affirmer la nodalié linéaire qui relie la vieille ville de Mila avec l'ensemble de la ville.



Photo prise par l'auteur, Décembre 2012

## **Chapitre 4 : Analyse du contexte instrumentaire**

### **1. Le Plan d'Aménagement du Territoire de la Wilaya :**

L'objet du Plan d'Aménagement du Territoire de la Wilaya de Mila est d'esquisser l'image, le fonctionnement et la structure de la wilaya de Mila de 2030 après une analyse Diagnostic détaillée qui a mis en exergue les principaux obstacles et contraintes qui grèvent encore le développement de la wilaya de Mila en dépit des multiples réformes et actions de développement qu'elle a connues dans le passé et en dépit des potentialités et atouts qu'elle recèle.

Cette même analyse a alors présenté de façon implicite et parfois explicite les solutions spontanées et individualisées qu'il y a lieu de mettre en place pour que cette portion du territoire national se remette sur le chemin de la croissance et de la prospérité.

#### **1.1. Rappel de la problématique de l'aménagement de la wilaya de Mila :**

Présentée à juste titre sous le qualificatif de « **wilaya verte** », la wilaya de Mila recèle d'importantes ressources naturelles, socle de son développement futur. Les eaux superficielles, les terres agricoles, le couvert forestier, les gisements et indices en substances utiles, des sources thermales abondantes et un patrimoine matériel et immatériel riche et diversifié sont autant d'atouts qui permettent de lancer un processus de développement endogène. Cependant les actions de développement que permettent ces atouts ne peuvent être entiers que si sont maîtrisés les aléas relatifs à l'érosion des sols, la pollution des ressources en eau, les inondations, la dégradation des forêts et couverts végétaux, l'abandon du patrimoine archéologique et architectural. C'est autant d'enjeux auxquels doit faire face d'ores et déjà l'entreprise d'aménagement du territoire de la wilaya de Mila en veillant à l'impérativité d'assurer une place à la wilaya de Mila dans le territoire de sa région de planification Nord-est et les Hauts Plateaux Est dans lesquels elle s'incruste.

## **1.2. Perspectives d'évolution démographique de la wilaya de Mila à l'horizon 2030**

### **Les données disponibles**

Sur l'aspect démographique, les opportunités dont dispose la wilaya sont :

- ◆ Importance de la part de la population active.
- ◆ Reprise de la croissance démographique.
- ◆ Existence de pôles de développement qui peuvent servir d'appui à la wilaya.
- ◆ Situation démographique globale équilibrée, ce qui induit des potentialités de rattrapage.

### **Scénario retenu et hypothèses de projection**

Les projections prévoient trois scénarii :

- **Le scénario défavorable** est tributaire de logiques d'acteurs indépendants et sans coordination ni vision commune ; et si une politique volontariste de l'état et des acteurs de la wilaya de Mila ne vient pas bousculer cette tendance. Il est fondé sur l'évolution tendancielle des taux d'accroissement enregistrés entre 1987-1998 et 1998-2008. Il maintient la baisse du taux d'accroissement de la population mais au-dessus du 1% (1,1%, ce qui est légèrement plus bas que le taux national de 2030 envisagé à 1,3%).
- **Le scénario de croissance probable**, ou celui du maintien d'un taux d'accroissement naturel annuel moyen de 1,3%, tout au long de la période 2008-2030 qui peut être considéré comme une hypothèse volontariste forte. Ce qui reviendrait à dire que Mila se maintiendrait aux taux prévisibles de 2030 dès à présent, ce qui est une hypothèse possible mais nécessite des efforts de la part des acteurs du territoire de la wilaya.

<b>Périodes</b>	<b>1987-1998</b>	<b>1998-2008</b>	<b>2008-2020</b>	<b>2020-2030</b>
<b>Taux d'accroissement (%)</b>	<b>2,48</b>	<b>1,30</b>	<b>1,31</b>	<b>1,32</b>

**Tableau 3 : Mouvement naturel de la population de 1998 à 2030 (scénario 2)**

**Le scénario de croissance forte**, dans lequel Mila dépasserait la moyenne nationale en 2030, avec l'actuel taux d'accroissement démographique national (1,6%) comme référence. Malgré le peu de réalisme de ce scénario, il sert de référentiel pour la programmation comme seuil maximum supérieur. D'ailleurs, dans les annuaires statistiques de la wilaya, c'est le taux de

1,50% qui a été retenu, ce qui corrobore notre avis cité plus haut, bien que ceci soit une hypothèse fort peu probable.

Années	RGPH 2008	2015	2020	2025	2030
Scénario de croissance défavorable (évolution tendancielle avec taux de 1,1 %)	766 886	827.921	874.470	923.635	975.565
Scénario de croissance probable (évolution volontariste guidée avec taux de 1,3 %)	766 886	841.986	900.709	961.551	1.026.618
Scénario de forte croissance (1,6 %)	766 886	857.012	927.802	1.004.440	1.087.408

**Tableau 4 : Scénarios d'évolution prévisionnelle de la population entre 2008 et 2030**

Du fait de la prise en charge des résultats du récent RGPH, les résultats des perspectives démographiques ne peuvent souffrir de grande incohérence s'ils venaient à être affinés, et peuvent être utilisés directement. Un seul cas peut rendre ces résultats incohérents : que des flux migratoires exagérés (en plus ou en moins) viennent s'installer durablement pendant quelques années au sein de la wilaya de Mila, ce qui est une hypothèse catastrophe à écarter car dans les schémas d'aménagement, Mila n'a ni vocation à vider les autres wilayas de leur population, ni à devenir une zone répulsive, d'autant qu'aucun indice ne vient étayer cette hypothèse.

Les estimations démographiques, suivant les données méthodologiques et les hypothèses d'évolution, nous donnent les résultats suivants concrétisés dans le tableau ci-dessous :

Commune	Pop 2008	Pop 2015	Pop 2020	Pop 2025	Pop 2030
Mila	69 052	75 586	80 629	86 008	91 745

**Tableau 5 : Évolution prévisionnelle de la population entre 2008 et 2030 pour la commune de MILA (scénario souhaitable avec reprise de croissance et dynamique socio-économique).**

### **1.3. Le système urbain de la wilaya de Mila à l'horizon 2030 :**

Conformément aux orientations générales du SNAT 2030, le système urbain futur de la wilaya de Mila se doit d'**assurer la cohérence territoriale** optimale des villes et agglomérations de la wilaya et **assurer l'insertion de son réseau urbain à l'ensemble de l'espace de planification territoriale N-E** afin de le rendre compétitif. L'objectif lointain étant de **faire participer la wilaya de Mila au processus de freinage de la littoralisation** qui doit se traduire concrètement par le ralentissement de l'extension des agglomérations en milieu agricole et la préservation des terres agricoles », principe devant réorienter et redéployer l'urbanisation en profondeur sur les piémonts, en même temps qu'elle doit participer au renouvellement urbain et à la politique de la ville. Ainsi le plan d'aménagement urbain de la wilaya de Mila sera conçu de telle sorte à assurer une intégration intra-wilaya (donner la priorité aux espaces et zones enclavés afin d'assurer l'équité territoriale), à assurer une intégration régionale (profiter de son statut de zone tampon entre le littoral et les hauts plateaux de l'Est), à consolider le maillage territorial et promouvoir le polycentrisme et la déconcentration (**faire des centres urbains émergents de la wilaya, des vecteurs de fixation de la population rurale et des centres d'appui à la valorisation des ressources locales**).

Toutefois, deux scénarios peuvent présider au développement du système urbain de la wilaya de Mila. Le scénario tendanciel représente la poursuite des évolutions observées ces dernières années, y compris dans les processus négatifs qu'elles ne manquent pas de générer au détriment d'un développement durable que les actions entreprises dans le cadre du programme quinquennal 2010-2014 ne sont parvenus à corriger que légèrement. Le scénario d'équilibre requiert de lourds investissements, une forte centralisation des initiatives et des décisions, et un renforcement des ressources humaines locales pour assurer le suivi et la gestion des projets. Ce scénario se base sur la mise en œuvre volontariste des grands projets régionaux par l'Etat et permettrait l'émergence de pôle d'équilibre de l'armature urbaine et le report de la croissance urbaine des agglomérations principales vers de nouveaux sites d'urbanisation.

La projection du système urbain futur de la wilaya de Mila vise à :

- assurer un bon fonctionnement de l'armature urbaine locale et un encadrement territorial optimal, une bonne articulation entre les zones de montagnes et la zone centrale : renforcer le maillage territorial.
- assurer l'insertion du réseau urbain de la wilaya de Mila à l'ensemble de l'espace de planification territoriale N-E, garantissant ainsi son rayonnement, son inscription dans un espace de coopération régionale et interrégionale, et par là son intégration à l'économie régionale.

Les grands principes qui doivent guider le choix des actions :

- L'équilibre et l'équité du territoire.
- Le développement durable dans ses 3 dimensions : économique, environnementale et sociale.
- La prise en charge effective des communes en difficulté, des communes enclavées
- La répartition de la population d'une manière cohérente
- La recherche de l'équilibre de l'armature urbaine
- La recherche d'un meilleur fonctionnement de l'espace de la wilaya ainsi que des sous espaces locaux
- La recherche du progrès pour tous : équité sociale et spatiale
- Le renforcement des centralités : Le pôle principal/pôles d'appui principaux structurants/pôles d'appui secondaires équipés/centres locaux de base.

### **Enjeux et défis**

Le réseau urbain qui structure l'espace de la wilaya, est composé essentiellement d'une multitude de petites agglomérations (114) dont seulement 23 sont urbaines, 11 agglomérations chefs-lieux sont rurales ou semi rurales et 80 agglomérations sont rurales ayant une taille comprise entre 2500 et 500 habitants.

## *Atouts / opportunités, Faiblesses / menaces*

### • Atouts/Opportunités

Une forte croissance urbaine : d'une concentration de la population urbaine dans deux villes en 1966 (Mila et Chelghoum Laid), la wilaya de Mila connaît une diffusion de l'urbanisation.

1. Un taux d'urbanisation en constante croissance : un gain de 10 points chaque décennie ; un taux d'urbanisation de 56%, malgré son caractère rural.
2. Les villes de **Mila** et Chelghoum Laid, villes moyennes, connaissent aujourd'hui une croissance modérée, au profit d'autres centres périphériques.
3. Un système urbain « polycentrique » faisant ressortir des sous-systèmes urbains relativement autonomes : l'aire urbaine de Mila au Nord et l'aire urbaine de Chelghoum Laid au Sud.
4. Des voies perpendiculaires, Sud-Nord, en phase de modernisation (la RN 100 qui se prolonge par la RN 77A en passant par Ferdjioua pour rejoindre Jijel à l'Ouest et la RN5 A qui rejoint Mila) permettent d'assurer l'articulation entre les deux couloirs d'urbanisation.
5. L'existence de centres « spécialisés », d'importance régionale, voire nationale, tel que Tadjenanet.
6. Un réseau urbain, composé de 23 agglomérations urbaines, s'appuyant sur un semis de centres ruraux relativement dense (91 agglomérations rurales et semi rurales, en 2008)
7. La forte influence des grandes villes de la région : Constantine et secondairement le couple Sétif-El Eulma.

### • Faiblesses / menaces

1. Les villes, composant le réseau urbain de la wilaya de Mila, sont de faible taille, essentiellement des villes moyennes (moins de 100.000 habitants) et de petites villes
2. Absence d'équipements structurants/faible niveau d'équipement des centres urbains par rapport à leur rôle et fonction limitant le pouvoir d'attraction du territoire.
3. Absence ou faiblesse d'activités motrices du développement urbain : les villes n'ont qu'une fonction d'encadrement territorial et ne constituent pas des pôles de croissance (faible base économique)
4. La croissance des agglomérations est de type démographique où la croissance spatiale s'effectue d'une manière rapide entraînant une **consommation du foncier par l'habitat au détriment des équipements et des activités** (forte croissance urbaine non maîtrisée et un étalement urbain non contrôlé).

5. Une inégale répartition spatiale des centres urbains sur le territoire de la wilaya, et marginalisation de la zone montagneuse et de la zone sud.
6. Concurrence des centres urbains des wilayat de Jijel et de Constantine en termes "d'attractivité".
7. Des centres et des territoires de la zone sud qui sont tournés vers des pôles extérieurs à la wilaya.

#### **1.4. Les enjeux de la stratégie du PATW :**

**Enjeu transversal : Assurer l'intégration et la compétitivité territoriale**

***Bâtir un territoire équilibré et cohérent***

*Le défi pour la wilaya de Mila est celui d'assurer un développement endogène par la valorisation de ses potentialités, de renforcer son attractivité (développement exogène), et d'améliorer la qualité du cadre de vie de la population. Ceci peut s'établir :*

- En renforçant sa base économique et la mise en place d'une politique d'intégration économique régionale ;
- En canalisant la croissance des deux principaux centres urbains et la promotion de nouveaux centres aptes à recevoir la croissance urbaine future et à assurer un maillage urbain optimal. Ces futurs centres qui seraient des pôles relais à l'échelle locale permettraient aussi bien d'assurer une bonne articulation entre les différentes parties de la wilaya et assureraient une disponibilité du foncier sur lequel devraient s'inscrire les différents programmes habitat et d'équipements dans le cadre de la solidarité intercommunale ;
- En consolidant l'attractivité de la wilaya par :
  - *Création d'un pôle agroalimentaire, en relation avec la wilaya de Sétif ;*
  - *Création d'activités touristiques (pôle touristique)*
    - En développant au sein des structures universitaires des filières en adéquation avec sa fonction principale qui est celle d'être « une wilaya verte », agro-touristique ;
    - En réalisant l'équilibre urbain-rural qui doit reposer sur une bonne articulation entre l'armature urbaine et rurale.

Au niveau de la wilaya de Mila, il est nécessaire de favoriser un système urbain articulé et hiérarchisé autour des pôles que sont **Mila, Chelghoum Laïd, Ferdjioua, Teleghma, Tadjenet** afin d'assurer un encadrement territorial optimal par :

- L'insertion des différentes composantes du territoire dans la dynamique de la wilaya, autour de la notion de *complémentarité des espaces montagneux du nord, de l'espace steppique du sud avec la zone centrale (plaines et piémonts)* ;
- Le développement équilibré de toute la wilaya d'une manière synchronique, simultanée des différentes entités du territoire de la wilaya.

### ***Assurer une intégration intra-wilaya***

L'intégration territoriale à l'échelle de la wilaya de Mila passe nécessairement par un développement économique et social à la fois global et équitable entre, d'un côté, la ville et la campagne et de l'autre, entre les territoires relativement développés de la zone intermédiaire et les espaces sensibles et fragiles, en particulier la zone montagneuse du nord. Par conséquent des actions à mener par les pouvoirs publics doivent être orientées vers la promotion économique du système productif et soutenues par des programmes de désenclavement et d'amélioration des conditions de vie des populations :

- **Intensification agricole, développement de la production agricole et animale, multiplication de projets de proximité de développement rural, etc.**
- Promotion de la multi-activité par des aides destinées à la création de petites et moyennes entreprises, pour la valorisation, sur place, de la production locale, et à la création de structures d'appui à la production ;
- Promotion de centres ruraux dotés d'équipements nécessaires, en mesure de prendre en charge la demande sociale des populations, ainsi que l'encadrement et l'appui à la production.
- Contribution à une meilleure insertion des espaces ruraux dans le développement de la wilaya.
- Poursuite/engagement de l'effort de rattrapage en faveur des zones défavorisées, marginales : zone de montagne (nord) et zone des hautes plaines au sud.

La stratégie de développement des différentes entités spatiales doit être adaptée en fonction de la dynamique qui leur est propre. Ainsi, on doit agir différemment sur les espaces urbains et les espaces ruraux. Les zones montagneuses, tout en étant intégrées à des unités d'aménagement, doivent faire l'objet d'actions ciblées permettant la diversification et le développement des

activités tout en tenant compte de leurs spécificités économiques, sociales et environnementales.

### ***Assurer une intégration régionale***

Pour asseoir son développement et permettre l'insertion de la wilaya de Mila dans son ensemble régional, elle doit tirer profit de sa position de wilaya-tampon entre la zone côtière, et en particulier, le port de Djen Djen et l'arrière-pays en développant des interactions avec les wilayat limitrophes : Constantine, Sétif, Oum El Bouaghi et Batna. L'enjeu de l'intégration pour la wilaya de Mila, passe par la réalisation de projets, dans différents domaines tels que :

- La création d'un port sec et d'une base logistique
- La création d'espaces/ aires touristiques
- La création d'un « pôle céréalier » avec Sétif ;
- Le renforcement et la modernisation des axes routiers entre Jijel-Mila-Autoroutes Est/Ouest ;
- La réalisation d'un aérodrome destiné aux évacuations d'urgence, à favoriser l'attrait touristique...;
- La dotation de la ville de Mila en équipements tertiaires de niveau supérieur ;

### ***Consolider le maillage territorial et promouvoir le polycentrisme et la déconcentration***

L'armature urbaine qui constitue l'ossature d'un territoire doit irriguer l'ensemble des unités spatiales **et favoriser la diffusion de la « civilisation urbaine » sur l'ensemble du territoire de la wilaya.** En effet, les villes, en tant que points forts de l'espace économique, organisent le territoire en ce sens qu'elles sont le point de convergence et de redistribution des flux de biens, de services et de personnes. De ce fait, elles dessinent dans le territoire des réseaux de relations ; et c'est ainsi qu'avec leurs territoires sous influence elles sont directement concernées par le projet d'aménagement du territoire de la wilaya de Mila. Le système urbain multipolaire, constitué par les villes de Mila, Chelghoum Laid et secondairement par Ferdjioua, Grarem Gouga, Tadjenanet doit être entériné afin de constituer une meilleure couverture des populations en offre d'emplois, de services publics, d'équipements... il est, également, indispensable de faire de ces pôles un vecteur de fixation des populations rurales et des centres d'appui à la valorisation des ressources locales. Pour cela, il est indispensable de renforcer la centralité de chaque pôle, quel que soit le niveau hiérarchique où il se situe. Il convient alors de :

- Renforcer la fonction de centre d'appui régional de Mila ;
  - Renforcer l'ensemble des pôles urbains comme moteur de croissance locale, comme points de cristallisation du développement et de relais d'une offre d'équipements, de services et d'activités ;
  - Conforter la fonction majeure de proximité des centres relais de l'espace rural et leur complémentarité avec les pôles urbains.
  - Développer une structure urbaine durable : ville compacte et de proximité
- utiliser en priorité des surfaces restées en friche à l'intérieur de la structure urbaine existante
  - privilégier la rénovation urbaine par rapport à la construction nouvelle
  - promouvoir des formes de construction moins consommatrice de terrain
  - relier les espaces verts urbains aux espaces naturels extérieurs
  - procéder à une coordination intercommunale des plans d'aménagement et d'urbanisme
  - optimiser l'utilisation des zones d'activités économiques
    - Créer des villes répondant aux exigences sociales et offrant une qualité de vie de haut niveau :
  - produire des logements adaptés aux besoins de la population - maintenir ou recréer une infrastructure d'approvisionnement de base dans les villages - encourager l'accès aux nouvelles technologies de l'information (TIC) - encourager l'identification du citoyen avec son lieu de résidence - créer des structures d'animation
    - Promouvoir la coopération entre communes (institutionnalisation de l'intercommunalité)
  - améliorer la coordination entre les programmations sectorielles et les institutions
  - adapter les mécanismes financiers : réforme des finances communales avec création d'un fonds spécial ad hoc et aides de l'Etat en fonction des schémas de développement intercommunaux.
  - encourager le dialogue entre administrations, acteurs locaux et communes
  - renforcer la prise de conscience des petites communes sur leur adhésion à une structure de coopération et solidarité intercommunales.

## **1.5. L'organisation de l'armature urbaine en 2030 :**

Le modèle de l'armature urbaine, à horizon 2030 est construit de façon à répondre, à la fois, aux dysfonctionnements internes et à la nécessité d'arrimer l'espace de la wilaya de Mila à celui de son territoire fonctionnel qui est l'EPT N-E (Espace de Planification Territoriale Nord-est). Mais **la recherche d'une meilleure organisation du territoire de la wilaya doit passer par un maillage urbain optimal, conditionné par des infrastructures de liaison et de transport performants, et un niveau d'équipement de qualité.**

Dans la perspective d'atténuer les disparités relevées au niveau de la Wilaya, l'établissement d'une hiérarchie fonctionnelle des agglomérations est plus que de rigueur. Cette hiérarchie est une perspective de solidarité intercommunale.

Le scénario retenu, qui est celui du possible, nécessite l'intervention de l'Etat et une volonté de rupture avec les anciennes pratiques de gestion. Il requiert de lourds investissements, une forte centralisation des initiatives et des décisions, et un renforcement des ressources humaines locales pour assurer le suivi et la gestion des projets. Ce scénario se base sur la mise en œuvre volontariste des grands projets régionaux par l'Etat. Aujourd'hui, grâce aux programmes publics en cours, notamment ceux liés aux grands travaux, la dynamique de l'équilibre du territoire est enclenchée dans l'Est du pays. La solidarité spatiale concrétisée par le système de transfert des eaux de Beni Haroun, l'autoroute Est Ouest et les activités économiques liées à l'exploitation et la transformation des ressources naturelles, illustre bien la volonté forte de l'Etat de la garantir (la solidarité spatiale) et de l'impliquer dans le développement économique. Ce scénario permettrait l'émergence de pôle d'équilibre de l'armature urbaine et le report de la croissance urbaine des agglomérations principales vers de nouveaux sites d'urbanisation : la ville de Mila serait érigée en pôle d'équilibre, de ville relais à l'échelle de l'EPT N-E. Mila, en plus de sa fonction de centre de commandement administratif, développera des fonctions tertiaires de haut niveau, enseignement-recherche. Quant à la ville de Chelghoum Laid, elle constituera le deuxième centre principal et un pôle urbain pour la partie sud de la wilaya. La recherche de la qualité de vie et de la qualité urbaine constitue la pierre angulaire du nouvel urbanisme dans la wilaya, tout en l'adaptant au mode de vie des populations.

Agglomération	Taille attendue (habitants)	Rythme de croissance	Fonction	Observation
Mila	80.000 à 85.000	Maîtrise et canalisation de la croissance urbaine. Report de l'urbanisation	- Pôle structurant de niveau 1 -Ville relais du Tell. - Renforcement des fonctions de centralité - Tertiaire supérieur- Commandement administratif	<b>Fonction régionale ; Ville compacte, de proximité, « Faire la ville sur la ville »</b>

**Tableau 6 : La taille des principales agglomérations de la wilaya de Mila à l'horizon 2030**

# WILAYA DE MILA : L'ARMATURE URBAINE - 2030 -

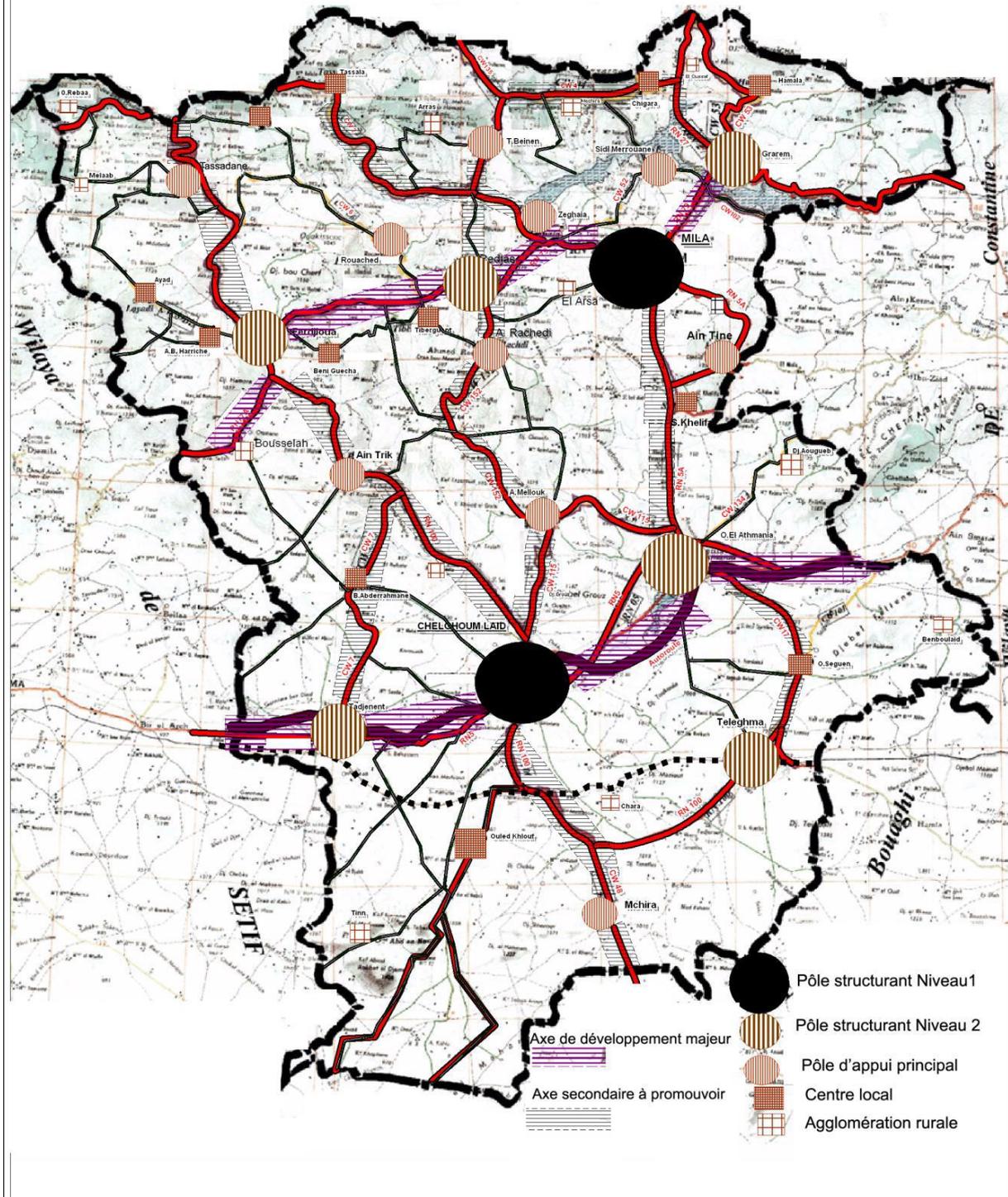


Figure 24

## **2. Le PDAU en vigueur : une planification déphasée des réalités du site**

Le Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la commune de Mila tente de définir pour tous et pour les responsables du destin de nos territoires, une vision nouvelle en matière d'aménagement et d'urbanisation, il traduit également la prise de conscience collective de l'importance de l'aménagement concerté, de la nécessité chaque jour grandissante de ne plus laisser nos villes et villages se développer de manière anarchique, de ne plus compromettre l'avenir de nos compagnes par une urbanisation **intempestive**.

### **Pourquoi cette révision :**

L'espace urbain a en effet beaucoup évolué depuis 1996, du point de vue démographique et économique ;

- Mettre à jour et clarifier les règles
- Adapter le zonage et les éléments de structuration urbaine :

Les évolutions de certaines zones et secteurs de la ville permettent aujourd'hui d'en préciser les caractéristiques urbaines existantes ou souhaitées (centralité, noyaux historique, espaces mixtes péricentraux, unités urbaines périphériques,...etc.).

A Mila, on assiste à une urbanisation incohérente, à des extensions périphériques démesurées avec des tentacules tous azimuts.

La ville écrase l'espace rural par son attraction, le vide de ses éléments les plus dynamiques, de ses potentialités et de ses atouts.

La prise en compte de plusieurs textes législatifs adaptés dans les dernières années :

- Loi n°04-05 du 14/08/2004 modifiant et complétant la loi n°90-29 du 1<sup>er</sup> Décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme.
- Loi n°01-20 du 12/12/2001 relative à l'aménagement durable du territoire.
- Loi n°03-10 du 19/07/2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable.
- Loi n°04-02 du 25/12/2004 relative à la préservation des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, pour la délimitation des zones de servitude.

- Décret n°03-324 du 05/10/2003, portant modalités d'établissement du P.P.S.M.V.S.S.
- Décret n°02-324 du 05/10/2003, portant modalités d'établissement du P.P.S.M.V.S.A.

Mettre fin à une planification déphasée des réalités de la commune : l'espace urbain a beaucoup évolué depuis 1996, que ce soit de point de vue démographique, économique ou environnemental, des besoins spécifiquement apparus, notamment au niveau des logements, équipements et infrastructures de communication.

### **Champs d'application territoriale du PDAU (périmètre du PDAU) :**

Le PDAU de Mila couvre l'intégralité du territoire communal.

Dans ce cadre, le territoire communal a été divisé en (05) ensembles, répondant à des logiques géographiques, économiques et de bassin de vie spécifiques :

Ensemble urbain de Mila- Secteur de Boufouh- Kikaya- Ouled Bouhama- Marchau.

### **2.1. Problématique du PDAU :**

La problématique de mise en révision du PDAU de la commune de Mila s'articule autour des aspects suivants :

- Mila, au cœur de paysages variés du versant sud du tell et des sites qui ne manquent pas d'intérêt ;
- région de Mila : de riches terres argileuses et céréalières
- périmètre d'étude et rééquilibrage de l'armature spatiale de la région
- **pour un décongestionnement et maîtrise de la ville de Mila**
- Ain tin, Sidi Khelifa, Zéghaia, Sidi Merouane, Redjas (communes limitrophes) : des centres à promouvoir
- RN79, RN79A : des axes de communication de portée nationale et régionale.
- Réseau hydrographique relativement dense et contraintes naturelles (collines argileuses instables).
- Une urbanisation à la conjonction de deux phénomènes : l'exode rural et la poussée démographique.
- **Une urbanisation de « zoning » et urbanisation « spontanée » ont fait éclater la ville.**

- **La ville de Mila : une agglomération incohérente qui éclate aujourd'hui tous azimuts : zone d'activité au Nord-est, au sud est, au nord-ouest, et à l'ouest, damier colonial, vieux Mila, ZHUN, un vaste tapis de lotissement et l'habitat spontané en périphérie.**
- Urbanisation « foisonnante » qui fait que le parc construit dans les 20 dernières années est généralement supérieur au parc antérieur.
- Industrialisation de la ville et dé-marginalisation du tissu historique.
- **Le problème d'un cadre bâti en périphérie à restructurer** (une recomposition des espaces urbains périphériques marginalisés).
- Le vieux-Mila : une médina enserrée dans un rempart.
- Les remparts byzantins : un patrimoine archéologique en bien mauvais état.
- **La nature juridique des terrains et les considérations de leur mobilisation,** (urbanisation, et structure foncière contraignante, privée en majorité).
- Les secteurs d'urbanisation du PDAU en vigueur, en voie d'être saturés.
- L'évolution de l'emploi et la petite et moyenne industrie (P.M.I).
- Multiplication des efforts pour réduire les phénomènes du chômage.
- Etude de la cohérence dans la programmation, la définition des termes de références et la délimitation des POS.

## **2.2. Les objectifs du PDAU :**

Il s'organise autour de trois (03) objectifs majeurs :

- 1) Améliorer le cadre de vie de la population dans une conception durable de l'urbanisme.
- 2) Promouvoir le rayonnement de Mila et le développement de centres d'équilibre des communes limitrophes.
- 3) Réduire les inégalités pour une région plus solidaire.

- ◆ Atteindre les objectifs du PDAU suppose dans la correction de l'action engagée depuis les années 1990, une triple exigence :
  - Penser l'avenir de la commune urbaine dans le cadre élargi de sa région.
  - **Assurer une grande cohérence et complémentarité, des projets conçus aux différentes échelles, de celle du quartier, la ville, de la commune et de la région** pour améliorer la qualité et l'efficacité.
  - Améliorer la compréhension des aspirations des habitants du monde associatif et les acteurs économiques est à cet effet, indispensable et doit être amplifié.

### **Objectifs liés à la logique d'aménagement proposée par le PDAU :**

- Restructurer la ville, maîtriser la croissance urbaine.
- Renforcer les axes urbains majeurs.
- S'appuyer sur la diversité de la trame urbaine et sur les centres ruraux et urbains périphériques.
- Structurer l'espace par des sites à fortes potentialités de développement.
- Faciliter les déplacements des hommes et des marchandises.
- Protéger et réhabiliter le patrimoine architectural traditionnel
- Préserver l'environnement en protégeant la zone agricole et les espaces fragiles.
- Transformer l'image de la ville par la qualité urbaine, les espaces verts et les paysages.

### **2.3. Les enjeux et ambitions du PDAU :**

- **La dimension régionale et les relations de Mila avec les autres villes de la région :**

A l'échelle régionale, l'enjeu de la création d'un « pôle régional » reste délicat. En effet, il suppose à la fois de faire développer une certaine compétitivité pour renforcer l'attractivité et le poids du pôle urbain, et d'entrer dans une logique de solidarité avec les territoires du reste de la région.

Il ne doit y avoir concurrence entre la commune et la ville de Mila et les villes de la région, mais entraînement réciproque ; la réussite de l'agglomération de Mila doit profiter à l'ensemble de la région.

Mila doit également favoriser les projets qui confortent son rôle moteur et qui à terme participent au développement régional. Par ailleurs, Mila doit assurer le rôle de promotion pour l'ensemble de l'armature urbaine de la région dans les domaines économiques, universitaires, culturels, grands manifestations,...etc.

- **L'aménagement et le développement durable :**

Les orientations du PDAU ont voulu répondre à deux attentes :

- Une meilleure prise en compte de l'environnement et un plus grand respect du patrimoine.
- L'inscription dans une logique et démarche de développement durable visant le progrès économique, social et culturel tout en protégeant l'environnement.

## Conclusion (Partie 2) :

- Etant donné que le Plan d'Aménagement du Territoire de la wilaya est en phase d'élaboration, son rapport de présentation a touché l'essentiel de la réalité structurant le territoire de la wilaya. Pour son chef-lieu, cet instrument qui prévoit une taille démographique de l'ordre de 85.000 habitants à l'horizon de 2030, lui accorde une fonction de pôle structurant de premier niveau, ville relai du Tell avec un renforcement des fonctions de centralité tertiaire supérieure et de commandement administratif et cela en assurant une compacité et une organicité à la ville, (faire la ville sur la ville).
- Quant au PDAU, La lecture du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme nous a permis de ressortir les remarques suivantes :
  - Le PDAU dans sa version de révision a bien clarifié et précisé la problématique de développement anarchique dont souffre la ville de Mila (Incohérence, discontinuité et zoning). Cependant, il analyse chaque élément de la ville à part entière et non pas comme un élément dans un organisme urbain complexe d'où la nécessité d'adopter une démarche systémique afin de retrouver une organisation spatiale homogène et cohérente à la ville.
  - Le PDAU ne cerne pas la problématique foncière que connaît la ville de Mila malgré son importance et son influence sur l'urbanisation future, la propriété privée est considéré comme prépondérante à Mila, mais on ne cherche à aucune démarche ou possibilité pour sa mobilisation.
  - Le Plan d'aménagement proposé par le PDAU accentue l'étalement urbain et les grands déplacements et donc la discontinuité avec la ville mère et ne penche pas pour une restructuration de la ville sur elle-même, ce qui est en contradiction avec les objectifs et directives du PATW.
  - C'est un outil très dépassé par rapport à la dynamique urbaine réelle que connaît la ville de Mila, il régleme l'urbanisation faite d'elle-même et ne porte aucune vision prospective sur ce que devrait être Mila de demain et d'après demain.

### **PARTIE 3 : L'ENQUÊTE FONCIÈRE**

- *L'évolution de la maîtrise foncière en Algérie*
- *Procédures d'acquisition et d'occupation du sol dans un marché foncier libre*
- *Le travail du terrain*

## ◆ Introduction

Cette partie va tenter de questionner et de clarifier l'état de la propriété foncière à Mila, un état souvent qualifié de complexe, pas précis, et confus en analysant son évolution dans le temps et les paramètres qui ont influencé son orientation et son développement jusqu'à sa situation actuelle qu'on a décrit dans notre problématique (manque de terrains domaniaux nécessaires afin d'appuyer toute stratégie foncière efficace).

En pensant de la même démarche processuelle comme dans la lecture de la ville, notre question pour cette partie d'enquête sera donc : **Quel processus menait-il à cette situation de crise foncière ?**

Pour mener cette partie du travail, la méthode de l'enquête semblait être la plus appropriée et la plus pertinente, car en utilisant ses outils de l'observation, du questionnaire et de l'entretien, elle nous permettra de voir les aspects de la réalité et les raisons de cette situation problématique.

- **L'observation** : en lisant les différents documents ramenés des différents organismes publics et les articles et documents sur le sujet.
- **L'entretien** : avec les responsables, propriétaires et détenteurs des terrains.
- **Le questionnaire** : avec les responsables et acteurs publics.

Elle sera par la suite complétée par une étude analytique comparative de deux cas d'aménagement urbain distincts par rapport à la nature juridique de leur foncier afin d'apporter plus de clarté et de précision au travail de terrain.

## Chapitre 5 : la politique foncière En Algérie

### **1. L'époque précoloniale :**

Avant 1830, l'Algérie était un pays très peu urbanisé ; seulement environ **5%** de la population habitaient de petites et peu nombreuses villes. Ce caractère rural du pays et de la société se lisait dans les modes de propriété foncière.

D'après les archives de l'époque, l'Algérie comprenait **40 millions d'hectares de terres utiles à l'agriculture, à savoir 14 millions d'hectares dans le Tell et 26 millions d'hectares sur le reste du territoire.** <sup>1</sup>

Il existait quatre modes de propriété des terres hormis les terres laissées à l'abandon. Trois de ces quatre modes étaient basés sur le principe de l'indivision et évitaient la parcellisation et donc une utilisation intensive du sol tel qu'on en trouve dans les aires rurales sédentaires ou en milieu urbain.

1.1. **La propriété du beylik :** c'est un genre de propriété d'Etat, mis en exploitation agricole essentiellement par des populations soumises ou alliées au pouvoir. Il se concentrait dans les terres agricoles les plus riches, dans les plaines accessibles et autour des villes. Par leur mode d'exploitation, les domaines du *beylik* étaient de grandes propriétés s'étendant sur plusieurs hectares.<sup>2</sup>

Ces terres comprenaient les propriétés du Bey et celles dépendant du Beylik. Les premières étaient personnelles et se composaient d'excellentes terres, riches, bien arrosées et propres à toutes les cultures. Ces fermes beylicales étaient réservées au Bey et sa maison.

Indépendamment de ces biens, le Beylik possédait un immense domaine qu'il affermais, louait ou concédait à sa guise, exactement comme un propriétaire ordinaire.<sup>3</sup>

Le Beylik avait aussi la disposition des terres mortes (forets, bois, broussailles, terrains incultes, etc.) et il pouvait, soit les réunir à son domaine propre qu'il possédait à titre melk,

---

<sup>1</sup> Ali Brahiti, le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel, éditions ITCIS, Alger, 2013, Page 11.

<sup>2</sup> Maouia Saidouni, éléments d'introduction à l'urbanisme, Casbah éditions, Alger, 2010, page 173.

<sup>3</sup> Ali Brahiti, le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel, éditions ITCIS, Alger, 2013, Page 12.

soit en disposer au profit des particuliers par voie d'iktaa (ou concession). Il arrivait très fréquemment que sur ces terres les habitants des villages exerçaient des droits d'usage qui étaient respectés par la Beylik. Comme le droit de pacage qui était reconnu sur les bois et forêts, ou la glandée, le ramassage du bois mort, le pâturage et la culture dans les clairières.

On peut dire que le droit de jouissance, vivifié par le travail, est aux yeux du Beylik aussi rigoureux qu'un droit de propriété et personne ne songe à remettre, semble-t-il en question cette jouissance traditionnelle, puisque chacun y trouve son intérêt.<sup>1</sup>

1.2. **La propriété arch** : elle concernait des tribus ou des groupements de population de type tribal. Elle était exploitée par les familles constituant le groupe, mais son indivision était garantie par l'autorité du groupe sur les individus et le droit de *préemption (hak ech-choufaa)*. Là aussi la parcellisation du sol était évitée.

C'est un régime foncier du droit musulman dans lequel les terres sont collectives, indivisibles et inaliénables : chaque membre d'une tribu détenait une parcelle qui lui était propre, la cultivait et la transmettait à ses héritiers en l'état mais ne pouvait en disposer autrement ; il payait l'impôt soit au ressort du Dar-es-Soltan, soit à celui du beylik, soit encore au chef de sa tribu. En cela ce régime s'opposait à la composante Melk (individuelle ou familiale) de la propriété. Le terme arch a été traduit par "*propriété collective*" dans le texte de la loi du 22 septembre 1877. On le traduit aussi par tribu. Termes voisins : azels dans le Constantinois ; sabega dans l'Ouest de l'Algérie.

Chaque tribu était libre d'adopter un mode de jouissance particulier, suivant les besoins ou les nécessités de la communauté. Toutefois, la règle à peu près générale était que tout membre de la tribu avait droit à la jouissance des superficies qu'il était à même de mettre en valeur. Les femmes étaient exclues, en principe, de la jouissance du sol.

Les cultivateurs des tribus ne pouvaient consentir, sur les terres dont ils jouissaient, aucun contrat de louage, d'échange, d'hypothèque ou autre, impliquant le titre de propriétaire. La jouissance des terres arch était donc exclusive de toute propriété. Ce qui existait, en fait, déterminé par la mise en valeur directe du membre de la tribu ou de la famille, c'est son droit à l'usufruit privatif.

---

<sup>1</sup> Ali Brahiti, le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel, éditions ITCIS, Alger, 2013, Page 12.

Quand les détenteurs de terres arch mouraient sans héritier mâle direct et que leurs héritiers collatéraux étaient suffisamment pourvus en terres, leurs champs faisaient retour à la communauté qui en disposait en faveur de ses membres insuffisamment pourvus.

Si ces mêmes champs étaient laissés sans culture par l'usager pendant un nombre d'années suffisant pour que la terre revienne à l'état friche, la djemââ avait également le droit d'en disposer au profit d'autres membres de la tribu.

Pour les régions soumises au contrôle de la ville comme siège de l'administration turque, la terre arch était assujettie à un système d'imposition qui pouvait comprendre l'Achour, la Zekkat, le Kharadj et la Gharama. <sup>1</sup>

1.3. **Les biens waqf ou habous** : ce sont des biens dont le revenu était affecté immuablement à des institutions religieuses et de bienfaisance, essentiellement de rites *malékites ou hanéfite*. Les biens *waqf* étaient situés notamment dans les villes et les campagnes environnantes. De par sa nature, le waqf est exclu du marché foncier et est un facteur d'indivision et de gel du foncier, mais il a eu un rôle de premier plan dans la vie économique et sociale citadine et l'évolution des espaces urbains précoloniaux. Il connut une expansion importante, notamment dans les villes et leurs périphéries, à la fin de l'époque ottomane, aux dépens d'autres modes de propriété, pour des raisons socio-économiques, politiques et religieuses.

1.4. **La propriété Melk** : c'est la grande catégorie de terres de propriété privée qui occupait la majeure partie du Tell, entre la mer et les premiers contreforts des chaînes de l'Atlas. Les territoires Melk comprenaient également toutes les Oasis du Sahara.

Le mot Melk lui-même implique une idée de souveraineté, un droit de maîtrise, droit si entier sur la terre que le juriste français l'a assimilé trop vite à la notion romaine de propriété si fortement individualisée.

Certes, il est exact que dans la terre Melk chaque famille était établie sur des parcelles qui ont toujours été sa propriété sans contestation. La limite avec le champ voisin était parfaitement connue, elle était souvent matérialisée par des murettes de pierres ou simplement de haies.

---

<sup>1</sup> Ali Brahiti, le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel, éditions ITCIS, Alger, 2013, Page 14.

Le droit de propriété de la famille remontait à une époque très reculée. Il était attesté par des actes authentiques dressés par des tolbas en présence de la Djemââ. Lorsque le titre écrit manquait, la notoriété suffisait pour certifier la longue possession et personne ne songeait à remettre en question ce droit de propriété.

La terre se transmettait par héritage ou donation. Il faut signaler, à ce sujet, que les femmes participaient aux opérations de transmissibilité, ce qui n'était pas le cas en terre arch.<sup>1</sup>

Les terres Melk étaient la plupart du temps possédées par plusieurs indivisaires à la fois, par suite de succession. La famille s'attachait à conserver intact ce que les ancêtres avaient obtenu par le fruit de leur travail. Les transactions étaient par conséquent très rares.

Lorsqu'un co-indivisaire de Melk voulait vendre sa part, il devait d'abord s'adresser aux autres co-indivisaires et à tous les membres de la fraction à laquelle il appartient. Si cette règle n'était pas respectée, un droit de retrait (chefâa) était réservé à la famille ou à la communauté à laquelle appartient le vendeur.

Cette institution, qui découle du droit musulman, s'avéra comme une sorte de défense d'un groupe d'individus vivant sur une même terre et dont les intérêts étaient étroitement solidaires.

Donc, dans l'histoire précoloniale de notre pays, on ne peut parler de l'existence, proprement dite, de la propriété foncière individuelle mais plutôt d'une propriété Melk familiale dont l'indivisibilité était le caractère dominant.<sup>2</sup>

---

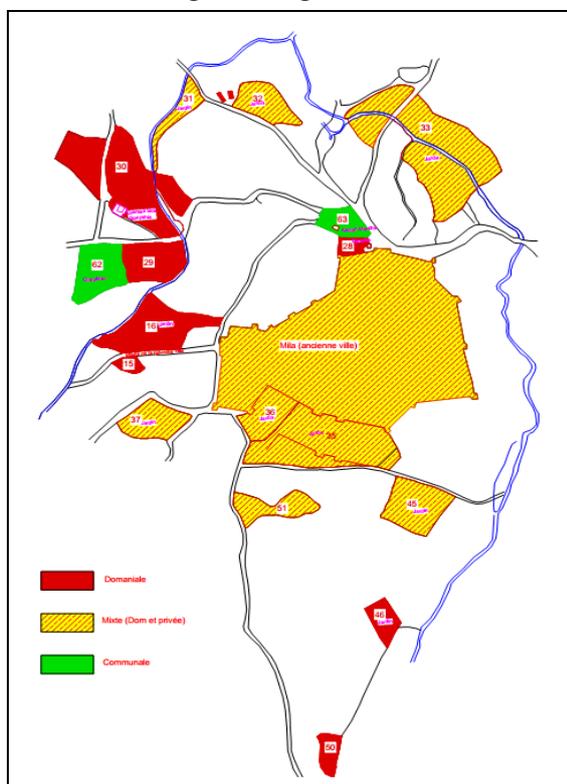
<sup>1</sup> Ali Brahiti, le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel, éditions ITCIS, Alger, 2013, Page 14.

<sup>2</sup> Idem, page 15.

**A Mila** ; Comme définie dans la lecture de la ville, la structuration simple de la région pendant cette époque et le nombre réduit des habitants vivant en autarcie en pratiquant essentiellement l'agriculture a eu son influence sur l'organisation et les modes d'accès et d'occupation des sols.

La propriété collective indivise de type «Arch» était prédominante à Mila par rapport à celle privée« Melk » intégrée dans le marché foncier.

- le travail effectué auprès des services du cadastre sur les documents établis par les ingénieurs et topographes de la génie militaire de l'époque coloniale montre qu'une propriété collective indivise prédomine dans le territoire de l'ancienne ville de Mila ainsi sur les parties avoisinantes (l'actuel centre et ses extensions).
- Ces dernières se structurent sous forme de mechtas qui porte le nom de la tribu (famille propriétaire) ; exemple Mt BEN KARA, Mt BEN TOUNSSI, Mt BEN ZEKRI, ....etc.
- Le transfert de propriété massif durant la période de colonisation se fit par tous les outils légaux ou illégaux : acquisition à titre de représailles contre des tribus, concessions effectuées par l'administration domaniale au profit des colons, ainsi par la loi de 1887 qui sous prétexte de supprimer la « propriété collective » visait à disloquer l'indivision et faciliter le transfert des parcelles des co-propriétaires indigènes (figures 2, 3).



**Figure 25 : Carte foncière de la vieille ville de Mila**

**Source :** établie par l'auteur suite à la numérisation de la carte des groupes situés autour de l'ancienne ville de Mila. Opérations du Sénatus Consulte (1887)

## **2. L'époque coloniale :**

L'Algérie, à l'instar de l'ensemble des pays de la région, a été un pays colonisé. Et comme tous ces pays qui ont vécu les affres de la colonisation, le dessein du colonialisme pour l'Algérie était l'aliénation de la personnalité algérienne par tous les moyens, notamment les moyens matériels. Déposséder l'algérien de sa terre est l'un des moyens les plus efficaces de cette aliénation.<sup>1</sup>

Tout au long de l'occupation française, la politique foncière élaborée et pratiquée par la puissance coloniale a été inspirée presque exclusivement par la volonté opiniâtre d'implantation totale de la colonisation.

En analysant les nombreuses et diverses lois foncières qui ont jalonné l'histoire coloniale on peut facilement se rendre compte que l'unique principe qui les a tous inspiré c'est le souci d'organiser, de légaliser et de codifier l'accaparement systématique de la propriété algérienne et son transfert au bénéfice de la colonisation.<sup>2</sup>

On peut dire que c'est la présence coloniale en Algérie qui fit de la propriété privée le mode dominant, essentiellement au profit des colons. Pour atteindre cet objectif, les étapes suivantes ont été nécessaires :

- ◆ Une expropriation des terres appartenant à l'autorité ottomane précédente et à ses représentants, au profit de la spéculation privée européenne (ordonnances de **1844** et **1845**).
- ◆ L'introduction du droit de propriété individuelle de droit latin, avec pour objectif l'abolition de la propriété collective indivise (arch) (**Sénatus Consulte de 1863**) qui déclara « *les tribus d'Algérie, propriétaires des terres dont elles avaient la jouissance permanente et traditionnelle* »
- ◆ La confirmation de l'individualisation de la propriété, par la délivrance de titres de propriété (**loi de 1873**). Ce qui implique la mise en place d'un marché foncier sur le modèle libéral français et occidental.

---

<sup>1</sup> Ahmed BENAÏSSA, l'évolution de la propriété foncière à travers les textes et les différents modes d'accès à la propriété foncière,

<sup>2</sup> Ali Brahit, le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel, éditions ITCIS, Alger, 2013, Page 21.

- ◆ Loi de Warnier de 1887 dite « loi des colons », celle-ci, sous prétexte de supprimer la propriété prétendue « propriété collective » visait à disloquer l'indivision et à faciliter le transfert des parcelles des co-propriétaires indigènes.
- ◆ La suppression du droit de préemption traditionnel (hak- ech-choufaa) et l'introduction, à sa place, du droit de préemption au profit de l'état (**loi de 1926**).
- ◆ A la fin de l'époque coloniale, l'Etat français interviendra davantage en instituant une réforme agraire en **1956**, pour des raisons politiques, dans le cadre des réformes instituées pour atténuer la pression de la révolution algérienne.

A côté de la colonisation de l'espace rural, le problème foncier urbain deviendra, progressivement, au cours de la longue histoire coloniale de l'Algérie, un enjeu pour la politique coloniale. En fait, dès le début, la propriété urbaine est au centre des préoccupations.

En matière de gestion foncière, il s'opère, ainsi et progressivement, le **remplacement** des **modes traditionnels**, fondamentalement basés sur l'**indivision**, par **une propriété privée** dominée par les éléments européens et par une implication importante de l'Etat colonial afin de permettre le transfert de la maîtrise du foncier des populations autochtones aux colons. Cette dépossession de la société algérienne de sa terre va peser de tout son poids dans l'évolution qui a suivi l'indépendance du pays.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, éléments d'introduction à l'Urbanisme, Casbah éditions, Page 174.

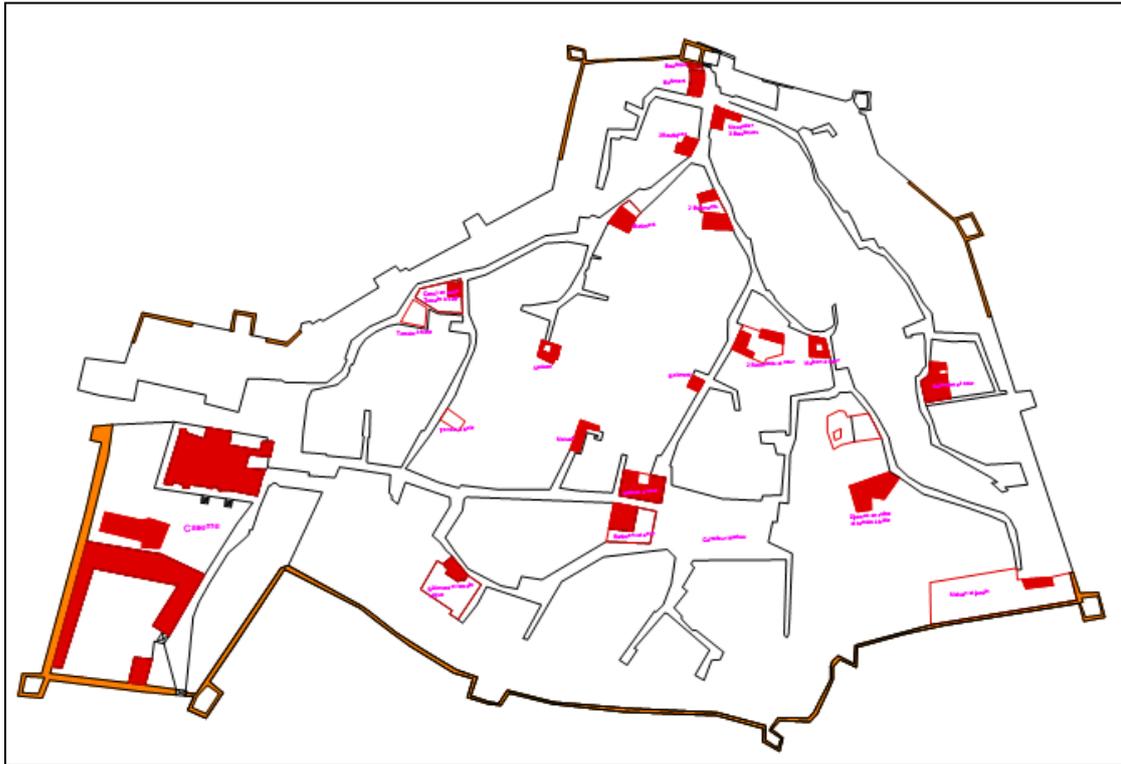


Figure26 : Carte des groupes domaniaux situés à l'intérieur de la muraille (vielle ville)

Source : Carte établi par l'auteur par numérisation de la carte des groupes domaniaux situés à l'intérieur de l'ancienne ville, Opération du Sénatus Consulte (exécution de la loi de 1887).

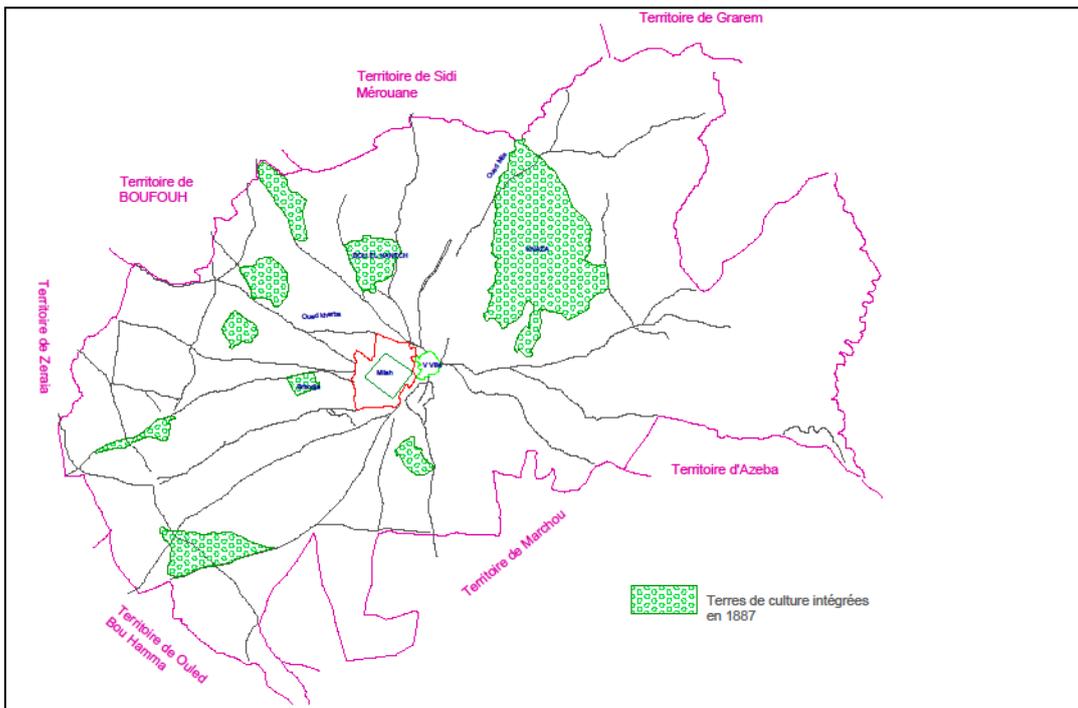


Figure 27 : Carte des groupes domaniaux situés en dehors du périmètre urbain de la nouvelle ville de MILAH

Source : Carte établi par l'auteur par numérisation de la carte des groupes domaniaux situés à l'intérieur de l'ancienne ville, Opération du Sénatus Consulte (exécution de la loi de 1887).

### **3. Le foncier en Algérie après l'indépendance**

Depuis l'indépendance, le patrimoine foncier urbain, ressource rare et non renouvelable, a connu une consommation abusive. Les pratiques d'urbanisation ont souvent reposé sur l'opportunité au lieu de la maîtrise et de l'action foncière. Le diagnostic de la situation actuelle de nos villes présente presque le même tableau clinique et fait ressortir les indicateurs de difficulté se caractérisant essentiellement par le rythme d'urbanisation très élevé, la forte consommation foncière et le déséquilibre ville/compagne des principaux centres de vie. Depuis 1962, l'urbanisation est souvent décidée dans l'urgence, la précipitation ou par le jeu des pressions qui s'exercent ; ce qui engendre des dysfonctionnements importants. Cette situation rend la ville très vulnérable dans la mesure où elle ne répond à aucun projet urbain à long terme.<sup>1</sup>

#### **3.1. Première période de 1962 à 1990 : Etatisation et bureaucratization**

Après l'indépendance et la fin de colonisation, la renaissance de l'Etat algérien devait s'exprimer en matière de gestion foncière, comme dans beaucoup de domaines, par une remise en cause radicale de la gestion foncière coloniale. La mise en accusation de la propriété privée, en tant qu'héritage colonial, correspondit aux grandes options du développement de type socialiste et se traduisit par une véritable étatisation ou municipalisation des terres constructibles rendue possible par un dispositif réglementaire qui bloquait et gelait le marché foncier au profit des besoins des programmes de développement et des collectivités locales (communes), lesquels nécessitaient de grandes emprises foncières rapidement et facilement mobilisables par la puissance publique et ses organismes représentatifs.

Dès lors, le marché foncier normal se réduisit à sa plus simple expression en ne touchant que des parcelles urbaines de faible surface destinées aux besoins familiaux. **Les ministères, les organismes publics et les sociétés nationales bénéficiaient de vastes terrains pour leurs projets, grâce à de banales décisions administratives.** Cette politique foncière extrémiste, dans le sens d'une totale maîtrise foncière par l'Etat, a produit une urbanisation uniforme et à grande échelle, qui ne se souciait pas du sacrifice des terrains de valeur naturelle et agricole autour des grandes et moyennes villes, avec des conséquences urbanistiques néfastes.

---

<sup>1</sup> Chorfi Khaled, Younesi Kamel, le foncier urbain entre opportunité et maîtrise, Cas de Sétif-Algérie-

L'étatisation fut un processus assez long, qui se déroula pendant près de deux décennies, et dont les principales étapes furent les suivantes :

### **Nationalisation et étatisation des terres au lendemain de l'indépendance :**

Elle concerne par la nationalisation et l'étatisation des terres de la colonisation (Décret n° 62-02 du 22-10-1962 ; décret n°63-168 du 09-05-1963 ; loi n° 63-276 du 26-10-1963 ; ordonnance n°66-102 du 06-05-1966 sur les biens vacants). Ces premiers pas donnaient la propriété, à l'Etat, de tous les biens fonciers ou immobiliers pour cause de vacance, due au départ définitif des colons, ou d'irrégularité de transactions conclues à la veille ou à la suite de l'indépendance.

L'étatisation s'applique ensuite, spécifiquement, au domaine rural en s'imposant aux grandes propriétés foncières, dans le cadre de la révolution agraire (Ordonnance n°71-73 du 08-11-1971). Cette étatisation consistait en une appropriation par l'Etat de tout ou partie des grandes propriétés foncières ou en une redistribution des terres. En fait, la révolution agraire dont le principe était « *la terre à celui qui la travaille* » gèle le marché foncier en empêchant toute transaction ou division des terres agricoles pouvant entrer dans le cadre des dispositions de la révolution agraire.<sup>1</sup>

Cette dernière a touché **1 141 000** hectares distribués à **90 000** paysans. Le secteur autogéré comptait **2 302 280** hectares exploités par **170 000** paysans. Ainsi l'Etat devenait propriétaire de deux types de terres agricoles :

- Les terres agricoles qui constituaient les domaines autogérés, à savoir celles qui ont été abandonnées par les colons.
- Les terres agricoles nationalisées dans le cadre de la révolution agraire, appartenant auparavant à des nationaux.<sup>2</sup>

D'autres démarches, allant dans le sens de la mainmise de l'Etat sur la gestion du foncier, ont suivi ces mesures radicales dont : l'organisation du régime pastoral (Ordonnance n° 75-43 du 26-09-1975), qui abolit tout droit de propriété sur les terres de parcours. Le cadastre général est établi et le livre foncier est institué (Ordonnance n°75-74 du 12-11-1975) pour compléter

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, éléments d'introduction à l'Urbanisme, Casbah éditions, page 176.

<sup>2</sup> Ahmed BENAÏSSA, l'évolution de la propriété foncière à travers les textes et les différents modes d'accès à la propriété foncière,

l'inventaire auquel a donné lieu la révolution agraire et créer ainsi un outil technique de classement du patrimoine foncier.

Mais tant que l'étatisation n'a pas touché aux périmètres urbains, elle restait incomplète, car c'est dans les villes et autour d'elles que la pression sur le foncier est la plus importante, que les terrains ont de la valeur et que les besoins de l'Etat pour ses projets économiques et sociaux sont énormes. Le pas sera franchi grâce à des mesures de municipalisation-étatisation des sols urbains créant des réserves foncières communales.

### **Les réserves foncières communales :**

Elles concernent le domaine urbanisé ou urbanisable. Elles furent instituées par ordonnance (Ordonnance n°74-26 du 20-02-1974) ; et venaient renforcer le dispositif institué par la révolution agraire pour le domaine rural en étendant le gel du foncier au patrimoine foncier urbain. Mais en quoi consistaient les réserves foncières communales ?

Les réserves foncières communales concentrent aux mains de la collectivité le droit d'usage du sol urbain, en vue de sa redistribution au profit, essentiellement, des institutions et des organismes étatiques qui en avaient besoin.

Définies dans le cadre du Plan d'urbanisme directeur P.U.D, du plan d'urbanisme provisoire P.U.P. ou du périmètre d'urbanisation, les réserves foncières communales concernent toutes les zones agglomérées des communes, à l'exclusion des zones éparses. Les zones agglomérées englobent aussi bien le périmètre d'urbanisation que le périmètre d'extension future, en prévision du développement de l'agglomération.<sup>1</sup>

Par le biais des réserves foncières communales, **la commune** est censée détenir le monopole de gestion et d'usage des terrains situés en zone urbaine, et se constituait ainsi un patrimoine foncier formé des terres provenant :

- De son propre patrimoine (terres du domaine communal) ;
- Des terres appartenant aux autres collectivités locales ;
- Des terres du domaine de l'Etat qui devaient être cédées par les institutions et les organismes publics propriétaires, y compris les terres faisant partie des exploitations agricoles et incluses dans le périmètre d'urbanisation ; chose qui allait contribuer au

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, éléments d'introduction à l'Urbanisme, Casbah éditions, page 177.

gaspillage des terres agricoles au profit des complexes industriels et des zones d'habitation .

- Des terres habous ou waqf ;
- Des terres appartenant à des particuliers. Autrement dit, il s'agit d'une limitation du droit de propriété privée. Ces terres pouvaient faire l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, dont la définition, les conditions et les modalités d'application était peu respectueuses des droits des particuliers (Ordonnance n° 76-48 du 25-05-1976). Dans ces conditions, le particulier n'avait droit qu'à la superficie minimale correspondant aux besoins familiaux évalués en moyenne à 180 mètres carrés par famille ;
- Le domaine militaire cessant d'être utilisé par l'armée.

En somme l'Etat était le principal propriétaire et usait de ses prérogatives de puissance publique pour l'accaparement de terres rurales ou urbaines et jouait pleinement son rôle dans le cadre d'un projet de société socialiste.

Ainsi était constitué un portefeuille foncier à redistribuer pour :

- Permettre la réalisation de vastes opérations d'habitat collectif dites Zones d'habitat urbain nouvelles (Z.H.U.N.)
- Octroyer des terrains pour la réalisation de l'habitat individuel, en auto-construction, pour des besoins familiaux, sous forme de lotissements communaux soumis à des conditions particulières de candidature, à une publicité et à un cahier des charges-type. C'est là une redistribution indirecte du droit de propriété ;
- Faciliter l'implantation prioritaire des projets et programmes d'équipements, d'infrastructures et d'investissements prévus par l'Etat, la wilaya ou la commune. La commune cède, de cette manière, des terrains pour des projets publics initiés par des organismes publics.

Il n'est pas exagéré de dire que les réserves foncières communales ont constitué de 1974 à 1990, le principal moteur de l'urbanisation en Algérie. Elles permirent la réalisation d'objectifs de développement ambitieux et correspondaient aux choix urbanistiques dominants à l'époque : zonage à grande échelle et grandes opérations d'urbanisme, particulièrement en matière d'industrie et d'habitat.

Mais, les réserves foncières communales eurent aussi des effets négatifs non négligeables. Elles ont effacé la contrainte foncière et masqué la valeur réelle des terrains urbanisés et urbanisables, en gelant le marché foncier. Il en résulta un gaspillage foncier important et des formes d'urbanisation chaotiques accentués par le monopole de la gestion foncière par une administration dépassée par le phénomène d'urbanisation, parfois incompétente et peu soucieuse de l'intérêt général, manquant de coordination entre ses diverses composantes et ne pouvant, par conséquent, empêcher des formes d'urbanisation échappant aux circuits officiels et qu'on a taxées d'illicites, de spontanées, d'illégales... la polémique entre les détracteurs acharnés et les défenseurs convaincus des réserves foncières communales n'est pas encore clos. Etaient-elles le seul choix possible à l'époque où elles furent créées ? La question reste posée.<sup>1</sup>

### **Les prémices de la remise en cause de l'étatisation :**

En dépit de ses efforts pour la maîtrise foncière et des avantages que celle-ci lui procurait, l'Etat ne pouvait ignorer indéfiniment la réalité de l'usage des sols. Paradoxalement, c'est au moment où l'Etat croyait s'être donné les moyens juridiques d'une maîtrise foncière totale que le gaspillage foncier, l'usage irrationnel des sols, et une urbanisation anarchique des périmètres urbains et des terres de valeur agricole se développent en milieu urbain, alors qu'en milieu rural, c'est le phénomène de l'abandon des terres qui prédomine, renforcé par l'exode rural et la politique d'industrialisation.

La reconnaissance de l'échec et la remise en cause de l'étatisation allaient se traduire, dans un premier temps, par l'institution des textes de lois de réduction du droit de propriété exclusif de l'Etat ou de « protection » des sols, mais qui ne remettaient pas radicalement en cause les fondements de la politique d'étatisation.

Commençons par la partie de ces mesures qui concerne la réduction du droit de propriété de l'Etat. Le processus commence par une mesure concrète à impact social et symbolique non négligeable. Il s'agit de la cession des biens immobiliers de l'Etat (loi n°81-03 du 07-02-1981). Celui-ci cède une partie de ses biens immobiliers à usage d'habitation, professionnel, commercial ou artisanal, à des prix abordables. L'accession à la propriété foncière agricole est rendue possible (loi n°83-18 du 13-08-1987) ; c'est-à-dire que l'Etat accorde aux agriculteurs un droit d'exploitation sur ses domaines agricoles.

---

<sup>1</sup> Idem, page 178.

Dans le domaine particulier de l'investissement économique, les investisseurs privés nationaux et étrangers sont autorisés à investir sous certaines conditions.

Des lois protégeant des domaines particuliers du territoire national sont adoptées, dont la loi sur la protection de l'environnement (Loi n° 83-03 du 05-02-1983), qui protège le foncier à valeur écologique, selon sa fonction (espaces verts et boisés, parcs naturels...) ; la loi sur l'organisation du régime forestier (Loi n° 84-12 du 23-06-1984), qui a pour objectif la préservation et la protection des sols (Loi n° 85-08 du 12-11-1985), qui devait faire face au gaspillage foncier et à la multiplication des usages abusifs et illégaux des sols, notamment agricoles.

Enfin, dans le cadre de la rationalisation de l'utilisation des sols, on assiste à un renforcement de la législation sur les actes relatifs à la construction (loi n° 82-02 du 26-02-1982 relative au permis de construire et de lotir modifiée et complétée).

Nous voyons bien qu'au cours des années 1980, l'Etat, bien que disposant toujours de larges prérogatives en matière de politique foncière commençait à se désengager progressivement de la gestion du foncier ; ce désengagement ne sera effectif qu'en 1990, à l'occasion de la loi foncière et de profondes mutations politiques et socioéconomiques de la fin de décennie 80 et le début de la décennie 90, couronnées par l'abandon de l'option socialiste et volontariste et des chartes et textes fondamentaux qui l'encadraient et l'établissement d'une nouvelle constitution en 1989.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Idem, page 179.

### **3.2. Deuxième période après 1990 : La libéralisation**

La nouvelle politique foncière instaurée après 1990 consacre la rupture avec le modèle de développement volontariste et socialiste. Les communes cessent de détenir le monopole du patrimoine foncier tel que le leur conféraient les réserves foncières communales.

Les deux éléments majeurs de la nouvelle politique foncière sont : la loi portant orientation foncière (loi n°90-25 du 18-11-1990) et la loi relative à l'aménagement et l'urbanisme (loi n°90-29 du 1-12-1990), ainsi que d'autres instructions et décrets (notamment les décrets n°177 et 178 du...mai 1991). Cette nouvelle politique se base sur un certain nombre d'idées fortes qu'on pourrait résumer comme suit :

- **Importance accrue des statuts des sols, du point de vue de l'usage et de la propriété**

La classification des sols est entreprise, qui distingue les terrains du point de vue de :

**L'usage :** terre agricole définie selon les potentialités et devant être protégé de la menace de l'urbanisation galopante (un des objectifs assignés des instruments d'urbanisme est la préservation des terres agricoles) ; terre pastorale ou de parcours ; forêts et patrimoine boisé ; nappes alfatières (terres d'exploitation de l'alfa) ; terre saharienne ; périmètres et sites protégés ; et enfin et surtout, terre urbanisée et terre urbanisable.

**La propriété :** domaine public, c'est-à-dire les biens publics et privés de l'Etat, de la wilaya et de la commune) ; propriété privée ; et les biens habous ou waqf.

Du point de vue de la propriété, le fait le plus important est la réhabilitation pleine et entière de la propriété privée.

Du point de vue de l'usage, le grand pas franchi consiste en la distinction des terres urbanisées et urbanisables du reste du territoire. C'est la fin d'une vision monolithique du territoire. Les terres urbanisées et urbanisables sont implicitement reconnues comme les portions du territoire qui représentent le plus grand enjeu pour les acteurs de l'urbanisation et donc une valeur marchande importante avec laquelle il faudra compter. La relation des terres urbanisées et urbanisables est clairement établie avec l'aménagement urbain et ses nouveaux instruments,

car c'est les instruments d'urbanisme, notamment le Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU), qui les définissent.<sup>1</sup>

- **Adoption de conditions d'expropriation plus strictes et plus respectueuses du droit de propriété :** Sur les terres urbanisées et urbanisables sont appliqués un droit d'expropriation pour intérêt général et utilité publique et un droit de préemption, au profit de l'Etat et des collectivités locales, pour permettre, dans un environnement foncier libéral, l'acquisition de terrains pour la réalisation de projets de développement (équipements collectifs et infrastructures) et la protection du patrimoine naturel et culturel.

Ceci dit, l'expropriation pour cause d'intérêt général et d'utilité publique est désormais conditionnée par l'existence des instruments d'urbanisme qui la justifient, car l'Etat n'est plus le seul acteur légitime de l'urbanisation ; selon la constitution de 1989, toute expropriation doit être juste et équitable et donner lieu à une indemnisation préalable conforme à la valeur réelle du terrain dans la ville. En cas d'inexistence de plan d'urbanisme ou si la collectivité n'est pas en mesure de payer un terrain à son prix réel (valeur vénale), il faut avoir recours au patrimoine foncier public pour réaliser les projets d'intérêt général.<sup>2</sup>

Cette conception de l'expropriation, malgré la difficulté pour la collectivité de mobiliser des terrains, représente, sur le plan du respect du droit à la propriété et de la sécurité foncière, un net progrès par rapport à la situation d'avant 1990, où l'exercice d'un simple périmètre d'urbanisation n'empêchait pas des expropriations abusives, à des prix dérisoires et le choix, parfois irréflechis et irrationnels, de terrains pour la réalisation des projets publics.<sup>3</sup>

- **Des instruments d'urbanisme versés vers l'économie des sols urbains :**

La rareté et la valeur marchande des sols urbains, mises en évidence par la reconnaissance du droit de propriété et la libéralisation du marché foncier, imposent l'institution d'instruments d'urbanisme (Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme P.D.A.U. et Plan d'occupation des sols P.O.S.) orientés vers la réglementation, c'est-à-dire que leurs formes d'occupation plutôt que la programmation des activités. Ils constituent ainsi un cadre réglementaire censé

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, *Eléments d'introduction à l'urbanisme*, Casbah éditions, Alger, 2000, Page180.

<sup>2</sup> Idem, Page 181.

<sup>3</sup> Idem.

rationaliser les acteurs de l'urbanisation et non plus des instruments pour le développement volontariste dicté par le seul acteur qu'était l'Etat.<sup>1</sup>

***Apparition de nouveaux acteurs dans la gestion foncière :***

Les plus importants de ces acteurs sont les propriétaires fonciers réhabilités dans leur droit à des titres de propriété réguliers, notamment dans le cadre de l'auto-construction et de la promotion immobilière (les instructions du 27-10-1993 et du 31-07-1994 stipulent, respectivement, la régularisation des titres de propriété pour les auto-constructeurs et les promoteurs immobiliers).

Aussi, la libéralisation du marché foncier a également donné naissance aux agences privées de promotion foncière et immobilière qui deviennent des intermédiaires entre les acteurs de l'urbanisation et qui peuvent acquérir des terrains, les viabiliser, les construire, éventuellement, et les commercialiser.

Dans ce dispositif, la commune est un acteur parmi d'autres ; elle doit constituer son portefeuille foncier en recourant au marché foncier et en usant des droits d'expropriation et de préemption qui lui permettent de s'octroyer les bonnes affaires et de freiner la spéculation. Par ailleurs, en tant qu'acteur du marché foncier, la commune est tenue de faire l'inventaire de son patrimoine foncier (fichier foncier communal).

Le retrait de la commune de la gestion directe du marché foncier se traduit par la création d'organismes spécialisés dans la gestion foncière :

- Les agences foncières locales (A.F.L.) chargées des opérations de promotion foncière et immobilière dans le cadre des lois du marché et dont le principal objectif est la rentabilisation de l'usage, de la viabilisation et de la valeur du sol, notamment par l'établissement des lotissements économiques ou promotionnels.
- Les agences d'amélioration et de développement du logement (A.A.D.L.) (Décret exécutif n° 91-148 du 12-05-1991) sont également chargées de la promotion foncière et immobilière, mais dans le cadre du développement de l'habitat social.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Idem

<sup>2</sup> Maouia Saidouni, *Eléments d'introduction à l'urbanisme*, Casbah éditions, Alger, 2000, page 182.

## **Cessibilité des domaines publics :**

En effet, il n'est plus tabou que l'Etat puisse céder des terrains faisant partie de son propre domaine, notamment pour contourner un éventuel blocage dans l'acquisition d'un terrain pour une opération de grande utilité pour la collectivité. Le wali en tant que représentant de l'Etat peut, dans ce cas, céder des terrains pour des projets d'utilité publique, d'habitat, d'investissement prioritaire...

Ces mesures souples dans la gestion du patrimoine foncier public renforcent des démarches particulières d'encouragement et de promotion de l'investissement privé (Décret législatif n°93-12 du 05-10-1993 pour la promotion de l'investissement), facilitant l'attribution de terrains aux investisseurs et incitant les wilayas à déterminer une offre foncière-disponibilité des terrains et statuts juridiques.

Cette démarche est complétée par la création dans chaque wilaya des comités d'assistance pour la localisation et la promotion des investissements (C.A.L.P.I.), assurant l'aide aux investisseurs pour trouver des terrains pour leurs projets et veillant à leur suivi permanent.

La libéralisation du marché foncier met en concurrence plusieurs acteurs. L'Etat et ses collectivités ne disposent plus de droits absolus sur la gestion des sols et doivent faire preuve de bonne gestion pour réaliser les projets d'intérêt général.

Pour cela, ils disposent d'avantages indéniables sur les autres acteurs. Premièrement, les procédures particulières d'acquisition des terrains que sont l'expropriation et la préemption. Deuxièmement, leur rôle de régulateurs de l'urbanisation, en tant qu'initiateurs des instruments d'urbanisme et surtout des actes d'urbanisme (construction, lotissement, démolition). La qualité des formes d'urbanisation et la rationalité de l'utilisation des sols, que l'on est en droit d'attendre de la libéralisation du marché foncier, sont conditionnées par la qualité des instruments d'urbanisme et le contrôle véritable des actes d'urbanisme. Nous n'en est pas là encore et la tâche devient de plus en plus difficile avec la pression de l'urbanisation, les luttes d'intérêt de plus en plus complexes à l'intérieur des villes et la faiblesse des structures et des moyens financiers des collectivités.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Idem, page183.

## – Bref rappel sur la loi de l'orientation foncière

Cette loi qui vise à harmoniser la législation foncière avec les nouvelles dispositions constitutionnelles qui garantissent **le droit de propriété** et l'indemnisation juste et équitable préalablement à toute expropriation pour cause d'utilité publique d'une part et les lois relatives à la commune et la wilaya d'autres part.

C'est ainsi que le monopole sur les transactions foncières en milieu urbain institué au profit de la commune par l'ordonnance relative aux réserves foncières est supprimé. La loi d'orientation foncière introduit une approche nouvelle quant aux modes d'intervention de l'Etat, des collectivités locales, des opérateurs publics et privés, ainsi que les citoyens dans le domaine foncier. Cette approche a conduit à mieux définir et clarifier :

- Les différentes catégories techniques des sols, permettant ainsi d'asseoir leur valeur et de déterminer les plus-values qui accompagnent leur mutation et leur transfert d'une catégorie à une autre.
- Les divers régimes juridiques des terres, conformément à la constitution et au code civil.
- Les orientations sur le droit d'usage des sols qui visent à protéger le potentiel agricole des terres et à lutter contre le gaspillage des sols.
- Les modes d'intervention de l'Etat et des collectivités locales ainsi, que les instruments de régulations de ces derniers pourront désormais développer dans le domaine de la gestion foncière.
- Les conditions et les modalités d'apurement des situations contentieuses nées de l'application des dispositions de l'ordonnance 71-73 du 8 novembre 1971 portant révolution agraire.
- Les conditions et modalités de règlement des situations de terrains inclus dans les périmètres d'urbanisation et non intégrés dans les réserves foncières.

Ce qui caractérise la loi d'orientation foncière par rapport à la législation antérieure, c'est incontestablement le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics pour assurer, dans une économie de marché, une utilisation rationnelle des sols, par la mise en œuvre judicieuse de tous les instruments de régulation prévus à cet effet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Circulaire du 17 février 1991 portant application de la loi d'orientation foncière, voir annexes.

A l'issue de cet chapitre, il y a lieu de retenir que :

- Durant la période précoloniale, la forme de propriété la plus répandue à la campagne algérienne était la propriété familiale ou collective (tribale) reflétant l'organisation de la société.
- Le pouvoir colonial français s'est efforcé, pendant plus d'un siècle en utilisant tous les moyens possibles de dépossession et d'accaparement des terres, d'assimiler progressivement la propriété algérienne autochtone à la propriété française pour ouvrir les millions d'hectares à la colonisation et augmenter le peuplement français.
- Cette entreprise de dépossession « aussi totalitaire dans ses moyens que dans ses buts », qui a fait l'objet d'une résistance populaire acharnée, s'est traduite par une « dislocation des structures agraires et de la société rurale dans son ensemble » et par une situation juridique des terres des plus complexes.
- En effet, la clarification de la situation juridique des terres poursuivie à travers la politique foncière coloniale, qui visait à assurer la sécurité des transactions immobilières et à uniformiser le régime foncier, n'a été ni générale ni permanente.
- Avec le recouvrement de la souveraineté nationale, la problématique du régime foncier et domanial en Algérie, dans sa nature et dans son organisation, s'est trouvée radicalement transformée.
- L'exode des propriétaires étrangers a ouvert la voie à la reprise en main d'un patrimoine foncier agricole et immobilier très important. Ce qui a amené l'Etat à mettre en place les mesures nécessaires pour sauvegarder puis organiser ce qui est considéré, depuis lors, comme propriété de la collectivité nationale.
- L'examen des changements intervenus dans la nature du régime foncier et domanial en Algérie, après l'indépendance, conduit à distinguer entre deux périodes : celle marquée par la politique de socialisation de l'économie nationale et qui court jusqu'à l'avènement de la constitution de 1989, et celle qui a suivie caractérisée par d'importantes mutations politiques et économiques à caractère libéral.
- La situation actuelle en matière de régime foncier et domanial est essentiellement adossée, au plan législatif et juridique, sur l'ordonnance n°75-74 du 12 novembre 1975 qui, à travers la prescription d'un cadastre général et d'un livre foncier, poursuit un objectif de clarification et d'apurement fonciers, et sur la loi n°90-30 du 1<sup>er</sup> décembre 1990 portant loi domaniale dont l'actualisation et la rénovation ont été opérées par la loi n°08-14 du 20 juillet 2008.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ali Brahiti, le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel, éditions ITCIS, Alger, 2013, Page 61.

## Chapitre 6 : Procédures actuelles d'acquisition et d'occupation du sol dans un marché foncier libre

Hormis le droit d'achat et de vente de terrains dont disposent les particuliers et la collectivité dans un marché foncier libre, il existe des procédures d'acquisition réservées à la collectivité, qui sont l'expropriation et la préemption utilisées pour permettre la réalisation des projets et des actions d'urbanisme d'intérêt général. De ce fait, elles sont des procédures opposables aux tiers.

En Algérie, l'exercice du droit d'expropriation et de préemption, dans les zones urbanisées et urbanisables, est conditionné par l'existence d'instruments d'urbanisme (P.D.A.U. et P.O.S).<sup>1</sup>

### **1. L'expropriation :**

C'est une procédure qui permet à la collectivité de retirer des parcelles au marché foncier, même si leurs propriétaires n'ont pas exprimé une volonté de vente, et ce pour réaliser des projets d'intérêt général et d'utilité publique. A ce titre, l'expropriation peut être considérée comme une **vente forcée**.

La possibilité d'exproprier est conditionnée par : le consentement du propriétaire ou un jugement d'indemnisation en cas de refus, par lui, de l'offre de la collectivité ; et l'utilité publique, elle-même confirmée par l'enquête publique et la déclaration d'utilité publique qui lui fait suite et qui définit les parcelles qui doivent être cédées.

L'indemnisation (foncière ou financière), à laquelle a droit le propriétaire, ne saurait être inférieur, dans le cas d'une expropriation juste, au prix du bien. Mais, le propriétaire ne saurait bénéficier de plus-values spéculatives qui remettraient en cause l'intérêt de la procédure pour la collectivité ; en effet, il est fréquent en urbanisme, particulièrement dans les marchés fonciers périurbains, que l'annonce d'un projet important, la modification d'un instrument d'urbanisme ou la réalisation d'équipements et d'infrastructures provoquent des plus-values spéculatives ou hausses de prix dues à l'amélioration de l'environnement et de l'équipement de la parcelle.

Même si l'expropriation évite à la collectivité de payer le prix de la spéculation foncière et immobilière, elle l'oblige à payer à sa juste valeur le bien convoité. Autrement dit, pour prétendre à l'expropriation, la collectivité doit avoir les moyens financiers nécessaires. En

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, Eléments d'introduction à l'urbanisme, Casbah éditions, Alger, 2000, page 185.

effet, une règle universelle est que **toute politique ou action urbanistique nécessite une maîtrise foncière et que toute maîtrise foncière nécessite des moyens financiers. Cette règle explique qu'on ne peut attendre de politique urbaine ambitieuse de collectivités faibles financièrement- cas de la majorité des collectivités locales algériennes aujourd'hui.**

## **2. La préemption :**

C'est une procédure qui donne la priorité à la collectivité de se porter acquéreur d'un bien foncier et immobilier dont la vente est projetée par son propriétaire, et ce, en vue d'une action urbanistique d'intérêt général et d'utilité publique. L'exercice du droit de préemption impose aux vendeurs de biens d'en faire la déclaration –déclaration d'aliéné- à la collectivité qui a le choix entre l'acquisition du bien ou non, dans ce dernier cas, le vendeur est libre dans le choix de l'acheteur.<sup>1</sup>

Comme l'expropriation, la préemption exclut de l'indemnisation les plus-values spéculatives.

La préemption présente trois avantages essentiels pour la collectivité :

- Elle facilite, à la collectivité, l'acquisition de bonnes affaires foncières et immobilières.
- Elle constitue, pour la collectivité, un véritable observatoire du marché foncier local, du fait que tout prétendant à la vente doit se faire connaître ;
- Elle est un moyen de pression sur les prix et la spéculation foncière dans les secteurs urbains convoités. Sachant qu'il devra vendre son bien à la collectivité au prix déclaré- si celle-ci exprime le vœu d'acheter-, le spéculateur foncier fait preuve de prudence dans son intérêt pour les terrains situés dans des périmètres de préemption.

Les entretiens qu'on a établis auprès des services et organismes publics de la wilaya de Mila ont fait ressortir qu'on a jamais eu recours à cette procédure d'acquisition des terrains pourtant très efficace et cela à cause de la non poursuite par des textes d'application la première loi instaurée dans ce sens (loi n :.....).

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, Eléments d'introduction à l'urbanisme, Casbah éditions, Alger, 2000, page185.

Pour cela on a voulu approfondir notre recherche en s'étalant sur l'origine et le développement de ce droit de préemption afin de montrer son utilité dans la gestion urbaine et foncière d'une ville ;

## **2.1. Un bref historique du droit de préemption ; Des origines lointaines**

Le droit de préemption, **spécialité française**, plonge ses racines lointaines dans le plus ancien fonds du droit français qui connaissait le "retrait féodal" : dans presque toutes les coutumes, le "seigneur du lieu" disposait d'un certain délai (quarante jours dans la coutume de Paris) pour annuler à son profit une vente immobilière en remboursant l'acheteur (sans délai supplémentaire). Cette institution avait une triple fonction :

- Elle permettait au détenteur de l'autorité locale de filtrer ses futurs redevables et de s'opposer en particulier à l'arrivée d'un acquéreur qui aurait pu contrecarrer son autorité ;
- Elle pouvait être l'occasion d'une certaine réorganisation foncière au profit du domaine ;
- Elle était un bon outil de contrôle fiscal : les droits de mutation (le « Quint ») étaient en effet devenus au fil du temps le bénéfice seigneurial le plus productif et la menace du retrait (au prix déclaré) était une mesure dissuasive d'éventuelles fraudes par déclaration sous-évaluée.

### ▪ *Les ZUP de 1958*

L'utilisation du droit de préemption à des fins d'aménagement s'est développée rapidement dans les toutes premières années de la Ve République. Il faut retourner à la problématique de l'époque pour en comprendre la logique.

Le droit de préemption a d'abord été introduit dans le dispositif des ZUP<sup>1</sup> comme un complément et un accompagnement du droit d'expropriation. La pratique des zones d'habitations confiées à des SEM après expropriation des terrains avait été rendue possible depuis 1953. Mais l'ordonnance du 31 décembre 1958 qui crée les ZUP veut changer l'échelle de l'intervention : il s'agit de concentrer les efforts publics d'équipement sur quelques zones bien choisies, de taille significative, et sur plusieurs années. Il n'est donc pas question d'exproprier dès l'origine la totalité des terrains de la ZUP. Le système de la préemption des

---

<sup>1</sup>Zone à urbaniser en priorité (ZUP) : Le mot est entré dans le langage commun pour désigner avec une connotation péjorative, les nouveaux quartiers d'habitation, souvent périphériques, réalisés au cours des années 1960 avec une forte concentration de logements sociaux collectifs. A l'origine il s'agit d'une procédure d'aménagement foncier instituée en 1958. L'intention de départ était de regrouper tous les efforts d'équipement public de l'agglomération sur une seule zone d'extension dont les terrains auraient été acquis au préalable par la collectivité afin qu'elle récupère du même coup les plus-values d'urbanisation qu'elle créerait. Dans un contexte de pénurie aiguë de logements, mais aussi de grave sous-équipement des villes en infrastructures, la dispersion des opérations nouvelles entraînait en effet une dispersion coûteuse des investissements publics qui ne parvenaient pas à rattraper les retards accumulés. De ce point de vue, la politique des ZUP aura été un réel succès.

terrains au fur et à mesure de leur mise en vente mais en les payant à un prix fixé "comme en matière d'expropriation" répondait bien à cet objectif d'action dans la durée.

La durée de vie du droit de préemption initialement fixée à deux ans se révélait d'ailleurs rapidement insuffisante. Dès 1961, cette durée est portée à quatre ans, prolongeable deux ans. Le droit de préemption s'applique donc à l'origine dans un contexte strictement défini, avec un maître d'ouvrage connu et pour la réalisation d'une opération précise dont le périmètre a été délimité dès le départ. Enfin, est-il besoin de préciser qu'il s'agissait d'un droit de préemption exercé par l'État, ou en son nom, la totalité du pouvoir d'urbanisme étant alors de sa compétence ?

- *Les ZAD de 1962*

L'idée de sortir le droit de préemption de sa fonction strictement pré-opérationnelle pour en faire un moyen de contrôle du marché foncier et de récupération des plus-values d'urbanisation apparaît peu de temps après. Le comité Rueff-Armand le préconise dès 1960 : "on peut également agir avec efficacité sur les prix des terrains en s'inspirant largement de la procédure des ZUP, à condition de l'étendre et de la préciser. Il s'agirait de prévoir la délimitation de vastes zones choisies en raison des perspectives lointaines d'urbanisation" où la puissance publique pourrait soit préempter comme dans les ZUP aux prix pratiqués avant la création de la zone, soit (on l'a oublié) taxer la plus-value réalisée depuis la dernière transaction.

Les zones d'aménagement différé allaient voir le jour par une loi du 26 juillet 1962 avec une durée de vie d'abord fixée à huit ans, le prix d'acquisition étant fixé, en cas de désaccord, "comme en matière d'expropriation", c'est-à-dire en fonction des possibilités d'utilisation du bien un an avant la création de la zone.

Les créations de ZAD se multiplièrent rapidement. En dix ans, 448.000 hectares allaient être "zadés" dont 124.000 en région parisienne, avec une fréquence d'interventions souvent élevée, puisque, toujours en région parisienne, au cours de cette période, l'AFTRP préemptait 24% des DIA. En 1971 arrive le terme de vie des premières ZAD. Le Gouvernement propose d'en doubler la durée (seize ans au lieu de huit), le Parlement la fixera à quatorze ans.

▪ *Les ZIF de 1975*

La loi du 31 décembre 1975 qui crée les "zones d'intervention foncière" (ZIF) amorce la décentralisation du droit de préemption au profit des communes en même temps qu'elle consacre une nouvelle conception de ce droit.

L'objectif du nouveau droit utilisable dans les zones urbaines des communes dotées d'un plan d'occupation des sols n'est plus de récupérer des plus-values d'urbanisation (qui, par hypothèse, est déjà réalisée) mais de donner aux communes un outil de gestion opportuniste de leur tissu urbain.

Fondamentalement, la ZIF se présente comme une alternative au système des "emplacements réservés" pour l'implantation d'équipements prévus par les POS: plutôt que de définir par avance et dans le détail la liste des équipements à réaliser et des terrains nécessaires, la préemption permet d'agir de façon plus pragmatique en utilisant de préférence les terrains qui sont mis en vente et en modelant les réalisations sur l'évolution de la situation.

Les préemptions doivent cependant être motivées et correspondre à l'un des cinq objectifs suivants :

- création d'espaces verts
- construction de logements sociaux
- réalisation d'équipements collectifs
- opérations de rénovation ou de restauration
- réserves foncières en vue d'une opération d'urbanisme.

Il n'est plus fait mention d'une date de référence pour apprécier la qualification du terrain et la ZIF n'est plus limitée dans sa durée puisqu'elle ne s'inscrit pas dans la perspective de la préparation ou de l'accompagnement d'une opération particulière. Mais on maintient le principe d'un recours possible au juge pour fixer le prix "comme en matière d'expropriation" en cas de désaccord sur ce prix.

▪ *Le DPU de 1985, réformé en 1986*

Au fil des ans, quatre droits de préemption s'étaient donc progressivement adjoints les uns aux autres et on avait le sentiment qu'ils correspondaient idéalement aux quatre types de zonage du POS :

- les ZAD de l'Etat dans les zones NA d'urbanisation future pour préparer l'acquisition et l'équipement des terrains tout en récupérant les plus-values d'urbanisation ;
- les ZIF dans les zones U, déjà urbanisées, pour permettre à la commune de gérer leur évolution en utilisant les opportunités foncières ;
- le droit de préemption des SAFER dans les zones agricoles NC pour maintenir l'affectation agricole des terres et empêcher leur contamination par des valeurs non agricoles ;
- le droit de préemption du département dans les zones ND de protection des espaces naturels pour ouvrir au public des espaces récréatifs et protéger les paysages.

A partir de 1981, est engagé un réexamen de ces outils à l'occasion des transferts de compétence liés à la décentralisation. La recherche d'une simplification et d'une unification des droits de préemption se heurte à la multiplicité des bénéficiaires. Pour la ZAD, la logique de la décentralisation veut qu'elle soit confiée à la commune, et la ZIF est déjà de compétence communale. L'unification de ces deux droits à vocation communale s'impose et aboutit à la loi du 18 juillet 1985 sur le droit de préemption urbain (DPU). Dans un souci de rationalisation et de clarification du partage des rôles entre les intervenants, le DPU est limité aux zones U et NA du POS, le reste du territoire communal étant sous la surveillance de la SAFER et éventuellement du département (espace naturel sensible). Par ailleurs, l'ancien système des ZAD est conservé dans les communes qui ne disposent pas encore d'un plan d'occupation des sols : comme pour le permis de construire, la commune n'acquiert la compétence en matière de droit de préemption qu'à partir du moment où elle a défini la règle du jeu, en adoptant un POS.

▪ *Les nouvelles ZAD de 1989*

La loi du 4 août 1989, constatant le dérapage et le renoncement des SAFER à traiter un problème qui n'est plus le leur, adopte une position pragmatique même si elle est un peu hétérodoxe: la création de ZAD par l'État dans les zones NC des POS où la pression foncière semble indiquer que les opérateurs ne croient pas eux-mêmes à la pérennité de ce classement, en attendant que le schéma directeur (dont la maîtrise appartient aussi à l'État en région parisienne) prenne position sur l'affectation générale des secteurs en cause.

## 2.2. Usages actuels de la préemption

Le droit de préemption est un outil d'une grande plasticité, tant dans ses objectifs que dans sa mise en œuvre effective et dans les résultats obtenus. Une fois instauré, il peut ne pas être utilisé du tout, ou au contraire être utilisé très activement, pour poursuivre une large gamme d'objectifs. La loi de 1985 élargit quasiment l'objet pour lequel peut être exercé le droit de préemption (habitat, activités économiques...).

La préemption, que ce soit dans le cadre du DPU ou d'une ZAD, met en jeu plusieurs acteurs : le vendeur, l'acquéreur envisagé, le bénéficiaire du droit de préemption (souvent la commune), l'État (rôle du service des Domaines), et le juge qui fixe le prix lorsque le vendeur refuse la contre-proposition du bénéficiaire.

Ce jeu complexe soulève une série de difficultés soulignées, selon les cas, par les uns ou les autres (motivation de la préemption, délais, délégation, fixation du prix, droit de délaissement, conséquence de la renonciation avant ou après la fixation du prix par le juge).

Très critiqué, le droit de préemption est en même temps devenu une pratique très largement répandue. Lors du débat sur la loi Méhaignerie rendant optionnelle la création du droit de préemption urbain, certains augures avaient estimé que peu de communes choisiraient de se doter de cet outil. Les faits ont démenti ce pronostic. La plupart des grandes villes qui faisaient un usage actif du droit de préemption ont choisi de le conserver. De nombreuses autres l'ont adopté depuis, notamment à la suite des élections municipales de 1989. Et, comme le montre très clairement l'analyse qui a été faite sur la région Poitou-Charentes, nombreuses sont les communes, petites ou moyennes, qui s'en sont dotées et en font un usage actif.

Cependant, même si le champ géographique dans lequel son application a été rendu possible est très large, son utilisation effective demeure assez rare. Il n'existe aucune statistique d'ensemble sur le sujet, mais on peut estimer qu'en moyenne nationale, le taux de recours à la préemption se situe autour de 1% du volume des transactions soumises au droit de préemption. En effet, beaucoup des communes qui se sont dotées du droit de préemption urbain sur l'ensemble de leurs zones U et NU, ainsi que la loi les y autorise, restent des années sans réaliser aucune préemption, se contentant de prendre connaissance des déclarations d'intention d'aliéner : le DPU n'est alors utilisé que comme un simple instrument d'information sur les ventes immobilières. Quant aux communes qui ont la réputation de faire l'usage le plus actif de ce droit, elles ne l'utilisent que pour environ 5% des DIA qui leur sont

soumises (ce pourcentage serait évidemment beaucoup plus important si on l'exprimait par rapport aux surfaces de terrains mis sur le marché dans le tissu existant).

Mais on remarque que les petites communes aussi utilisent bel et bien cet outil : pour reprendre l'exemple de Poitou-Charentes, les auteurs notent que 20% des préemptions effectuées en 1989 l'ont été par des communes de moins de 2000 habitants.

"L'instauration d'un droit de préemption urbain n'est donc pas pour les petites communes la simple marque d'une volonté d'ornementation urbanistique ou un pur effet de mode. Les chiffres montrent bien qu'elles entendent se servir effectivement de la prérogative qu'elles s'accordent".

On ne peut donc traiter de cette question comme on traiterait d'un outil original, récent, dont on n'aurait pas vu les conséquences et qu'on peut envisager d'abroger. Le droit de préemption, en particulier sous la forme du DPU, est maintenant devenu un outil très répandu, largement utilisé dans des contextes très variés, et auquel de nombreuses municipalités sont attachées. Il importe surtout de réfléchir à l'amélioration du dispositif pour qu'il cadre mieux avec les objectifs qu'on lui assigne.

### **Trois usages légaux**

Le droit de préemption urbain recouvre trois grandes catégories d'objectifs qui correspondent grossièrement aux trois ,tapes de développement de cet outil : 1958, 1962 et 1975.

- ***Assurer la maîtrise foncière d'une future opération publique***

L'idée d'assurer à la puissance publique la maîtrise des terrains d'une future opération, sans être obligée de les acheter tous et tout de suite, est à l'origine de l'introduction du droit de préemption dans notre droit de l'urbanisme en 1958. La préemption est alors une mesure d'accompagnement de l'expropriation qui, dans le cas d'opérations relativement importantes et étalées dans le temps, permet tout à la fois de réduire le coût de portage du foncier, de permettre aux propriétaires en place de continuer à utiliser les terrains dont l'acquisition n'est pas encore indispensable (donc de faire l'économie du coût de gestion d'une réserve foncière) et de maintenir les prix à leur niveau initial.

Cet usage du droit de préemption est devenu très minoritaire, même s'il existe toujours.

L'extension même donnée aux surfaces "zadées" dès le milieu des années soixante, indique bien qu'il n'était pas question de toutes les aménager, même de façon "différée"; quant à

l'extension plus récente des espaces soumis au DPU, elle ne recouvre que rarement un objectif pré-opérationnel.

- **Récupérer les plus-values d'urbanisation**

Ce deuxième objectif a très rapidement été ajouté au premier et a été à l'origine de la création d'un certain nombre de "ZAD de protection" autour de zones en cours d'aménagement susceptibles d'engendrer des plus-values dans leur environnement. Mais une certaine confusion a toujours régné dans l'utilisation du droit de préemption à cette fin : le système ne peut vraiment fonctionner que si la collectivité se transforme en marchand de biens, achète les immeubles à leur prix initial et les revend à leur nouvelle valeur. La loi elle-même interdit ce type de fonctionnement puisque, dès la revente, un nouveau prix de référence serait créé qui empêcherait la poursuite de l'expérience.

En définitive, on aboutit seulement à geler le marché pendant un laps de temps plus ou moins long, gel qui s'accompagne dans certains secteurs de banlieue d'une progressive dégradation du tissu urbain dont le renouvellement est bloqué.

- **Saisir une opportunité foncière**

Le troisième usage possible du droit de préemption correspond à la philosophie des Zones d'Intervention Foncière de 1975. Il ne s'agit plus de chercher à peser sur le marché mais de mettre la collectivité locale en mesure de saisir les opportunités du marché foncier pour conduire l'aménagement de son territoire. Le pragmatisme l'emporte sur la planification. A l'idée d'une localisation des équipements publics définis a priori lors de l'élaboration du Plan d'Occupation des Sols, sous la forme d'emplacements réservés, succède celle d'une gestion plus souple de l'espace pouvant se modeler en fonction des événements.

Une restriction importante réduit cependant la portée de cette logique : les zones agricoles ou naturelles échappant à ce droit de préemption, celui-ci n'intéresse donc que la gestion par petites touches du tissu urbain existant. En outre, l'obligation qui est faite à la collectivité de motiver sa préemption et, si elle préempte pour la constitution d'une "réserve foncière", d'en indiquer la destination, interdit de saisir une opportunité pour la constitution de réserves foncières à long terme.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Texte de Joseph Comby et Vincent Renard publié en annexe du rapport de Jacques Guyard à l'Assemblée nationale sur la législation du logement et de l'urbanisme (28 mars 1991) ; [www.comby-foncier.com](http://www.comby-foncier.com)

L'expropriation et la préemption sont des opérations économiques dont la rentabilité doit être évaluée avant toute décision. On doit en comparer les avantages urbanistiques et financiers avec les inconvénients urbanistiques et financiers. Leur coût dans le projet est à mettre en rapport avec la nature du projet, son rôle et sa situation dans la ville, les recettes fiscales qu'il peut engendrer à l'avenir et les autres possibilités foncières dont dispose la collectivité pour la réalisation de l'intérêt général.<sup>1</sup>

L'expropriation et la préemption, encore peu développées en Algérie-notamment la **préemption**- sont des droits quasi universels. Elles existent dans toutes les législations du monde sous diverses formes. Elles ont aussi existé dans l'histoire : les pouvoirs forts utilisaient l'expropriation comme une mesure de punition, comme instrument économique, ou encore comme outil nécessaire à des réalisations urbaines importantes. Le droit de préemption familial a existé, sous des formes multiples, dans des sociétés de civilisations différentes (hak ech-choufaa dans les sociétés musulmanes), mais les Etats modernes l'ont détourné à leur profit pour se garantir une position plus forte dans le marché foncier libre. (L'exemple français analysé en amont le démontre clairement).

Le non utilisation de ce droit de préemption en Algérie à cause de l'absence de ses textes d'application a pesé sur la politique d'aménagement de nos territoires urbains, il aurait dû être un outil très efficace permettant une mobilisation foncière plus fluide et des acquisitions plus simples pour la collectivité.

---

<sup>1</sup> Maouia Saidouni, Eléments d'introduction à l'urbanisme, Casbah éditions, Alger, 2000, page 186.

### **3. Le déclassement des terres agricoles au profit des projets :**

Avec la nécessité incontournable de la mobilisation d'assiettes foncières pour la satisfaction des besoins en matière de réalisation d'infrastructures de base et de projets publics ; l'Etat a eu l'idée de recourir à la distraction des terres agricoles mais seulement dans le cas de la persistance des contraintes et lourdeurs qui empêchent la mise en œuvre des procédures réglementaires en vigueur.

Elle consiste en l'intégration rationnelle des terres agricoles situant ou non à l'intérieur des secteurs urbanisables.

Pour la réalisation de projets d'impérieuse nécessité, les walis peuvent exceptionnellement prendre possession (avant d'être consacré à posteriori par un décret exécutif) des terres agricoles devant servir d'assiettes foncières uniquement pour la réalisation de projets portant sur les :

- \* Les établissements scolaires
- \* Les établissements de santé publique de proximité
- \* Les réservoirs et château d'eau
- \* Les stations de détente de gaz et les postes de transformation électrique

Le choix des assiettes foncières doit tenir compte de la viabilité économique de l'exploitation agricole concernée (les terres à haute potentialités agricoles, notamment irriguées, irrigables ou contenant des plantations sont notamment exclues du choix de terrain), de la proximité immédiate du secteurs urbanisable, d'une optimisation de son occupation en évitant les espaces excédentaires, et des conditions de constructibilité et de viabilité du site en matière d'accessibilité et de réalisation des réseaux divers.

La nouvelle procédure de déclassement instaurée en 2010 remplaçant celle de la reprise des terrains par le biais des commissions locales (CTW Wilayas) a comme objectif la rationalisation du transfert des terres pour les besoins de développement des collectivités ce qui va constituer un outil de mobilisation foncière efficace surtout pour le développement de la ville par extension (procédure déjà faite pour le POS de Ferdoua à proximité de Sidi Merouane. Néanmoins, cette dernière prend un temps important afin de libérer ce potentiel dont la collectivité en a besoin, ce qui provoque un retard considérable dans le démarrage des programmes, l'établissement des instruments d'urbanisme avec la probabilité d'avoir ou non l'accord de la commission interministérielle chargée du déclassement.

## Chapitre 7 : le travail de terrain

### **1. La démarche et les outils :**

Pour mener à bien un travail de terrain sur la cohérence urbaine et la question foncière à Mila, la méthode de l'enquête nous a semblé la plus convenable grâce à ses outils permettant l'aboutissement à des résultats à la fois quantifiables mais aussi menant à des conclusions sur les mécanismes des phénomènes étudiés.

Pour notre recherche, nous avons opté pour deux principaux outils à savoir :

- **Le questionnaire** : avec les différents acteurs publics et privés, nous avons pu toucher à un large public activant dans ce domaine et touché directement ou indirectement par notre sujet qu'on détaille comme suit :
  - Les fonctionnaires des directions : DUAC, DLEP, APC, AWRGFU, Domaines, Conservation foncière, Cadastre, OPGI.
  - Les Bureaux d'études d'architecture et d'urbanisme.
- **L'entretien** : destiné pour les responsables locaux concernés par la problématique, cet outil nous a permis d'acquérir une vision d'ensemble sur la question étudiée, de comprendre les éléments que la lecture de la ville n'a pas pu détailler ainsi que de savoir les différents avis, points de vue et propositions de par ces acteurs dont le rôle est très important. On cite les acteurs :
  - Le Wali de la wilaya
  - Le directeur de la DUAC
  - Le directeur de la DLEP
  - Le directeur de l'AWRGFU
  - Le Directeur des Domaines
  - Le P/APC de la commune de Mila.
  - Le directeur du Cadastre et autres.<sup>1</sup>

Nous avons complété ce travail de terrain par une analyse comparative sur deux entités urbaines à Mila afin de montrer l'influence de la propriété foncière sur l'aménagement urbain.

---

<sup>1</sup> Les questions de chaque entretien se varient en fonction de l'acteur, voir du secteur concerné (Voir l'annexe)

## 2. Les résultats de l'enquête :

### 2.1. Analyse quantitative :

Type de questionnaire <sup>1</sup>	Questions cibles au choix
Acteurs concernés	Acteurs publics (fonctionnaires) des organismes liés au sujet (DUAC, DLEP, AFW, Domaines,...) et des collectivités locales (APC, APW)
Nombre de copies distribuées	117
Nombre de Questions	10
Période du questionnaire	Entre le 05/12/2013 et le 20/02/2014

---

#### Q1 : l'aménagement inadapté, incohérent de l'espace urbain à Mila est le résultat de :

- 1.1. Une mauvaise maîtrise foncière locale
- 1.2. Une inefficacité des instruments d'urbanisme
- 1.3. Une mauvaise gestion par les collectivités
- 1.4. Autre réponse.

Réponse	Nombre	Pourcentage %	
1.1	42	29.78	
1.2	29	20.57	
<b>1.3</b>	<b>70</b>	<b>49.64</b>	
1.4 Autres réponses	<i>- Mauvaise qualité des instruments d'urbanisme</i> <i>- Vision restreinte des responsables</i> <i>- Absence d'un gestionnaire opérationnel de l'espace public en dehors de la commune.</i> <i>- Les instruments d'urbanisme « PDAU et POS » sont très théoriques que pratiques, chaque région à sa propre spécificité donc son propre étude de POS et PDAU, en dehors de cela, l'incohérence domine.<sup>2</sup></i>		

---

<sup>1</sup> Voir le questionnaire en annexes.

<sup>2</sup> NB ; Les réponses sont prises systématiquement des copies des acteurs questionnés

**Q2-1 : La crise foncière à Mila est due : *Au manque des terrains domaniaux***

<b>OUI</b>	<b>91</b>	<b>77.77</b>
NON	26	33.33

**Q2-2 : La crise foncière à Mila est due : *Au manque des terrains communaux***

<b>OUI</b>	<b>79</b>	<b>67.52</b>
NON	38	32.48

**Q2-3: La crise foncière à Mila est due : *A la prédominance des terres privées***

<b>OUI</b>	<b>98</b>	<b>83.76</b>
NON	19	16.24

**Q2-4 : La crise foncière à Mila est due : *Au déséquilibre entre l'offre et la demande***

OUI	52	44.44
<b>NON</b>	<b>65</b>	<b>55.56</b>

**Autres réponses (acteurs) :**

- ♦ La crise foncière est due à un cumul d'une mauvaise exploitation des terrains domaniaux pendant des décennies.
- ♦ Le manque de la volonté politique pour procéder à des interventions dans les tissus existants afin de récupérer des surfaces importantes en matière foncière.
- ♦ La cession des terrains de grande importance aux privés par l'Etat.
- ♦ La nature juridique n'est pas le premier suspect, le principal responsable de la crise foncière est l'incapacité du processus de création (PDAU notamment) et de gestion du foncier. Qui gère le foncier à Mila ? une structure manque, celle qui traite avec tous les propriétaires de terrains privés ou étatiques qu'ils soient.
- ♦ La nature juridique des terrains et l'exploitation de toutes les réserves foncières communales en plus la mentalité des gens (*tout le monde veut habiter le centre-ville*).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Les réponses ont été prises telles écrites par les acteurs sur les fiches du questionnaire.

**Q3-1 : La cause principale de l'habitat illicite (illégal, informel) à Mila est : *Le manque des assiettes foncières domaniales.***

<b>OUI</b>	<b>77</b>	<b>65.81</b>
NON	40	34.19

**Q3-2 : La cause principale de l'habitat illicite (illégal, informel) à Mila est : *l'Absence de contrôle par les Pouvoirs de la propriété privée sur le double point (usage et transfert).***

<b>OUI</b>	<b>100</b>	<b>85.47</b>
NON	17	14.53

**Q3-2 : La cause principale de l'habitat illicite (illégal, informel) à Mila est : *Une inefficacité des instruments d'urbanisme***

<b>OUI</b>	<b>70</b>	<b>59.83</b>
NON	47	40.17

**Autres réponses :**

- ♦ La complicité à la fois de l'Etat, les services techniques et les citoyens.
- ♦ L'absence de la rigueur dans l'application des lois et règles de gestion urbaine.
- ♦ Le comportement incivique des citoyens.
- ♦ Absence d'un organisme gérant de l'espace public en dehors de la commune dépourvue de ses prérogatives et moyens pour le faire.
- ♦ L'urgence de construire rapidement (crise de logement), l'inefficacité des instruments d'urbanisme.
- ♦ La non responsabilité des usagers et l'absence du contrôle par les pouvoirs publics ont provoqué l'illicite.<sup>1</sup>

**Q4 : Les acteurs responsables de cette situation (crise foncière) ?**

4.1. Acteurs publics

4.2. Acteurs privés

4.3. Les deux

Réponse	Nombre	Pourcentage %
4.1	15	12.82
4.2	12	10.26
<b>4.3</b>	<b>90</b>	<b>76.92</b>

4.4. Autre réponse :

- ♦ Il faut alléger les procédures de création des lotissements pour attirer le privé.

<sup>1</sup> Les réponses ont été prises telles écrites par les acteurs sur les fiches du questionnaire.

**Q5 : L'expropriation et la préemption (procédures actuelles d'acquisition du sol), sont suffisantes pour une maîtrise foncière à Mila ?**

OUI	34	29.06
<b>NON</b>	<b>83</b>	<b>70.94</b>

**Q6 : Quelle solution adéquate et durable pour cette crise foncière à Mila ?**

6.1. *Faut-il mobiliser rapidement du foncier privé (plus cher et plus long à maîtriser) pour répondre à la demande actuelle*

6.2. *Proposer des assiettes foncières domaniales même si celles-ci se trouvent loin de la ville de Mila*

6.3. *Opter pour une stratégie mobilisatrice dans le cadre d'un partenariat Etat- Privé.*

Réponse	Nombre	Pourcentage %
6.1	45	38.46
6.2	46	39.32
<b>6.3</b>	<b>56</b>	<b>47.86</b>

4.5. *Autre réponse :*

- ♦ *اقترح مناطق توسع خارج المدينة وتكون صالحة للبناء وبرمجة مشاريع تنموية وهذا لفك الخناق على المدينة مع ضرورة حماية الأراضي الفلاحية.*
- ♦ *العمل على تنفيذ تعليمة السيد الوزير الأول رقم 01 الصادرة بتاريخ 19 أفريل 2010. (إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية).<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Les réponses ont été prises telles écrites par les acteurs sur les fiches du questionnaire.

**Q7 : Le problème dans l'application efficace des instruments d'urbanisme se trouve à quel niveau :**

7.1. Etude/ élaboration

7.2. Suivie/ contrôle

7.3. La démarche (manque de concertation)

Réponse	Nombre	Pourcentage %
7.1	42	35.90
<b>7.2</b>	<b>61</b>	<b>52.14</b>
7.3	26	22.22

7.4. Autre réponse :

- ♦ *Il faut donner de l'importance à l'étude et une durée suffisante pour avoir des résultats fiables.*
- ♦ *Lenteur de sa mise en œuvre (études et leur approbation)*
- ♦ *Faiblesses des BET(s).<sup>1</sup>*

**Q8 : Les instruments actuels d'aménagement et d'urbanisme (PDAU et POS) ont fait et font l'objet d'une concertation entre tous les intervenants (associations, usagers et propriétaires des terrains) ?**

8.1. Oui, une effective concertation et consultation de tous.

8.2. Non, il n'y a pas eu de consultation avec les habitants de la ville.

8.3. Une modeste participation de ceux dont les enjeux sont compromis.

Réponse	Nombre	Pourcentage %
8.1	10	8.20
<b>8.2</b>	<b>68</b>	<b>55.74</b>
8.3	44	36.06

8.4. Autre réponse :

- ♦ *l'absence de toute activité associative en rapport avec la vie urbaine dans la ville.*
- ♦ *نظرا لهيمنة الملكية العقارية الخاصة مما يستلزم ضرورة اشراك المجتمع المدني وأصحاب الملكية لأجل ضمان تطوير العمران للمدينة أو لمراجعة أي مخطط عمراني.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Idem

<sup>2</sup> Les réponses ont été prises telles écrites par les acteurs sur les fiches du questionnaire.

**Q9 : La politique du logement a influencé sur la configuration (morphologie urbaine) de la ville de Mila ?**

9.1.Positivement

9.2.Négativement

Réponse	Nombre	Pourcentage %
9.1	15	12.82
<b>9.2</b>	<b>102</b>	<b>87.18</b>

Autres réponses :

- ♦ *l'influence de logement planifié est insignifiante par rapport à la taille de l'habitat informel illicite.*
- ♦ *إن البنية أو الشكل العام لمدينة ميلية يوحي لك بأنك في قرية ولست في مدينة وذلك لعدم وجود تناسق في الدراسات وبالتالي الوقوع في مشاكل تؤثر على الشكل الجمالي للمدينة.*
- ♦ *عدم وجود نمط عمراني متناسق ومهيكل لكثرة البناء الفوضوي وعدم احترام مخططات التعمير.<sup>1</sup>*

**Q10 : A votre avis, le nouveau pôle (urbain) de Marechau proposé par les responsables de la wilaya va :**

- 10.1.Répondre aux besoins du développement de Mila et décongestionner (réduire l'étalement) son centre.
- 10.2.Accentuer l'incohérence et la discontinuité entre les différentes parties de la ville.
- 10.3.Augmenter les couts des infrastructures et réseaux.
- 10.4.Répondre au besoin actuel et retard marqué par la crise du logement sans vision stratégique sur l'avenir de Mila et son développement future.

Réponse	Nombre	Pourcentage %
10.1	22	16.42
10.2	25	18.66
10.3	9	6.72
<b>10.4</b>	<b>78</b>	<b>58.21</b>

Autres réponses :

- ♦ *l'influence de logement planifié est insignifiante par rapport à la taille de l'habitat informel illicite.*
- ♦ *Pour que ce pôle soit un point de développement de la ville ; il faut penser à tout ; le transport, le commerce, et le tourisme...*

هو مشروع لمدينة جديدة في إطار تجسيد مخططات التهيئة لما بين البلديات ولتفادي مشكل الانزلاقات الذي من شأنه أن يؤدي إلى تغطية احتياجات المدينة المستقبلية في مجال السكن والتجهيزات العمومية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Idem

## **2.2. Interprétation qualitative :**

### **♦ La question 1 :**

La question « 1 » sur l'aménagement inadapté et incohérent de la ville a mis en exerce trois éléments de réponses possibles : - celle de la mauvaise maîtrise foncière – l'inefficacité des instruments d'urbanisme – et la mauvaise gestion de par les collectivités locales :

Malgré l'étroite relation entre ces trois éléments, les mettre en corrélation était pour savoir quel est le point le plus apparent et le plus observé par les acteurs afin d'en penser en priorité.

- Les réponses des questionnés s'orientaient plus vers la mauvaise gestion urbaine locale des collectivités et qui sous-tend à la fois une mauvaise maîtrise foncière due à une absence de stratégie urbaine locale et des instruments efficaces sur le long terme car tout projet de développement de territoire doit être pensé en parallèle avec une stratégie de maîtrise foncière en amont.

### **♦ La question 2 :**

Les réponses sur la question « 2 » relative à la crise foncière ont affirmé notre hypothèse de début de recherche sur la prédominance de la propriété privée et son influence sur la répartition des fonctions et le détachement entre les parties de la ville.

Elle a démontré qu'il ne s'agit guère d'un déséquilibre entre l'offre et la demande en matière de terrains à bâtir mais plutôt d'une mauvaise gestion locale (gouvernance) en matière du foncier.

### **♦ La question 3 :**

Quant à la troisième question sur l'habitat illicite couvrant la majorité de la morphologie urbaine de la ville, les réponses des questionnés sont orientés la même raison, celle du manque de la volonté politique capable de penser à un projet de développement de la ville sur le long terme ainsi à une absence de contrôle de transfert et d'usage de la propriété privée.

Les entretiens qu'on a pu avoir avec les responsables locaux ont été utile quant au processus menant à cette situation de crise, ces derniers nous montrent que la ville avant sa promotion au rang de chef-lieu de wilaya répondait parfaitement à ses besoins de

---

<sup>1</sup> Les réponses ont été prises telles écrites par les acteurs sur les fiches du questionnaire.

développement en matière de logement malgré la naissance du phénomène de l'habitat illicite qui selon –eux- et les statistiques était insignifiant par rapport à son volume actuel. Ils notent aussi l'existence de plans d'aménagements de développement de la ville antérieurs à sa promotion comme le plan d'aménagement de la ZHUN approuvé en 1982, et avec lesquelles on aurait évité ce phénomène de constructions illicites ou du moins son développement de cette importance.<sup>1</sup>

Cette question a pu montrer que cet habitat illicite qui a changé la morphologie de la ville d'une cité cohérente, dense et bien ramassée à une défragmentation de parties sans identité ni repère. En résumé, la promotion rapide de la ville et sa sécurité pendant les années 90 avec une absence d'une stratégie de développement sur le long terme ont favorisé le déséquilibre, l'anarchie et l'incohérence de la ville.

♦ **La question 4 :**

Les réponses sur la question 4 sur les responsables de cette situation problématique affirme qu'elle est partagée entre l'ensemble des acteurs qu'ils soient publics ou privés. (Plus de 75% des réponses).

♦ **La question 5 :**

La majorité des acteurs publics questionnés trouvent que les deux modes actuelles d'acquisition du terrain (expropriation, préemption) ne sont pas suffisantes pour une maîtrise foncière et urbaine et que l'acquisition de terrain par l'achat et/ou l'échange se pose plus comme une nécessité pour toute opération d'aménagement intégrée. Cet avis était partagé par l'ensemble des acteurs publics interviewés lors de cette enquête.

\_ Certains questionnés ont proposé le recours à l'expropriation mais à une échelle plus grande pour la création des pôles urbains et non pas comme une simple procédure d'acquisition à l'échelle du POS pour injecter les différents équipements de la ville.

---

<sup>1</sup> Le plan de l'aménagement de la ZHUN, approuvé en 1982, a proposé de mettre en projet toute la partie sud et ouest de la ville (l'actuelle cité EL Kherba et les lotissements de la route de Zeghaia), cette étude a pris en compte les besoins de la ville avec les possibilités d'extensions de la ville et en intégrant équipements et services nécessaire.

♦ **La question 6 : Quelle solution pour cette crise foncière ?**

26% des questionnés trouvent dans l'acquisition et la mobilisation des terrains privés la meilleure solution.

38% pensent que la proposition des terrains domaniaux même lointains reste plus économique et plus rapide pour répondre et rattraper le retard actuel.

Quant à 36% ; ils optent pour un partenariat public-privé basé sur la concertation, la création de l'intérêt pour tous pour maîtriser la croissance et répondre aux besoins de la population.

**La question 7 :**

La question sur les instruments d'urbanisme a partagé les acteurs publics en trois groupes :

Le premier est celui des acteurs qui considèrent que l'inefficacité des instruments d'urbanisme est due à une absence de rigueur et du sérieux lors du suivi et de mise en application des dits-instruments d'urbanisme- (44% des questionnés).

Le deuxième groupe (37%) pensent que le dysfonctionnement se pose au niveau de l'étude non pas parce le suivi dépend de l'étude mais plutôt parce qu'on fait toujours de la planification traditionnelle ou le bureau d'étude est presque le seul acteur dans cette phase. Et que le critère déterminant est la propriété foncière toujours en l'absence d'une politique mobilisatrice des terrains nécessaire à ces études.<sup>1</sup>

L'exemple français montre que la maîtrise foncière et urbaine dépend de l'efficacité des outils et instruments réglementaire tels que les études des SCOTS (qui sont plus qu'une nécessité pour notre cas, à une échelle d'agglomération intercommunale) mais aussi des organismes spécialisés dans la gestion foncière (exemple des EPF).

On pense que nos instruments, nos organismes de gestion foncière ont démontré leurs incapacité sur le double plan gouvernance/maîtrise.

---

<sup>1</sup> L'analyse du POS AU5 démontre avec clarté ce problème.

### **La question 8 :**

La question sur la concertation entre les différents acteurs de la ville reste en même temps évidente et importante pour qualifier le processus planificateur qu'a mené Mila à sa situation actuelle. 43% des interrogés ont affirmé qu'il n'y a aucun aspect d'une concertation avec la société civile.

Quant à 33% des acteurs, ils pensent que les seuls participants à l'élaboration des instruments sont ceux dont les terrains sont concernés par une opération d'aménagement.

L'absence de toute activité associative sérieuse et active au sein de la ville de Mila est à signalé.

### **La question 9 :**

En tant que secteur stratégique et déterminant dans toute politique urbaine, le logement a eu une influence certes sur l'image, la structure et le fonctionnement de la ville ; une influence négative selon les acteurs qu'on a interrogé pendant notre enquête (81% des réponses).

Les statistiques en la matière montrent qu'il y a eu un boom de construction de logements après 1984. En cherchant à répondre le plus vite sur la demande croissante de logement et vu la réglementation qui stipule l'implantation de ces programmes sur des terrains domaniaux sans même avoir recours aux instruments d'urbanisme obsolète et décalés de la réalité du terrain. Ce qui a donné une discontinuité et une incohérence de l'organisme urbain.

### **La question 10 :**

Cette dernière question sur le pôle urbain proposé dernièrement (en 2013) par les autorités de la wilaya à travers laquelle on cherchait à comprendre mais aussi à tester la conscience collective de nos responsables sur l'impact d'un tel projet sur l'avenir de notre ville.

62,34% des acteurs voient en ce projet une bonne réponse aux besoins actuels du secteur du logement sans une vision stratégique lointaine sur le développement future de Mila.

La même question a été posé sur les responsables de la wilaya dans le cadre des entretiens effectués parallèlement au questionnaire, la quasi-totalité disent que c'est le bon projet pour

développer la ville de Mila et que faire la ville sur la ville dans les conditions actuelles d'urgence ne va qu'accentuer le retard connu car trop cher et long à réaliser.

La question qu'on pose est la suivante : **si le renouvellement urbain est difficile à réaliser, pourquoi ce recours à une solution qu'on souffre de ses affres actuellement ? Pourquoi ne pas penser à mobiliser des terrains se trouvant en périphérie et dont on reconnaît l'importance due à sa position stratégique de centralité au sein de l'organisme ?**

### **2.3. Les entretiens avec les responsables :**

Afin de trouver de compléter les éléments d'information rassemblés par le questionnaire et trouver des réponses sur cette question on a eu recours à l'entretien avec acteurs-responsables publics cités avant. Les réponses de ces derniers variaient entre le manque des moyens et ressources de la collectivité et l'origine confuse et non claire des terrains privés qui demeurent dans la plupart des cas dans l'indivision et que l'expérience a montré la difficulté de ces acquisitions sans acte définitif qui peuvent engendrer des contentieux avec quelques propriétaires ou prétendants à la propriété de ces terres. (Voir état des affaires en justice –annexe-

#### **2.4. L'analyse des échantillons :**

L'étude approfondie de l'évolution du système foncier et son influence sur le système urbain dépend en grande partie de la disponibilité de l'information –matière première de toute investigation du genre-. Etablir une carte foncière globale de l'organisme urbain était notre premier objectif de départ et un travail d'investigation a été entamé dans ce sens avec les services du cadastre afin de l'établir. La non disponibilité de l'information nécessaire notamment l'accès au plan cadastral de la ville a empêcher l'élaboration de cette étape. Pour cela nous avons décidée se concentrer sur des échantillons dont nous possédons la documentation afin de généraliser les résultats sur l'ensemble des parties de la ville (approche analytique) et cela par l'analyse comparative de deux entités urbaines en phase de l'étude à savoir :

- Le POS AU05 ; afin de démontrer l'influence de la propriété privée sur la forme, la typologie et le fonctionnement de l'entité urbaine (la cohérence urbaine)
- Le pôle urbain de Marechau ; choisi pour son caractère domanial, cet exemple va servir comme éléments pour comprendre les enjeux d'une telle politique, ses atouts et ses limites.

#### 2.4.1. Le POS AU5 « la propriété privée et l'aménagement urbain » :

– Sa situation :

POS est situé à l'ouest de l'agglomération, il fait partie du secteur à urbaniser selon le PDAU de Mila .Il est limité :

- Au Nord par le POS N°01
- A l'Est par le lotissement BENMAAMAR
- A L'Ouest par un terrain vague
- Au Nord par le POS N°5 EL-KHERBA

Il s'étend sur une superficie de 64 HA

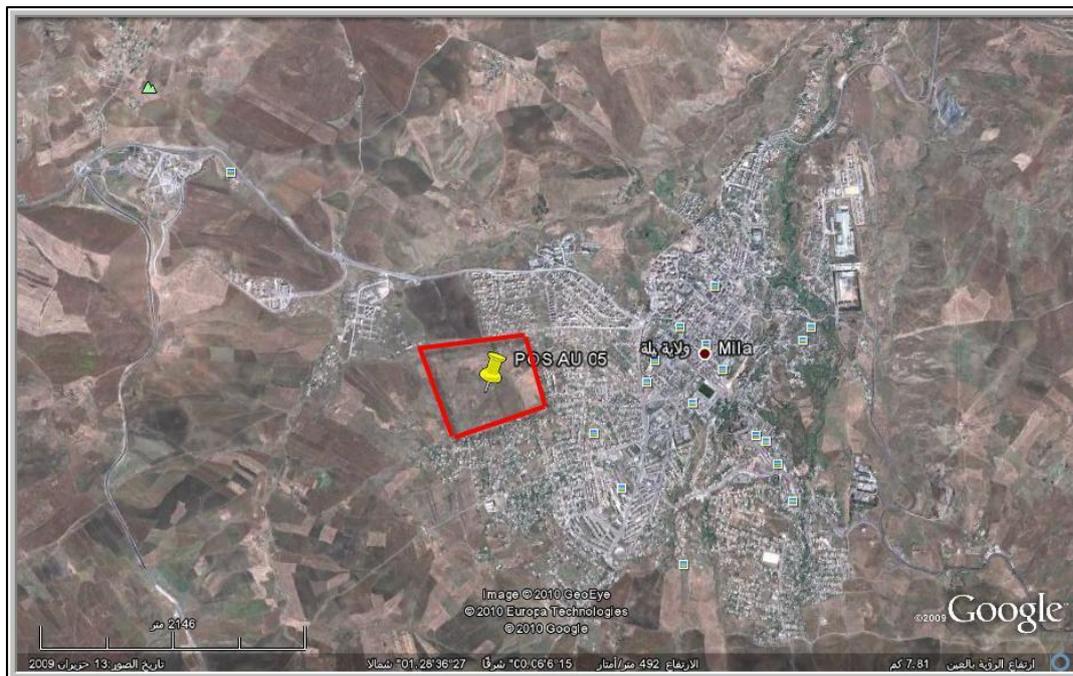


Figure 28 : Photo aérienne du site du POS AU05

– **Nature juridique du terrain :**

Le terrain d'assiette du périmètre d'intervention du POS sont de nature **totalemment privés**, de ce fait la participation des propriétaires terrains est primordial pour le devenir de ce POS et de l'aménagement qui ne doit dépendre qu'exclusivement du statut juridique du terrain mais l'objet d'une interaction de plusieurs paramètres à savoir :

Le rôle que pourra jouer ce POS dans l'équilibre de la structure urbaine en tant que pôle secondaire d'appui au centre actuel.

Les besoins exprimés en matière d'équipements de logement et d'infrastructure et les relations entre ce POS et le tissu ancien.

D'après la carte foncière du site et les données cadastraux, le site est entièrement privé partagé entre six propriétaires et se divise en (05) cinq lots :

- **Le lot N° 67** qui appartient aux familles BOUSSOUF Med-Tahar et BENLAHCEN, BELLATAR Salah et consort, BOUSSOUF, ce lot est d'une superficie de 3.2386 HA, 4,8109 HA et 2,6923 HA
- **Le lot N° 68** qui appartient aux propriétaires BOUSSOUF et BOUYAGHIL Belgacem et consort, ce lot est d'une superficie de 18 ,9861 HA et 3.8751 HA
- **Le lot N° 69** qui est propriété de LAOUAR Med Tahar et consort ce lot est d'une superficie de 11,0257 HA
- **Le lot N° 84** qui appartient à BOUFENARA, ce lot est d'une superficie de 6,50 H
- **Le lot N° 85** qui est la propriété de BOULAKROUNE Djamel –Eddine, ce lot est d'une superficie de 17, 2744 HA

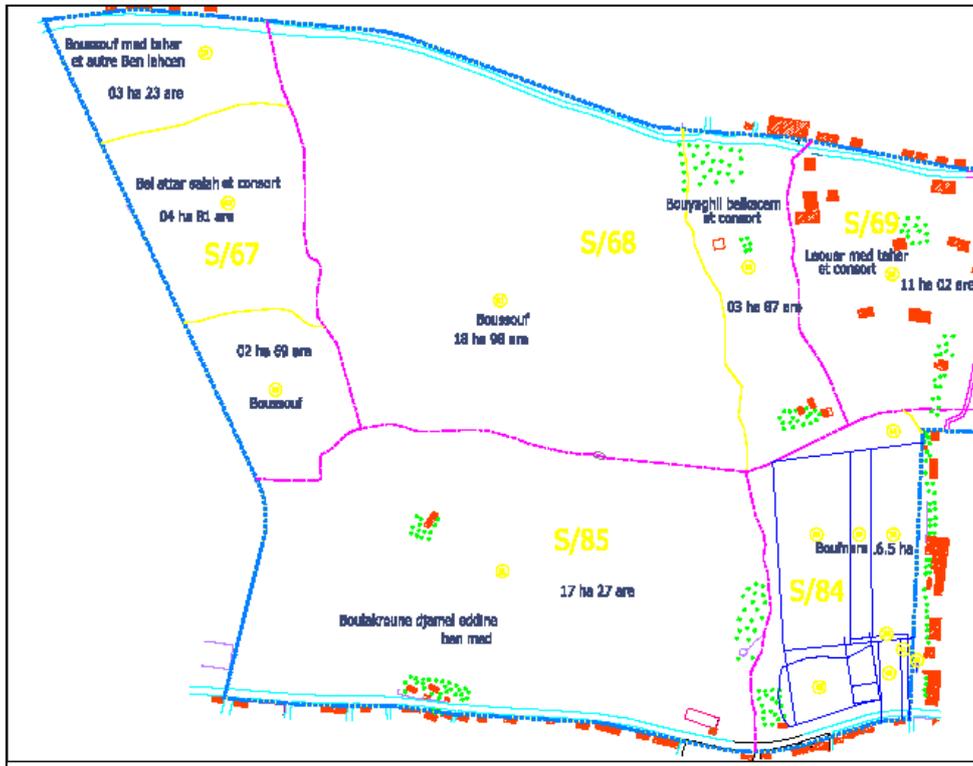


Figure 29 : Carte foncière du POS



Figure 30 : Plan de composition urbaine

– **Principe D'aménagement :**

Le développement urbain de la ville de MILA se fait dans la direction ouest le long de la RN 79 jusqu'à la limite communale avec la commune de ZEGHAIA ou le centre universitaire est partagé entre les deux communes et du côté nord vers MARECHOU ,le présent site est situé entre le pos n°01 la cité 240 ,l'université et le POS AU12 ,il constitue l'un des terrains destinés à la croissance de la ville ,ce POS offre une opportunité pour améliorer la structure urbaine et renforcer les relations fonctionnelles et spatiales entre les différents quartiers du chef-lieu de wilaya et satisfait les besoins en logements , équipements et infrastructures .

Sur la base de ces caractéristiques, l'aménagement sera conçu sur les éléments suivants :

- ♦ Vu la structure urbaine de l'agglomération et le contexte de ce POS ,il est nécessaire de renforcer la vocation du POS pour rompre avec les formes de cité résidentielle et permettre à ce que ce POS soit un maillon du tissu existant et une entité urbaine qui constitue un pôle d'attraction en liaison avec l'agglomération actuelle .
- ♦ Ce site offre la possibilité de renforcer la structure urbaine actuelle sur le plan structurel et morphologique.
- ♦ Sur la base d'une densité nette de 35 logt /ha pour le logement collectif et **80** logt /ha pour le logement individuel le POS pourra contenir l'équivalent de 750 logts individuels et 1300 logts collectif.

#### **4.2.2. Le Pôle urbain de Marechau :**

– **Sa situation :**

Le site choisi pour accueillir le nouveau pôle urbain de Marechau est situé sur le plateau se trouvant entre les communes de Mila et Ain Tine, ce choix a été motivé par la disponibilité de terres mobilisables (domaniales) et la possibilité de l'extension future dans le cadre d'un instrument inter-communal (Mila –Ain Tin – Sidi Khelifa).

Sa surface actuelle est de 52 Ha avec une possibilité d'extension qui peut atteindre environ 220 Ha.

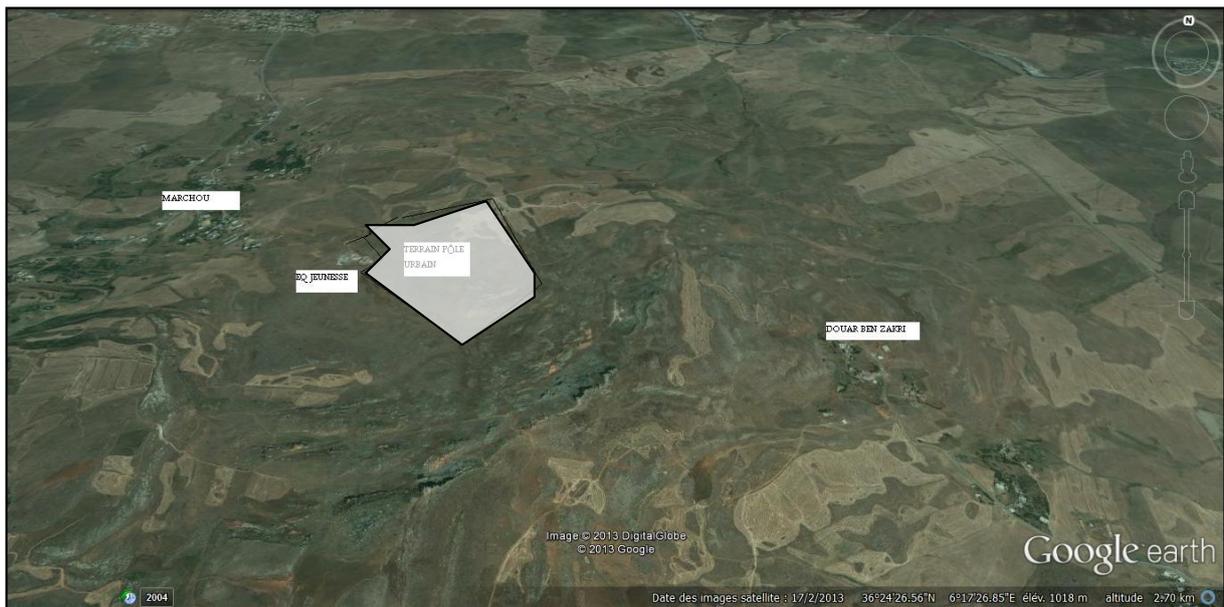


Figure 31 : Vue aérienne du site devant accueillir le pôle urbain de Marechau

– **Nature juridique du terrain :**

La carte foncière de l'assiette devant recevoir ce pôle montre que ce dernier est de nature juridique domaniale d'où le recours à un tel choix malgré la distance le séparant du centre urbain de Mila.

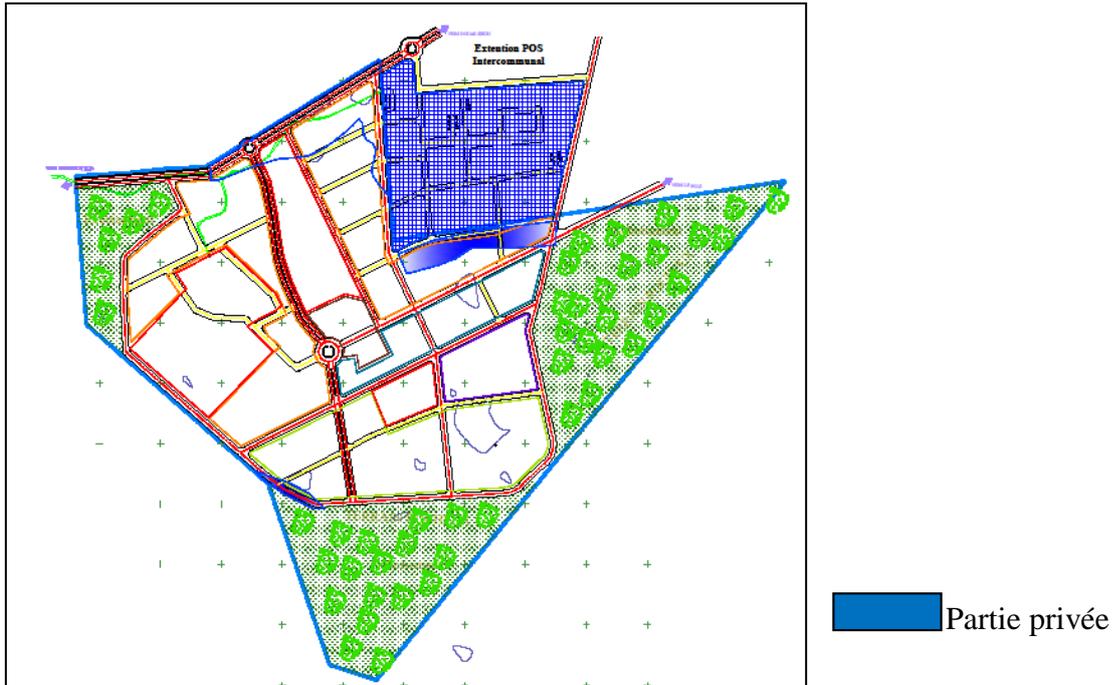


Figure 32 : Carte foncière du site de Marechau



Figure 33 : Plan d'aménagement proposé pour le pôle urbain de Marechau

– **Principe d'aménagement urbain :**

La lecture du plan d'aménagement du pôle urbain nous a permis de constater un zoning clair et une absence de mixité entre l'activité de l' « habiter » et les autres activités et services pour lesquelles la partie privée était réservée. Ce manque d'agencement et de cohérence est justifié par l'insuffisance de la surface proposée et qui a été pour une grande partie affectée à des projets d'investissement (plus de 20 Ha) pour accueillir la totalité du programme du logement (2300 logts). Et là revient la problématique du rapport quantité/ qualité. Pour répondre à la première, la deuxième est négligée et prise à la légère.

- L'analyse de l'évolution des deux échantillons en phase d'étude (**le POS AU05 et le pôle urbain de Marechau**) a pu démontrer l'influence de la propriété foncière sur la forme, le fonctionnement et la structure des tissus à projeter et que cette nature des terrains est à elle seule le déterminant de ces formes urbaines. Les études restent malgré l'évolution des méthodes et l'existence des différents moyens limités dans leur recherche et dépendent de la propriété foncière pour continuer de proposer :
  - Des lotissements d'habitat individuel programmés non pas pour l'existence des terrains mais parce que la mobilisation de ces terrains privés reste difficile voire impossible à effectuer vu son origine confus (le cas du POS AU05). Dans ce premier exemple, le problème ne se pose plus en matière des équipements publics grâce à l'outil de l'expropriation mais plutôt se pose pour l'implantation des logements collectifs qui reste difficile sur des terrains privés.
  - Une absence de cohérence est sentie dans le deuxième exemple et cela malgré la prédominance des terrains domaniaux, et cela est due à l'affectation préalable d'une grande partie de l'assiette en faveur d'une concession pour des projets d'investissements dans le cadre du dispositif du CALPIREF, ce qui a engendré un déséquilibre entre la surface restante et le programme en voie de projection. Ce projet de pôle urbain fera l'objet d'une extension intercommunale intégrant d'importantes réserves foncières des communes limitrophes (Sidi Khelifa et Ain tine) selon les responsables de la wilaya.

Ces deux exemples d'étude nous ont montré qu'on continue toujours de penser avec une vision analytique et non systémiques nos projets d'extension et de développement de notre ville, chaque maître d'œuvre à cherchait des solutions ponctuelles à son cas de tissus sans

avoir une vision globale de cette partie sur l'image et le fonctionnement de la ville (le poids qui va engendrer, les distances de déplacements, les flux à créer, ...etc.).

On note aussi l'absence de toute prémices de concertation, de travail inter- trans ou pluridisciplinaire, seul un maitre d'œuvre et un maitre d'ouvrage et dont « la qualité de l'encadrement » est rarement présente.

### **Conclusion (Partie 3) :**

Le potentiel foncier de la ville de Mila est en grande partie de la propriété privée dont l'origine est confuse et les transactions illicites sont nombreuses ; raisons pour lesquelles le pouvoir municipal se trouve en perpétuel confrontation à des litiges infinies obstacles à tout projet d'aménagement et de développement durable de son territoire urbain.

Les projets et les opérations ponctuelles intégrés dans le peu du foncier des poches urbaines vides ne répondent plus aux objectifs d'une planification ou programmation d'ensemble. Une discontinuité, un déséquilibre et une incohérence résultante se dessine tant à l'échelle de la ville qu'à celle des quartiers.

Notre enquête foncière a démontré que la gestion du foncier tant importante pour toute ville s'est effectuée à Mila avec une légèreté et un manque de rigueur en se détachant de toute politique d'aménagement du territoire efficace et durable.

La politique des réserves foncières communales instituées en 1974 constituait l'outil idéal de l'époque pour alimenter le portefeuille foncier de la ville et devaient constituer une réserve de la ville pour les décennies à venir. Le manque d'une vision prospective de par les responsables, et la rapide promotion de la ville surtout après 1984 ont fait que la ville consomme toute ses terrains mobilisables en un laps de temps très court. L'intégration par la commune de ces terres se faisait d'une manière sectorielle en prenant uniquement le secteur du logement comme moteur de développement.

La commune monopole de gestion foncière de cette période n'a pas finalisé les procédures de régularisation de cette intégration notamment l'enregistrement et la publication des arrêtés de transferts de propriété, ainsi celles concernant les expropriations, ce qui a causé de nombreux contentieux avec les privés.

Cette enquête a démontré aussi que l'absence d'une politique foncière efficace liée à une politique d'aménagement du territoire et sa réduction à des simples actions foncières est la cause primaire de ce problème d'incohérence spatio-fonctionnelle de la ville de Mila ce qui **affirme notre hypothèse de recherche.**

## **PARTIE 4 : QUEL PROJET URBAIN FONCIER POUR UNE COHÉRENCE URBAINE À MILA ?**

- *Exemple du projet urbain foncier de Rennes Métropole*
- *La politique de mobilisation foncière ; quelles actions ?*
- *Organiser le projet foncier local*

## **Introduction :** *Le foncier, clé de voûte du projet urbain*

Le foncier est la matière première de l'urbaniste car il est le support physique de la plupart des activités humaines. Dès lors, sa maîtrise est indispensable pour mettre en œuvre les composantes publiques du projet urbain

Tout projet de développement global implique une transformation et/ou une adaptation de l'espace concerné (périmètre strict du projet mais aussi territoire d'impact du projet).

Sa conception doit prendre en compte les contraintes foncières : contraintes physiques mais aussi disponibilité du foncier, pollutions des sols, encombrements, servitudes,... Sa traduction opérationnelle peut se matérialiser par l'engagement d'actions localisées qui ont nécessairement des dimensions foncières : acquisition, portage foncier, vente, échange,... Sa réalisation aura a minima un impact direct ou indirect sur le foncier concerné par l'action ou celui environnant : variation de la valeur, changement d'usage, de statut,...

Il est alors indispensable que la question foncière soit traitée très en amont, dès la définition du projet de territoire, et ensuite tout au long de sa maturation et de son élaboration stratégique et opérationnelle. Il n'y a effectivement pas de stratégie foncière sans politique d'aménagement et de développement du territoire.

Le foncier devient ainsi un projet stratégique indissociable du projet de territoire, nourri d'objectifs qui donnent du sens à ses outils, à ses moyens et aux modes d'intervention retenus.

Quels que soient les enjeux stratégiques et opérationnels qui fondent une politique foncière, la recherche de la cohérence entre ses objectifs et ses moyens est compliquée par le caractère ambivalent du foncier : celui-ci est considéré comme rare, alors que les terrains existent. Cette ambivalence est au cœur des interrogations et des attentes des différents acteurs : élus et responsables locaux, professionnels, aménageurs, propriétaires,... : **« Qui doit intervenir ? Pourquoi et où ? À quel prix ? Comment, avec quels outils ? Que faire d'un terrain ? À quel usage le destine-t-on ? Quels sont les usages concurrents ? ... »**.

C'est les questions dont on va essayer la réponse dans cette partie du travail qu'on a intitulé « le projet urbain et le foncier », afin de déterminer et de fixer d'une manière souple les actions foncières qui doivent alimenter la stratégie (projet urbain) foncière de l'agglomération de Mila indissociable d'une réflexion sur l'aménagement future de son territoire.

Pour cela on va en premier temps analyser un exemple réussi en matière de maîtrise foncière urbaine à savoir l'exemple de la ville de Rennes (France).

## **Chapitre 8 : Exemple du projet urbain foncier de Rennes Métropole**

L'agglomération de Rennes est l'une des premières agglomérations françaises à avoir mis l'action foncière au service du projet urbain, avec des résultats très probants.

En effet, Rennes a su organiser sa politique foncière pour maîtriser son développement.

Confrontée à une importante pression foncière, elle a utilisé une palette importante d'outils d'urbanisme et de politique foncière pour canaliser son extension autour de volontés fortes d'aménagement.

### **1. Une tradition ancienne d'intervention sur le foncier :**

De longue date (depuis 1977), la maîtrise foncière a été considérée par les acteurs politiques rennais comme un élément clé de l'action publique. Elle s'articule avec les politiques locales d'aménagement et d'habitat et les documents et procédures qui s'y rapportent (plans locaux d'urbanisme, programme local de l'habitat, zones d'aménagement concerté, plan de déplacement urbain).

La ville de Rennes est le principal acteur dans le domaine foncier, son action traduit une volonté politique soutenue des équipes municipales successives sur cette question. Cette politique foncière a deux objectifs majeurs : la **maîtrise des prix** et la **maîtrise du foncier**.

- Pour maîtriser les prix, la ville n'hésite pas à préempter (se substituer en priorité à tout acquéreur privé) pour atténuer la hausse des prix du foncier. Elle achète très en amont par rapport à la réalisation des projets pour pouvoir notamment disposer de prix de référence pour des négociations ultérieures.
- Rennes souhaite également maîtriser les terrains stratégiques pour le développement urbain. C'est ainsi que dès les années 70, la ville a acquis de grands domaines fonciers en périphérie du centre de l'agglomération.

## **2. Les outils et les moyens de la stratégie foncière rennaise**

Les orientations fixées par les élus sont inscrites et déclinées en détail dans un document de travail interne qui permet de suivre à la parcelle les diverses acquisitions réalisées et à réaliser. Ce document mentionne également la durée prévisionnelle du portage du foncier.

Trois durées de portage sont prévues :

- les acquisitions réalisées à moins de 3 ans (portage foncier pour des opérations arrivant en phase opérationnelle) ;
- les acquisitions pour des durées allant de 3 à 8 ans pour des projets s'inscrivant dans le moyen terme ;
- les acquisitions pour plus de 8 ans qui constituent alors de véritables réserves foncières pour lesquelles l'usage futur reste à préciser. Dans ce cas, les acquisitions immobilières font l'objet d'un examen préalable attentif pour en apprécier au plus près la pertinence, les risques financiers et les risques liés aux questions de sécurité (le squattage de bâtiments acquis par la collectivité devient monnaie courante).

Les services techniques de la ville réalisent les acquisitions, assurent la gestion des biens achetés, le suivi du marché par l'intermédiaire de l'analyse des déclarations d'intentions d'aliéner reçues et entretiennent les relations avec les professionnels (notaires, aménageurs, promoteurs). La collectivité réalise les acquisitions foncières de deux façons : à l'amiable et en recourant au droit de préemption. Chaque année, la ville préempte 15 à 20 fois, sachant qu'elle reçoit en moyenne 3.000 déclarations d'intention d'aliéner.

Du point de vue financier, la ville de Rennes se donne les moyens nécessaires à la mise en œuvre de sa politique foncière : elle affecte annuellement une moyenne de 7 à 9 millions d'euros pour les acquisitions de terrains. Le résultat de cette politique est qu'aujourd'hui la ville détient sous forme de réserves foncières l'équivalent de 5 millions d'euros de terrains.

Au niveau intercommunal, la communauté d'agglomération Rennes Métropole dispose d'une compétence générale relative à la « constitution de réserves foncières ». Elle peut assurer elle-même le portage foncier ou aider les communes à assurer leur propre portage.

En revanche, la compétence relative aux documents d'urbanisme reste communale, et le droit de préemption urbain n'est délégué que ponctuellement à Rennes Métropole. Jusqu'à présent, la plupart des acquisitions réalisées par l'agglomération l'ont été à la demande des communes pour permettre la réalisation de projets locaux. D'une manière générale, il n'y avait pas véritablement de stratégie foncière communautaire hormis dans le domaine de l'activité économique (qui est de compétence communautaire).

Rennes Métropole peut financer des acquisitions si celles-ci s'inscrivent dans le projet urbain rennais, et si elles favorisent le renouvellement urbain. Le montant annuel des moyens d'acquisition foncière était de 8 millions de francs (1,2 million d'euros) entre 1995 et 2001. Depuis, il est de l'ordre de 5 millions d'euros par an.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>[www.agur-dunkerque.org](http://www.agur-dunkerque.org). Ces villes qui agissent sur le foncier pour maîtriser leur développement, AGUR, Février 2007,

### 3. La politique foncière de Rennes Métropole

Les conditions et modalités d'intervention de Rennes Métropole diffèrent selon la nature des secteurs (naturel et agricole, d'extension urbaine, urbanisé).

- En zone naturelle et agricole, la durée de mise en réserve est de 20 ans maximum. L'intercommunalité ne facture pas de frais de portage et assure la gestion des terrains.
- En secteur d'extension urbaine, la durée de mise en réserve est de 15 ans maximum. La contribution annuelle payée par la commune à l'intercommunalité est calculée sur la base de 50 % du prix d'achat. La commune assure la gestion des biens.
- En secteur urbanisé, la durée de mise en réserve est de 10 ans maximum. La contribution annuelle payée par la commune à l'intercommunalité est calculée sur la base de 70 % du prix d'achat. La commune assure la gestion des biens.
- En secteur de renouvellement urbain, la durée de mise en réserve est de 15 ans maximum. Si le bien est productif de recettes pendant la période de mise en réserve, l'intercommunalité ne facture pas de frais de portage et assure la gestion des terrains. En l'absence de recettes particulières, les règles sont les mêmes qu'en secteur urbanisé.<sup>1</sup>

#### 3.1. Une stratégie foncière visant à limiter l'étalement urbain.

L'intervention foncière est au service de deux politiques publiques concourant à limiter l'étalement urbain :

- la politique urbaine par la réalisation d'infrastructures ou d'équipements collectifs et la politique locale de l'habitat pour soutenir des opérations d'aménagement luttant contre la ségrégation et favorisant l'équilibre social.
- En maîtrisant le foncier, la collectivité garde la maîtrise de son développement. Cela la met en position de négocier avec les promoteurs et les constructeurs pour garantir des prix de sortie compatibles avec la demande des ménages. Elle peut aussi influencer directement sur les choix en matière de morphologie urbaine et de formes architecturales. Elle est ainsi moteur dans la conception de logements intermédiaires « non consommateurs d'hectares » et de nouvelles formes urbaines.

---

<sup>1</sup>Idem

L'agglomération rennaise a inscrit dans son projet urbain des principes d'aménagement visant à remédier à l'étalement urbain. Il s'agit pour elle de favoriser une densité plus importante, un accès aux services, commerces et équipements dans une logique de proximité.

La politique d'acquisition foncière, de maîtrise des coûts, engagée depuis les années 70, donne maintenant les moyens à l'agglomération de mettre en application ces principes dans la conception des quartiers nouveaux.

A Rennes, 80% de la production de logements se fait en zone d'aménagement concerté. Ce mode de production s'inscrit en droite ligne de la politique foncière dans la mesure où la collectivité est, dans la majorité des cas, propriétaire des terrains urbanisables.

Les objectifs du programme local de l'habitat sont très ambitieux. Ils visent à réaliser 4.500 logements par an. Dans la réalité, compte tenu des disponibilités foncières et des coûts, 2.500 logements sortent de terre chaque année.

Pour mieux structurer le développement urbain, plus de vingt ZAC ont été créées en périphérie de l'agglomération rennaise, couvrant des superficies variant de 60 à 180 hectares.

L'agence d'urbanisme et de développement de l'agglomération rennaise (AUDIAR) a mené une analyse des liens entre densité et qualité urbaine à travers plusieurs opérations d'urbanisme réalisées dans l'agglomération. Voici, extrait de cette analyse, l'exemple de deux ZAC qui ont été rendues possibles grâce à la politique foncière rennaise.<sup>1</sup>

### **3.2. Une ZAC sur la commune de Rennes : « Beauregard »**

Cette ZAC de 71 hectares est située à l'intérieur de la rocade, au nord-ouest de Rennes.

Sous maîtrise d'ouvrage de la ville de Rennes, elle s'organise autour d'un programme diversifié comprenant 2.350 logements, des activités, des équipements et commerces de proximité (pour une surface hors œuvre nette globale de 234.000 m<sup>2</sup>). Sur les six phases de développement prévues au plan d'aménagement de zone, les quatre premières phases sont aujourd'hui réalisées et concernent 1.309 logements exclusivement collectifs, le centre de quartier composé de commerces et de services, et un parc urbain : le parc de Beauregard.

---

<sup>1</sup>Idem

Maîtrisant entièrement le foncier, la ville a pu, dès les années 80, bien en amont de l'opération, procéder à un préverdissement et à un renforcement de la trame paysagère. Ceci a permis d'obtenir une présence végétale dans le quartier dès la livraison des premières constructions.

Avec la maîtrise du foncier, elle a pu négocier avec les promoteurs et les bailleurs sociaux pour promouvoir une densité relativement soutenue dans un quartier périphérique.

Même en incluant le parc, la densité atteint 43,5 logements par hectare. Elle a pu aussi influencer directement les choix urbanistiques sur la conception du plan du quartier.

La composition urbaine de la ZAC est organisée autour d'îlots fermés. Les cœurs de ces îlots sont aménagés en espaces verts, intégrant des passages piétons et en continuité de la trame bocagère alentour. La grande diversité des formes architecturales et des espaces publics, défendue par la ville de Rennes, donne à ce nouveau quartier une réelle qualité urbaine.

### **3.3. Une ZAC périphérique : la Morinais à Saint-Jacques-de-la-Lande**

Cette ZAC de 180 hectares a été créée en 1990 afin de constituer à terme le nouveau centre-ville de Saint-Jacques-de-la-Lande, commune de 7.582 habitants située au sud-ouest de Rennes. Elle comprend dans son programme 2.800 logements, de nombreux équipements (mairie, médiathèque, école), un parc, des commerces et activités tertiaires (le tout couvrant une SHON de 401.000 m<sup>2</sup>).

Une trame orthogonale dessine des îlots d'environ 150 mètres sur 150 mètres. Chacun de ces îlots a fait l'objet de principes d'aménagement puis a été confié à un architecte et un ou deux promoteurs. Le principe général de la ZAC consiste à construire un morceau de ville dense tout en préservant le lien avec le paysage naturel alentour.

Là encore, la maîtrise initiale du foncier par la collectivité a été déterminante dans la conception originale de ce nouveau quartier. La ville de Saint-Jacques-de-la-Lande a pu, avec l'aide de Rennes Métropole, adopter un plan masse privilégiant la diversité architecturale, une densité importante (entre 50 et 65 logements par hectare), une grande variété typologique (maisons groupées, habitat intermédiaire, collectif) et une mixité des fonctions (équipements, commerces, activités).

**La politique foncière s'accompagne également du souhait de créer chez les élus une culture commune autour des questions de formes urbaines, de densité et de créativité architecturale.**

Selon **Jean-Yves Chapuis**, Vice-président de Rennes Métropole, délégué aux formes urbaines. « *En agissant sur le foncier, la collectivité peut agir sur trois leviers déterminants dans la conception de la ville.*

*Le levier économique tout d'abord, la collectivité peut, par le recours à la préemption, contrôler la hausse des prix du foncier en fixant des prix de référence. Et en maîtrisant le prix et les emprises foncières, elle est en position de force pour négocier avec les acteurs privés afin de monter des opérations innovantes.*

*Elle peut, dans un second temps, agir sur la composition urbaine, sur la conception des nouveaux quartiers qui sont aménagés sur les emprises foncières qu'elle contrôle.*

*Enfin, la collectivité peut promouvoir la mixité de l'offre, à la fois sociale pour maintenir un équilibre logements sociaux et marché libre, un équilibre entre les générations, mais aussi fonctionnelle, en combinant dans les quartiers logements, activités, commerces, services, et même architecturale par une diversité des produits offerts (individuel, collectif) correspondant aux différentes étapes du parcours résidentiel ». Il rajoute que « Faire de la qualité urbaine passe par une politique foncière forte et volontaire. Une agglomération qui maîtrise le foncier sur les territoires aux enjeux forts est réellement en mesure de défendre une plus grande qualité des opérations urbaines »<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup>Jean-Yves Chapuis, Vice-président de Rennes Métropole, délégué aux formes urbaines. In visions, Ces villes qui agissent sur le foncier pour maîtriser leur développement

#### 4. La démarche :

Avec la ZAC (zone d'aménagement concerté) la collectivité rennaise **a pu associer** dans la conception des nouveaux quartiers toutes les compétences nécessaires : urbanistes, paysagistes, services techniques, aménageurs (publics et privés), promoteurs, architectes, responsables des transports urbains...etc.

Rennes-Métropole a ainsi mis en place un **cycle de conférences** ouvert à tous les élus de l'agglomération pour se cultiver et échanger sur les questions urbaines. Les conférenciers ont été choisis dans des disciplines larges qui permettent une approche pluridisciplinaire : sociologues, urbanistes, économistes, architectes, paysagistes, historiens. Citons parmi eux Michel Corajoud, Bernardo Secchi, François Ascher, Jacques Lévy, Alain Bourdin...

La communauté d'agglomération a également démarré un **groupe de travail** dit de « *maîtrise d'ouvrage urbaine* » pour à la fois traiter des opérations d'aménagement communautaire mais aussi être un lieu d'échange entre les communes sur leurs propres opérations, sur les innovations architecturales et urbaines. Ce groupe a lancé notamment l'opération « DIX Maires, DIX projets, DIX architectes, DIX promoteurs » pour traduire dans les faits cette recherche de nouvelles formes urbaines. Il ressort de ces multiples démarches une grande créativité en matière de production architecturale et urbaine.

Cette créativité s'exprime de nombreuses façons : les matériaux employés, les typologies de logements, la prise en compte des contraintes environnementales, une densité importante conjuguée à une intimité de l'habitat. Rennes Métropole a pu mettre en œuvre des formes urbaines nouvelles, alternatives à l'éparpillement pavillonnaire constaté massivement dans les périphéries des villes françaises.

Il faut également souligner que ces logements satisfont les besoins exprimés des habitants. Rennes a su dépasser le stade de l'unique expérimentation architecturale pour offrir à ses habitants un habitat moderne, dense, agréable à vivre et donc attractif.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [www.agur-dunkerque.org](http://www.agur-dunkerque.org). Ces villes qui agissent sur le foncier pour maîtriser leur développement, AGUR, Février 2007,

## **Chapitre 9 : La politique de mobilisation foncière : Quelles actions ?**

Comme on l'a vu dans l'exemple rennais, la réussite du projet urbain dépend en grande partie d'une politique foncière<sup>1</sup> cohérente et liée à une politique d'aménagement de territoire durable.

Voyons en ce qui suit les différentes actions<sup>2</sup> foncières possibles dans chacune des deux politiques possibles dans n'importe quel organisme urbain en voie de développement à savoir le renouvellement urbain et l'extension urbaine.

### **1. Le cas d'une requalification et renouvellement urbain de la ville**

Le centre de la ville présente une grande diversité de fonctions urbaines (commerce, logement, services, équipements publics, tourisme, patrimoine, culture et loisirs) ayant chacune des logiques propres réunies sur un même territoire dans un équilibre fragile.

La dégradation ou la valorisation d'une des fonctions a des effets d'entraînement sur toutes les autres. Ces quartiers présentent des spécificités foncières qui accentuent leur fragilité :

- L'ancienneté du parc et des structures foncières (imbrication forte et interdépendance) entraîne des processus de dégradation physique parfois très rapides et des difficultés d'adaptation des espaces aux exigences des nouveaux modes de vie en termes de confort, de circulation et stationnement, d'espaces verts, d'équipements des logements, de bruit, ...).
- La division forte du parcellaire et la multiplicité des statuts fonciers compliquent les possibilités d'intervention et réduisent leur efficacité (par exemple la difficulté à résorber l'insalubrité).
- Les phénomènes spéculatifs immobiliers et fonciers sont très importants et prennent des formes diverses : renchérissement des prix liés à des améliorations du cadre bâti, mais parfois aussi, forte baisse liée à des dégradations de l'habitat et du cadre bâti en général, exploité par ailleurs par des marchands de sommeil.

---

<sup>1</sup>On entend par politique foncière : l'ensemble des réglementations, moyens, outils mis en œuvre afin d'assurer l'administration des sols, qu'ils soient urbains, agricoles ou naturels. La politique foncière a notamment comme but de maîtriser le développement urbain, de permettre aux communes la réalisation de projets importants en réservant des terrains et de contribuer à la régulation du marché foncier.

<sup>2</sup> L'action foncière est la partie de la politique foncière locale qui consiste, pour la puissance publique, à intervenir sur le foncier par des acquisitions de terrains, soit à l'amiable, soit par préemption, expropriation ou cessions gratuites (par exemple dans le cadre d'une opération d'aménagement de ZAC ou un lotissement) et par différentes sortes de cessions.

Pour cette ville, le maintien d'un équilibre entre les fonctions et les usages ne peut s'envisager qu'à l'échelle de l'agglomération, seule pertinente pour organiser de manière cohérente la réflexion sur la localisation de certaines fonctions entre centre et périphérie (équipements commerciaux, de loisirs, activités économiques). En outre, il est nécessaire de distinguer les approches curatives (en cas de dégradation avérée) des approches préventives (pouvant conduire à des actions plus ciblées — commerces, espaces publics...) pour créer les conditions du maintien et du renouvellement de la qualité architecturale et urbaine.

Au plan foncier, ces enjeux se déclinent de la manière suivante :

- maintenir la cohérence entre les structures foncières, le fonctionnement du marché et les dynamiques d'adaptation et d'évolution du bâti, des usages et des fonctions (connaissance en continu des marchés foncier et immobilier, et de leurs évolutions) ;
- maîtriser les conséquences foncières (évolution des prix,...) de l'intervention publique sur les quartiers anciens pour conserver les équilibres sociaux ;
- créer les conditions d'une intervention équilibrée et complémentaire entre l'action publique et privée.
- saisir les opportunités de renouvellement dans le cadre des opérations de réhabilitation, de restauration ou d'amélioration de l'habitat, résorption de l'insalubrité.

### **1.1.Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier**

- Organisation de la connaissance (par exemple, sur la base des déclarations d'intention d'aliéner) ;
- Élaboration d'un plan global d'intervention sur les quartiers anciens (intégré dans la définition d'une politique locale intercommunale) ;
- Gestion de l'insalubrité et de la vacance ;
- information des propriétaires, assistance aux copropriétés.

### **1.2.Actions foncières directes**

- Opérations d'acquisition foncière liées à des objectifs de remise sur le marché de logements vacants et/ou de revalorisation des biens (par amélioration de leur qualité technique) ;
- Portage foncier de terrain ou de logement pour soutenir le marché et/ou prévenir des phénomènes spéculatifs et préparer des opérations d'aménagement et de renouvellement.

## 2. Le cas d'une extension urbaine

Le développement de l'offre nouvelle de logements se fait fréquemment de façon diffuse et dispersée sur le territoire plutôt que de façon maîtrisée et structurée. Une absence de coordination intercommunale dans l'organisation du développement de l'offre foncière peut aboutir à une surabondance de zones futures d'urbanisation et à une concurrence entre projets.

À l'inverse, la disparité entre une faible production de terrains à bâtir et une forte demande de production immobilière émanant de la promotion privée renforce les phénomènes de ségrégation spatiale, en rendant la construction de logements sociaux très difficile (difficulté qui peut être aggravée encore par les communes lorsqu'elles imposent la production de grands terrains à bâtir à faible densité).

En même temps, la plus grande exigence des collectivités et des usagers sur la qualité d'aménagement des terrains à bâtir dans les opérations de lotissement et d'aménagement renchérissent les coûts du foncier équipé.

Il s'agit de fabriquer la ville périurbaine en évitant, autant que faire se peut, la technique du zonage exagérément répandue sur ces espaces, produisant à terme des isolats urbains avec des zones spécifiques : commerciale, industrielle, hôtelière, de lotissement d'habitat individuel, ainsi qu'un paysage urbain désarticulé avec des entrées de ville souvent défigurées, des espaces pénalisés par un déficit en équipement,...

La production du foncier, à travers les documents d'urbanisme prévisionnels et opérationnels ne doit pas systématiquement obéir au vieux réflexe de l'aménagement foncier classique du périurbain, avec des espaces cloisonnés, sans statut apparent, des zones de transit, banalisées...

**La mixité sociale, la diversité et l'intégration des fonctions et des formes urbaines seront surtout recherchées en périphérie urbaine pour assurer la continuité, l'intégration et l'harmonie des formes et des fonctions urbaines de l'agglomération. Les enjeux de renouvellement du périurbain sont tout aussi importants que ceux développés dans les zones centrales et péri-centrales de la ville pour réussir la couture urbaine de l'ensemble de l'agglomération.**

Sur le plan foncier, l'amélioration des modes de production des zones périurbaines doit permettre de maîtriser les conséquences de l'étalement urbain (ségrégations spatiales induites, coûts de gestion des services publics, impacts sur l'environnement). Il s'agit tout à la fois d'éviter une consommation excessive de l'espace (COS excessivement faibles) et de valoriser le « face à face » d'espaces voués à l'urbanisation et d'espaces à protéger.

La planification de la production foncière à l'échelle des bassins de vie et pas seulement des territoires de compétences des collectivités et des intercommunalités doit y contribuer en particulier par une meilleure maîtrise :

- des coûts de production du foncier (coût d'acquisition, coût du portage dans le temps, équipement) ;
- des prix de vente afin de garantir un équilibre social entre les territoires et un accès à tous au logement ;
- de la programmation des équipements d'infrastructure et de superstructure (transports en commun, équipements scolaires, services de proximité marchands et non marchands).

Cela suppose une organisation de la connaissance en continu des projets et des rythmes de production et de commercialisation du foncier.

Du point de vue de la production et de la gestion opérationnelle du foncier pour l'habitat, les collectivités territoriales ne peuvent se contenter des aides classiques de renouvellement urbain ; elles ont tout intérêt à participer par une ingénierie foncière permettant de créer des opportunités foncières et ainsi de satisfaire les besoins en logement.

### **2.1. Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier**

- Organisation du projet habitat du territoire et de la programmation du logement à l'échelle intercommunale (PLH d'agglomération par exemple) ;
- Modification du droit des sols pour créer les zones d'extension d'habitat (intervention à l'échelle du SCOT comme à celle du PLU puis de la ZAC) ;
- Organisation de la cohérence entre les obligations et règles applicables à la production de terrains à bâtir et les objectifs de qualité, de mixité sociale,... ;
- Développement de l'information sur la connaissance des mécanismes et modes de production foncière (qui fait quoi,...) ;

- Réserve d'un pourcentage de logements locatifs sociaux dans les opérations d'aménagement.

## **2.2.Actions foncières directes**

- Prise en charge de l'aménagement d'un terrain pour le rendre constructible (totalement ou partiellement) dans un objectif de diminution des prix de vente et/ou d'amélioration de la qualité (voirie et réseaux divers, espaces verts,...) ;
- Achat de terrains pour constituer des réserves foncières à moyen et long terme et permettre une meilleure régulation de la production dans le temps (quantitative et financière) ;
- Prise en charge partielle ou totale du coût du foncier affecté au logement social ;
- Portage du foncier pour préparer le terrain à une opération d'aménagement.

Face aux problèmes de développement dont souffre la ville de Mila et son incapacité d'assurer un développement harmonieux et cohérent, la première option de renouvellement semble être quasiment impossible vu la complexité de la situation juridique des terrains se trouvant au centre et le nombre important des contentieux y concerne. L'assainissement d'une telle situation nécessite le recours à des outils et méthodes de travail plus développées ainsi que l'assistance par des organismes spécialisés en la matière comme est le cas pour les EPF, ... etc. Quant à l'extension urbaine « possible et nécessaire pour répondre aux besoins actuels de la ville » selon la majorité des acteurs questionnés lors de l'enquête établie, elle demeure pensée avec la classique vision de zonage produisant des isolats urbains avec des fonctions diverses, ainsi qu'une incohérence générale et un paysage urbain désamorcé. Pour remédier à cette situation, la recherche d'une mixité sociale et économique et l'intégration des formes urbaines est une nécessité en périphérie urbaine afin d'assurer la cohérence, la continuité et l'harmonie entre les structures, les formes et les fonctions de l'ensemble de l'organisme urbain.

L'analyse du plan du pôle urbain de Marechau montre la faiblesse de cette vision des acteurs-responsables de la ville en optant pour un zonage même au sein de cette entité à urbaniser, cette dernière est divisée en deux parties distincts, pour accueillir respectivement des programmes de logements et des équipements publics (après expropriation). Une vision qui ne prend pas en charge le portage foncier de quelques nombres d'hectares en périphérie (non pas par manque de moyens, mais par manque de stratégie de mobilisation) pour projeter une entité

homogène et mixte ne pourra plus penser à la couture urbaine et la continuité avec le reste de la ville. Et là on pose la question ; quel projet urbain foncier locale pour assurer cette cohérence urbaine ?

## **Chapitre 10 : Organiser le projet foncier local**

Les deux parties précédentes – la lecture de la ville et l'enquête foncière- ont montré l'absence de toute tentative par les acteurs de la ville d'élaborer une stratégie de développement locale qui couvre à la fois les politiques urbaine et foncière ce qui a engendré à Mila un état d'anarchie et d'absence de vision stratégique lointaine et globale.

Dans cette partie de travail nous allons tenter de mettre en évidence les grandes lignes et les caractéristiques principales d'un projet urbain local en rapport avec la mobilisation foncière indispensable pour sa mise en scène précisant les enjeux d'une telle opération stratégique, les principes d'une stratégie foncière locales dans les deux cas possibles de développement de la ville à savoir l'extension ou le renouvellement urbain, le dispositif de conduite d'un projet urbain foncier locale, et ensuite la chaîne des acteurs à mettre en jeu pour un tel processus.

### **1. Les enjeux du Projet urbain foncier :**

- ♦ Emboîtement des échelles dans le temps et le territoire
- ♦ compétition entre acteurs se disputant son usage
- ♦ anticipation pour corriger les marchés fonciers en concurrence
- ♦ Construire les actions volontaristes des collectivités publiques
- ♦ prévenir les phénomènes de densité, déconcentration des localisations, de ségrégation socio-spatiale et de marginalité
- ♦ appréhender la mutabilité des espaces
- ♦ remédier aux insuffisances de l'initiative privée pour l'accompagner et la compléter, notamment sur le logement social
- ♦ gestion économe de l'espace et des territoires

## **2. Définir une stratégie pour formaliser le projet foncier local :**

### **2.1.Des principes essentiels :**

Le projet foncier local repose sur une stratégie, définie par les élus, dont la construction et la formalisation reposent sur quelques principes essentiels :

- **Le respect de l'échelle territoriale du projet**

Si la prise en compte des spécificités communales voire infra-communales (le quartier, l'îlot, la parcelle) est indispensable, le foncier doit être appréhendé à l'échelle du territoire du projet (agglomération/pays).

L'intégration du projet foncier dans un territoire plus vaste permet de mieux comprendre et anticiper son impact et, à l'inverse, d'intégrer les conséquences foncières des projets des territoires voisins (par exemple, l'implantation d'un grand équipement structurant ou des projets d'extension).

**L'échelle de l'agglomération ou du « pays » est la meilleure échelle géographique pour conduire une politique foncière cohérente.**

L'action foncière publique (acquisition-vente de terrains) peut évidemment être menée par des autorités administratives de tout échelon (communal, départemental, étatique, etc.), mais cela ne constitue pas une véritable politique foncière.

Dans la mesure où l'on a l'ambition de concevoir une politique foncière globale ayant un impact sur la formation des valeurs foncières et l'approvisionnement du marché en terrains, il est pratiquement nécessaire d'intervenir à l'échelle de l'ensemble d'une agglomération. C'est en effet à cette échelle que s'établissent les interactions qui conditionnent le fonctionnement des marchés fonciers.

Le niveau communal est presque toujours trop étroit puisque la demande d'espaces ne se cantonne pas aux limites administratives d'une commune. Inversement, il y a généralement peu d'interactions entre les marchés fonciers d'une agglomération et ceux de l'agglomération voisine. Même si certains outils peuvent être gérés à une échelle plus large (cas d'établissements fonciers régionaux par exemple), la responsabilité de la politique foncière proprement dite a donc tout avantage à être assumée à l'échelle de l'agglomération.

Est-ce qu'on parle de ces dimensions foncières dans nos documents réglementaires supra PDAU (SRAT et/ou PAWT) ?

- **L'intégration des différents temps de l'action foncière :**

L'analyse et l'observation des évolutions foncières (évolution des prix, des mutations...) nécessitent un travail dans la durée pour donner des enseignements significatifs.

Par contre, l'intervention foncière doit s'envisager à la fois à très court terme (pour saisir des opportunités, bloquer des évolutions négatives) mais également à moyen et long terme, par exemple pour assainir, corriger et équilibrer les marchés fonciers, fluidifier les acquisitions foncières, constituer des réserves foncières.

- **La traduction spatiale de la stratégie foncière :**

Tant pour l'élaboration du projet de territoire que pour la formalisation de l'action foncière, le diagnostic foncier, connu aussi sous le terme de « référentiel foncier », constitue une aide indispensable permettant de représenter l'état des lieux et de repérer plus facilement les contraintes et les atouts fonciers ainsi que les principaux enjeux fonciers opérationnels et stratégiques qui en découlent. Un tel outil permet de nourrir le débat local par des éclairages facilement appropriables par les acteurs locaux.

## 2.2.Définir le contenu du projet foncier local

La définition du contenu du projet foncier local s'organise autour de trois axes de travail complémentaires :

▪ **Intégrer les contraintes foncières dans la définition du projet de territoire :**

Lors de l'élaboration du projet de territoire, le diagnostic à réaliser doit intégrer une dimension foncière explicite qui mettra en évidence :

1. un bilan rétrospectif et prospectif de l'occupation spatiale : quelles sont les différentes fonctions des espaces, quels sont les usages réglementaires et réels des sols, dans quel état se trouvent ceux-ci (dégradation/qualité, quels sont les différents statuts de propriété en présence) ?
2. le fonctionnement du marché foncier et ses perspectives d'évolution : il s'agit non seulement d'affiner la connaissance des volumes échangés, des prix pratiqués mais également de comprendre comment s'équilibrent l'offre et la demande (de façon rétrospective et prospective) ;
3. l'organisation du jeu des acteurs : à partir d'un repérage des acteurs (publics et privés), il s'agit de mettre en évidence leurs logiques d'intervention mais également, dans un souci d'anticipation, de mieux connaître leurs capacités et limites ;
4. le repérage des réserves et potentialités foncières : au-delà des réserves « évidentes» (espaces en attente d'affectation), il est fondamental de recenser les potentialités foncières du territoire (espace mal valorisé, perspectives de changement d'affectation, espace valorisé par un futur équipement...).

Ces analyses doivent être conduites dans le double souci :

- de guider les acteurs locaux pour une meilleure connaissance et une compréhension partagée des enjeux de développement de leur territoire ;
- de mettre en évidence les contraintes et implications foncières des choix de développement à arbitrer par les élus.

▪ **Traduire les objectifs de développement en besoins fonciers**

Les orientations stratégiques de développement du territoire doivent être traduites en besoins fonciers. Cette traduction, qui relève d'une démarche itérative, doit être formalisée selon deux axes :

- ♦ un axe pensé en termes quantitatifs. Il s'agit pour chacune des thématiques de développement territorial de définir les rythmes de production foncière nécessaires à la réalisation des objectifs. La quantification se fera en distinguant les besoins à court terme, des besoins à moyen et long terme ;
- ♦ un axe pensé en termes qualitatifs. Il est nécessaire de distinguer les besoins selon :
  - leur nature : extension urbaine (habitat/développement économique/équipements...), renouvellement, protection ;
  - les cadres opérationnels possibles, en précisant les partenariats envisageables, les types d'intervention et les montages financiers réalistes ;
  - les impacts fonciers prévisibles, tant en ce qui concerne la variation des prix que celle des volumes de transaction.

▪ **Formaliser le programme d'actions foncières**

- La formalisation du programme d'actions foncières du projet est l'expression concrète de la stratégie foncière du territoire.
- Son niveau de détail sera adapté à chaque territoire et à l'avancement de sa réflexion sur ce champ.
- Le programme d'actions foncières dans son écriture, doit avant tout être pensé comme l'outil de référence des acteurs du territoire pour les aider à conduire au quotidien l'action foncière.

Il repose donc sur la définition :

- des axes stratégiques retenus et des objectifs visés. La cohérence avec les objectifs stratégiques du projet de territoire doit être particulièrement mise en évidence ;
- des actions à conduire qui relèvent à la fois de l'organisation de la connaissance et de l'action foncière opérationnelle ;
- des modalités de mise en œuvre et en particulier de l'organisation des acteurs.

### **3. Mettre en place un dispositif de conduite de projet**

La réussite du projet de territoire, et plus spécialement de ses dimensions foncières, repose sur la mise en place d'un dispositif de conduite de projet adapté. Il doit répondre à quelques principes essentiels :

- ♦ une responsabilité politique de projet définie et reconnue ;
- ♦ un projet inscrit dans les organisations et pratiques existantes dans le territoire (et en particulier dans l'organisation du projet de territoire) ;
- ♦ une mise en réseau et en synergie des acteurs ;
- ♦ une importance équivalente accordée aux outils de gestion du projet et aux outils d'intervention.

#### **3.1. Organiser la maîtrise d'ouvrage**

Il est nécessaire de distinguer la conduite du projet foncier local de la conduite des actions foncières proprement dite.

Si la première relève de la responsabilité de la collectivité en charge du projet de territoire (par exemple la communauté d'agglomération), la deuxième est fonction de la nature précise des actions à conduire et de l'implication des différents acteurs, privés et publics, intervenant sur le territoire.

En tout état de cause, la conduite du projet foncier local doit s'exercer en coordination étroite avec les partenaires (autres collectivités, institutions, opérateurs, partenaires privés...).

Il s'agit donc d'une maîtrise d'ouvrage collective dont le pilotage et l'animation sont assurés par la collectivité responsable du projet de territoire.

Elle implique :

- une volonté politique et une mobilisation fortes des élus ; la désignation d'un élu responsable du projet foncier en constitue la concrétisation la plus évidente.
- une organisation technique et des moyens adaptés.

On distinguera les actions qui doivent être prises en charge directement par la collectivité (Coordination générale...) de celles plus techniques qui peuvent, le cas échéant, être réalisées par un ou des tiers extérieurs (observation, interventions foncières directes...).

L'organisation de la mise en œuvre du projet foncier local peut se concevoir selon deux modes, la régie ou le recours à des prestataires extérieurs :

- en régie, la collectivité s'appuie sur un service foncier qui regroupe les compétences requises.

Le positionnement de ce service au sein de l'organigramme des services mérite d'être réfléchi dans le sens d'une articulation optimale avec le niveau stratégique — le projet foncier étant la déclinaison d'un projet de territoire — et avec le niveau opérationnel — le patrimoine foncier ainsi constitué sera utilisé pour des vocations diversifiées.

Il convient de ne pas sous-dimensionner le service foncier, la mise en œuvre efficace et rigoureuse d'une politique foncière nécessitant un travail important et ayant tendance à se complexifier avec le développement des réglementations environnementales, de santé publique, d'urbanisme, d'habitat, ...

Dans le cas de figure d'une maîtrise d'ouvrage d'agglomération, la constitution d'un service foncier d'agglomération devra être pensée en cohérence avec le fonctionnement des services fonciers municipaux existants.

Le service foncier d'agglomération peut devenir le prestataire des communes, en intégrant les personnels municipaux.

Une autre solution peut consister à maintenir la dualité d'un service foncier d'agglomération, agissant sur les sites relevant de la compétence communautaire et coordonnant la connaissance des enjeux et la réflexion stratégique, et des services fonciers municipaux, continuant d'intervenir sur les dossiers fonciers de compétence communale.

Cette organisation en régie n'est pas exclusive d'un appel à des prestataires extérieurs, en aide à la décision pour la définition d'une stratégie foncière, en appui juridique ou technique sur des sujets délicats, ou en renforcement des capacités de négociation.

D'une manière générale, la qualité des prestations extérieures dépend beaucoup de la précision de la commande et du pilotage de la mission ;

- la collectivité peut également s'appuyer sur un prestataire extérieur pour conduire tout ou partie de sa politique foncière.

Les établissements Publics Fonciers (EPF) (inexistants en Algérie) constituent à cet égard des partenaires spécialisés, à même de mener des politiques foncières, dans la durée, pour le compte des collectivités.

Ces établissements interviennent dans le cadre de conventions avec les collectivités, qui définissent les conditions et le délai du portage foncier. Ils disposent de moyens financiers combinant des ressources propres (ressource fiscale spécifique et produits de cession) et des subventions publiques selon les actions menées. Les EPF offrent également une capacité d'expertise mobilisable au niveau de la définition et de l'ajustement des stratégies foncières. L'efficacité de ces outils sera d'autant plus grande que la stratégie foncière des collectivités est clairement affichée et articulée avec les démarches d'aménagement organisées en aval.

### **3.2. Mettre en place un dispositif d'organisation de la connaissance**

La conduite du projet foncier ne peut pas se contenter d'un travail de connaissance pendant la seule période de réalisation du diagnostic. Au contraire, l'organisation d'une connaissance foncière « en continu » permet une adaptation permanente de l'action et une amélioration de son efficacité.

Pour organiser cette continuité de la connaissance, il y a lieu de distinguer ce qui est nécessaire :

- à la définition des besoins en foncier (par exemple la pression démographique, le jeu de l'offre et de la demande sur les différents segments du marché foncier-immobilier);
- au suivi de la réalisation du projet foncier et à ses éventuelles inflexions (consommation du foncier...);
- à l'évaluation de l'action conduite (impact sur le développement du territoire, efficacité des moyens mis en œuvre...).

### **3.3. Organiser les outils d'intervention foncière et les moyens financiers**

La mise en place du programme d'actions foncières mobilise des outils d'intervention foncière et des moyens financiers adaptés. Dans ce but, il est nécessaire de bien distinguer :

- ♦ Les interventions foncières directes (acquisition, aménagement) ;
- ♦ Les interventions sur le cadre juridique et technique du foncier (réglementation, fiscalité, information).

#### **3.3.1. Les moyens d'actions foncières :**

Plusieurs familles d'outils permettent d'intervenir directement ou indirectement sur le foncier pour assurer sa régulation et sa maîtrise :

1 — *Des outils qui agissent sur la valeur d'usage du sol*, en permettant à la puissance publique d'intervenir pour contrôler et modifier l'occupation et l'utilisation du sol, dans l'intérêt général et dans le cadre tracé par le droit de l'urbanisme et les législations connexes : droit de l'environnement, droit rural, domanialité, etc. Il s'agit d'outils stratégiques d'orientation et de planification (DTA, SCOT...), du droit des sols (PDAU et servitudes publiques) et opérationnels (expropriation ...).

2 — *Des outils qui agissent sur la valeur des échanges fonciers* permettant ainsi à la puissance publique d'intervenir sur les mutations foncières dans un but d'aménagement délimité par le droit de l'urbanisme. Il s'agit d'outils spécifiques comme la préemption (DPU, ZAD, SAFER, ENS...). Et là on note le retard enregistré dans ce domaine notamment l'absence total de ces outils et la non utilisation du droit de préemption.

3 — *Des outils fiscaux multiples qui agissent sur la détention des terrains* et plus généralement sur la propriété, les mutations, les usages du sol : taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe locale d'équipement, taxe spéciale d'équipement pour les EPF, taxe pour les espaces naturels sensibles, etc. Ainsi, un relèvement de la taxation du foncier non bâti, s'il peut dégager un surcroît de ressources pour les collectivités, présente surtout l'intérêt de pénaliser la rétention foncière (spéculative ou non) et donc de favoriser l'urbanisation. De très faible impact en Algérie et qu'il faut développer pour leur rôle déterminant dans l'usage et l'affectation future des sols.

4 — *Des moyens d'action contractuels*. L'association des propriétaires fonciers aux opérations et actions d'aménagement et de renouvellement est souvent préférable aux acquisitions foncières réalisées, soit à l'amiable, soit par la préemption, soit par l'expropriation : elle permet de minimiser, voire d'éviter, les coûts d'acquisition et de portage foncier.

Différentes formules (bail rural et convention d'occupation précaire pour les terrains non destinés immédiatement à la construction ; bail emphytéotique, à construction, à réhabilitation, crédit-bail immobilier, à partir de la phase constructive) assurent à la collectivité une gestion active de son patrimoine foncier et immobilier privé. Elles offrent l'avantage d'une maîtrise foncière indirecte et différée dans le temps, et en même temps un rendement locatif.

Ces formules s'adaptent assez bien aux propriétaires publics détenteurs de grandes entreprises foncières et immobilières : RFF, SNCF, EDF, Ports autonomes, etc. Au-delà, la constitution d'une AFU facilite dans certaines situations, la conduite de projets urbains.

5 — *Des moyens d'action structurels*. En complément de ses propres services (service foncier des collectivités), la collectivité a la capacité de contribuer à la constitution ou au renforcement d'outils structurels à vocation foncière de service public (EPF, SEM, SAFER) qui peuvent intervenir dans la durée au service du projet foncier local. Le contrôle direct ou moins direct de ces outils lui permettra de mieux maîtriser les évolutions de son territoire et lui donnera meilleure capacité de réaction.

6 — *Des moyens d'action financiers*. La mise en place du projet foncier local implique de mettre en place des financements adaptés. Une ingénierie financière spécifique est nécessaire en vue de mobiliser le plus efficacement possible et au moment opportun l'ensemble des ressources disponibles.

En premier lieu le budget des collectivités locales doit être mobilisé : la mise en place d'une ligne budgétaire dédiée à l'action foncière est la marque forte d'une implication de la

collectivité sur ce thème. Elle permet également un affichage clair en direction des partenaires de la collectivité.

Les subventions constituent la deuxième ressource financière mobilisable. Outre les diverses subventions de l'état et de l'Union européenne (cf. tableau page 47), les autres collectivités (conseil régional, conseil général) peuvent disposer de lignes financières spécifiques au foncier.

Enfin, la taxe spéciale d'équipement dont bénéficient les EPF permet à ces établissements de mobiliser le foncier au bénéfice des collectivités.

### **3.3.2. Les outils d'information et d'animation**

L'animation du marché foncier revêt une grande importance et relève de la responsabilité de la collectivité. Elle repose sur la mise en place d'une observation foncière permanente et sur un dispositif d'information adapté.

Le dispositif d'information à mettre en place doit permettre :

- de disposer d'informations régulières et fiables sur l'évolution du foncier (transactions, prix, etc.) ;
- d'approfondir certains thèmes en complétant des approches quantitatives par des éléments qualitatifs (par exemple, les problèmes de pollution/dépollution des sols, l'évolution de l'attitude des chefs d'entreprises en matière foncière...).

Ce dispositif doit donc se construire sur un programme rigoureux de collecte d'informations et sur l'adoption d'un programme d'études plus thématiques. Les SAFER, qui assurent un suivi des mutations des espaces agricoles et naturels, peuvent contribuer à l'établissement d'un observatoire.

L'information des acteurs locaux sur le marché foncier doit leur permettre d'adapter leur stratégie et leurs pratiques aux objectifs du projet de territoire. La mise en commun et la diffusion la plus large possible de la connaissance du foncier est la base indispensable au partenariat à créer.

#### **4. Mobiliser les acteurs locaux du foncier**

Si le projet relève de la responsabilité politique des élus, il ne peut prendre une dimension opérationnelle efficace que s'il associe étroitement l'ensemble des acteurs.

Leur mobilisation doit obéir à quelques règles simples.

##### **4.1. Associer toutes les « familles d'acteurs »**

On peut distinguer cinq grandes familles d'acteurs à réunir.

###### ♦ **Les collectivités locales**

Si la responsabilité des structures intercommunales est forte, il est indispensable d'associer le plus étroitement possible toutes les communes du territoire qui conservent un rôle essentiel, à la fois pour la connaissance fine du terrain mais également du fait de leur capacité d'intervention propre.

###### ♦ **Les professionnels de l'action foncière et de l'aménagement (intermédiaires juridiques et techniques, promoteurs-constructeurs, aménageurs,...)**

Ils permettent d'améliorer la connaissance mais sont aussi les relais indispensables de l'action.

###### ♦ **Les propriétaires et/ou leurs représentants**

Il ne s'agit pas bien évidemment de mobiliser chacun des propriétaires fonciers du territoire mais d'organiser une écoute de leurs attentes.

Une approche des grands propriétaires, institutionnels ou non, mais également des structures représentatives des propriétaires (chambres syndicales, mais aussi chambres d'agriculture) constitue un préalable indispensable.

###### ♦ **L'Etat et ses différentes composantes**

L'Etat est porteur de politiques publiques, dont certaines dépassent l'échelle de l'agglomération, et de politiques territoriales qui doivent s'inscrire dans l'espace local (transports, habitat, environnement). Par ailleurs, l'Etat est parfois propriétaire d'emprises importantes. Ensuite, dans le cadre de l'application du volet territorial du contrat de plan, l'Etat est signataire de contrats locaux (contrats de pays, contrats d'agglomération) peut se trouver être l'un des financeurs des actions engagées par les collectivités locales.

###### ♦ **La société civile**

C'est surtout dans la phase amont de définition et de fabrication de la stratégie foncière locale (plus que dans les phases de mise en œuvre) que l'association de la société civile est importante. Les modalités et formes d'association sont nombreuses.

Dans les pays ou les communautés d'agglomération, le conseil de développement constitue un échelon privilégié pour cette association.

#### **4.2.Définir les champs et les modalités de la concertation**

La mobilisation des acteurs et surtout son maintien dans le temps impliquent de définir de façon claire les modalités de travail qui leur sont proposées.

Si la simple information constitue le minimum du travail de concertation, il est nécessaire :

- de proposer à chaque grande catégorie d'acteurs des modes concrets de travail en précisant le mieux possible ce qu'il est attendu de cette concertation ;
- de définir un calendrier précis de travail.

Afin de rendre ce qu'on a vu dans le présent chapitre plus claire et utile, nous l'avons simplifié le contenu sous la forme des diagrammes et schémas suivants :

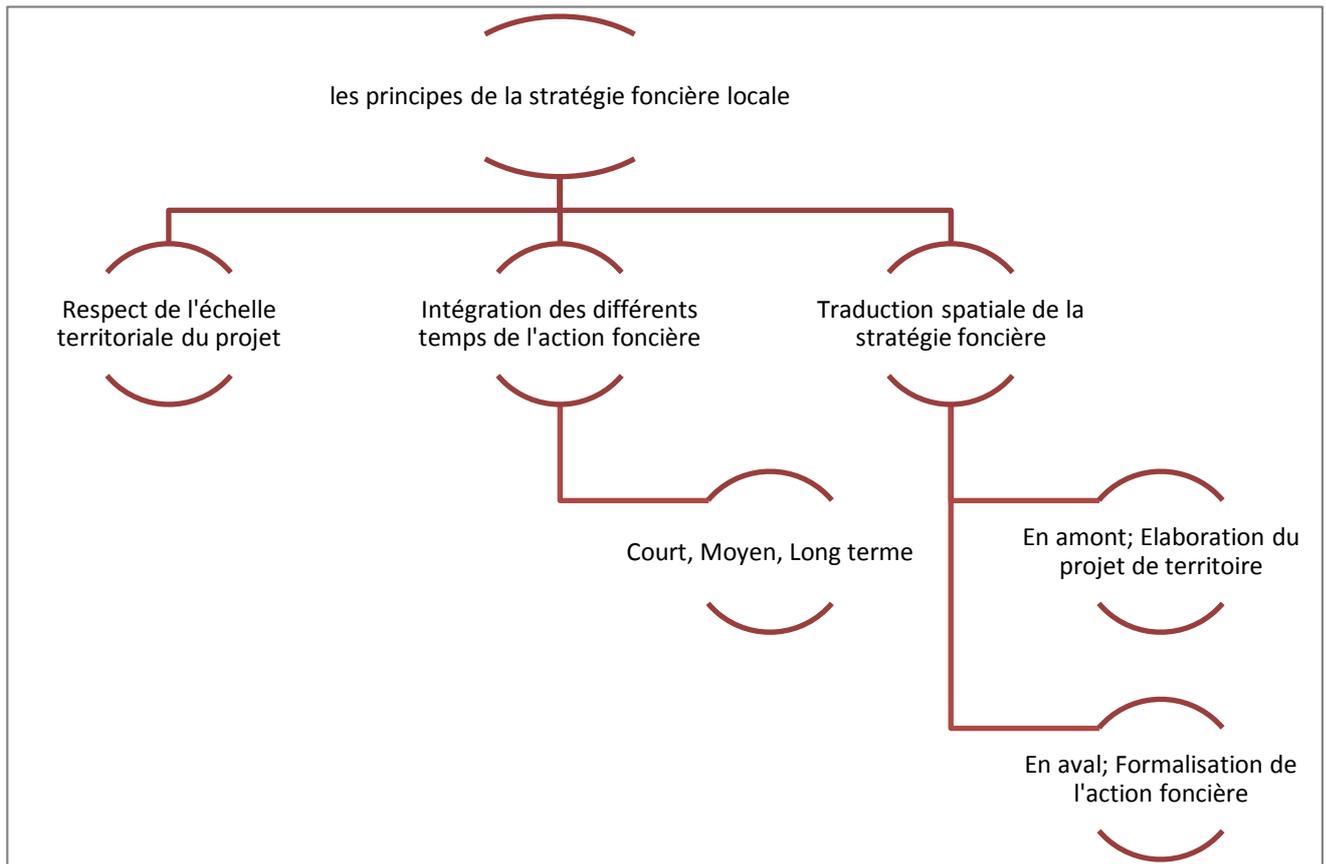


Figure 34 : les principes de la stratégie foncière locale

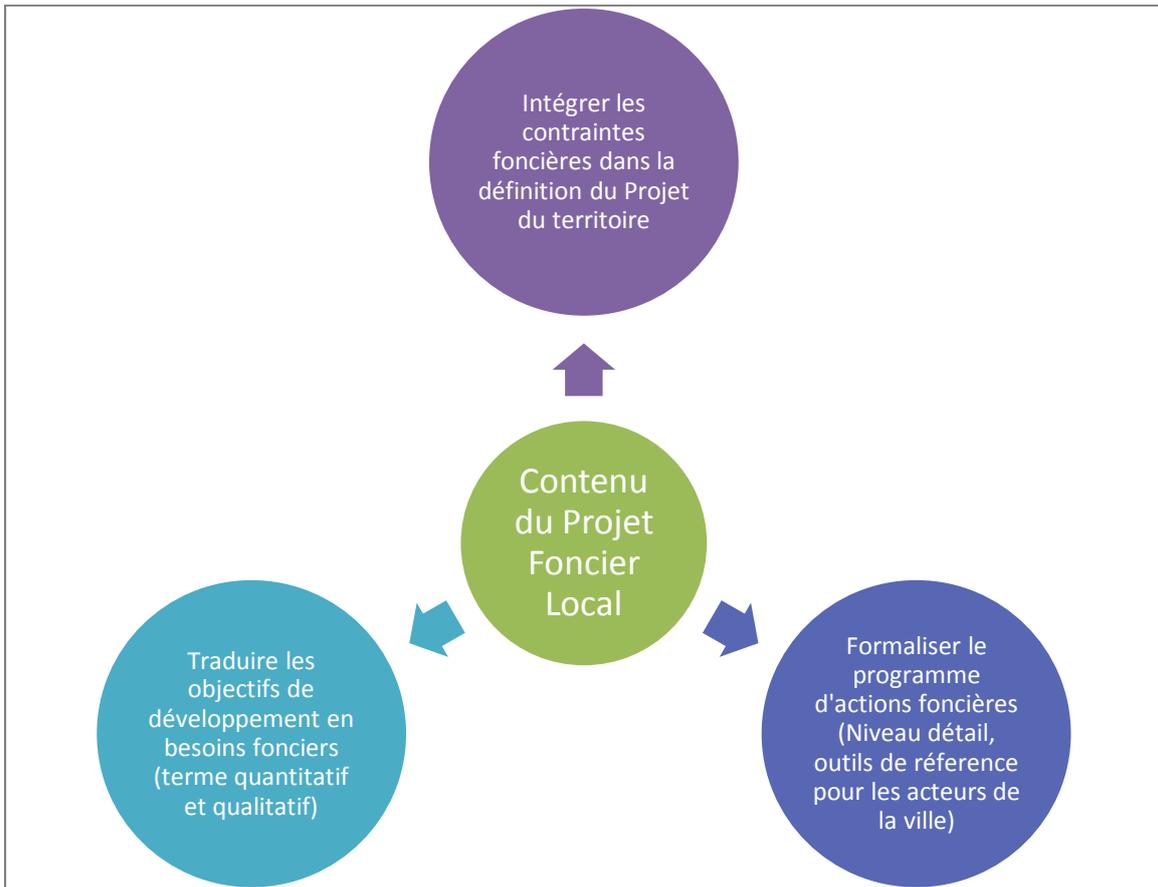
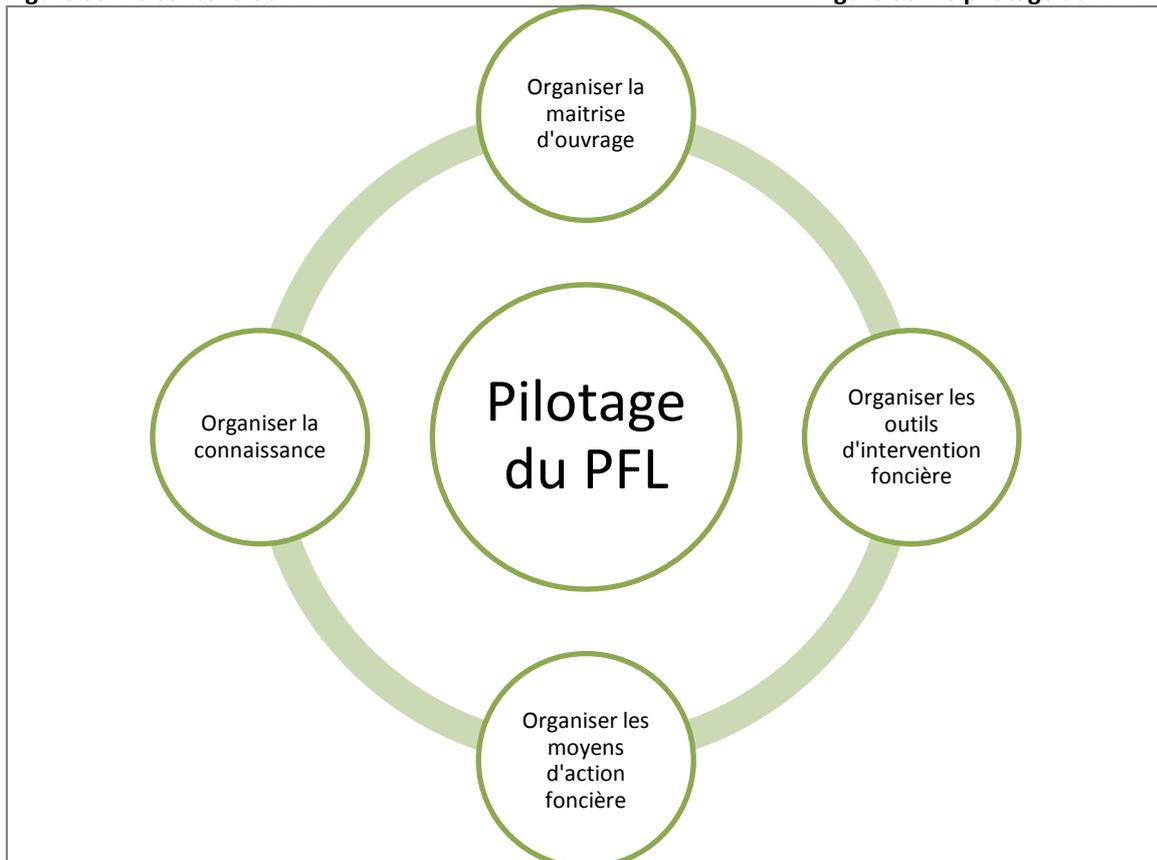


Figure 35 : le contenu du PFL

Figure 36 : le pilotage du PFL





**Figure 37 : les acteurs du PFL**

#### **Conclusion (Partie 4) :**

- **Il n'existe pas de bonne politique foncière qui ne soit subordonnée à une politique d'aménagement.**

Une collectivité publique qui ne souhaite pas poursuivre de politique d'aménagement n'a besoin d'aucune politique foncière, mais inversement, toute politique foncière doit être étroitement subordonnée à des politiques d'aménagement.

La politique foncière n'est qu'un outil ; elle ne constitue jamais une fin en soi. Par voie de conséquence, si la conduite de cette politique est confiée à un opérateur foncier, celui-ci doit toujours rester soumis à des objectifs d'aménagement définis par ailleurs.

- **Ne pas réduire la politique foncière à l'action foncière :**

L'action foncière publique qui consiste à acheter des terrains, à en assurer le portage, etc. ne constitue qu'un aspect second des politiques foncières publiques, même si c'est le plus coûteux.

On fait d'abord de la politique foncière en adoptant des règles d'urbanisme intelligentes, en négociant correctement avec les opérateurs et en organisant le financement de l'aménagement de nouveaux terrains.

- **Une bonne politique foncière doit aussi savoir être « opportuniste ».**

L'opportunisme, habituellement considéré comme un défaut, peut au contraire devenir une qualité pour une politique foncière. Le moment où va être mise en vente une grande emprise industrielle, une exploitation agricole, ou le parc d'un couvent, est généralement tout à fait imprévisible.

Une bonne politique foncière est donc celle qui se donne les moyens d'une prise de décision rapide appuyée sur un potentiel d'intervention suffisant : elle ne doit pas s'enfermer dans une planification pluriannuelle trop rigide.

Cette nécessaire capacité d'adaptation aux événements ne signifie évidemment pas qu'une politique foncière puisse n'être qu'opportuniste : chaque nouvelle décision doit au contraire s'inscrire chaque fois dans une perspective d'aménagement d'ensemble réactualisée.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE DE RECHERCHE**

Une étroite relation existe entre la cohérence urbaine d'une ville, la politique générale régissant le pays influant à son tour sur la politique d'aménagement du territoire et sur le droit au sol, en d'autres mots entre le droit à la propriété et le droit d'usage. Aujourd'hui, l'occupation du sol est le problème majeur de l'urbanisme. Nul ne peut faire acte d'urbanisme s'il n'a pas la maîtrise du sol. C'est le principal enjeu des intérêts particuliers et de l'intérêt général, antagonique et complémentaire à la fois.

L'histoire du rapport au sol et de la gestion foncière en Algérie est une histoire accélérée car en peu de temps elle a connu des bouleversements politiques et sociétaux importants et des rapports au sol contradictoires. Dans ces territoires il y a eu au moins deux grandes ruptures foncières : rupture lors de la colonisation et lors de l'indépendance.

Ceci a donné successivement : des domaines coloniaux et des domaines algériens puis, des domaines socialistes, des domaines privés, des domaines collectifs et des propriétés individuelles.

Cette multitude de formes de propriété ne facilite pas la tâche aux décideurs qui espèrent toujours homogénéiser les structures foncières. Malgré le foisonnement de lois et décrets concernant le foncier, l'Algérie n'arrive toujours pas à créer des milieux urbains maitrisables et cohérents.

Comme tout organisme urbain, la ville de Mila a connu un processus de formation assez complexe à l'image des civilisations, cultures qui se sont succédé sur son territoire urbain.

De la vieille ville au noyau coloniale, on note une première rupture sur le double plan spatiale et socio-économique car le développement du dit- noyau colonial- s'est effectué à l'encontre de sa première structure urbaine (la vieille ville).

Une deuxième rupture fut marquée par les extensions de la ville après l'indépendance, ces dernières s'étendaient sans que soit créé une ou des nouvelles centralités de développement, de nouveaux espaces publics, sans que soit repensée l'organisation de l'ensemble de l'organisme.

Avec la promotion rapide et le rythme accéléré de croissance urbaine, les opérations se succédaient au gré des opportunités foncières comme autant d'isolats plus ou moins bien rattachés aux réseaux des voies existantes, routes et chemins ruraux, tandis que la desserte locale s'organise de manière autonome à l'intérieur de chaque opération en accentuant les différences et les discontinuités.

Le programme planifié de la ZHUN adopté à partir des années 1970 pour répondre aux besoins exprimés en matière de logements a accentué par son architecture répétitive, monotone, la rupture avec les tissus précédant (la vieille ville et le centre colonial).

La politique du lotissement menée depuis 1974 à la faveur des réserves foncières communales a également contribué à façonner le paysage urbain et générer des extensions dans une logique qui ne tient pas compte de la typo-morphologie de la ville mère. Une croissance urbaine en tache d'huile sans stratégie adaptée. Ces nouvelles extensions ont connu un développement urbain sous deux formes :

- ♦ Un urbanisme de « Zoning » planifié : grandes ensembles, Zone d'activité industrielle,....
- ♦ Un urbanisme informel : les constructions privées spontanées liées à l'exode rural et à la crise du logement.

L'enquête foncière menée dans le cadre de cette recherche a permis de constater qu'à Mila, ce qu'on entend par le problème foncier est le résultat de plusieurs paramètres :

- ♦ Une prédominance de la propriété foncière privée dont l'origine n'est pas précise, se trouvant dans l'indivision, faisant actuellement l'objet de plusieurs contentieux.
- ♦ Une mauvaise maîtrise foncière et urbanistique à l'époque des réserves foncières communales offrant à l'Etat la possibilité d'intégrer à ses périmètres d'urbanisation des terrains de toute nature, propriété de l'Etat, des collectivités locales ou de particuliers. Une politique qui visait de répondre au déficit en matière du logement sans pour autant penser au développement future de la ville.
- ♦ On note à ce stade une contradiction entre d'une part la pénurie foncière et le besoin croissant en matière de logement et équipements et d'autre part le mode choisi pour l'urbanisation ; **le lotissement**, un mode proposé dans les cités où l'offre foncière est importante et où on cherche une faible densité, ce qui a engendré pour le cas de Mila un rapport offre demande très négatif.
- ♦ Les instruments d'urbanisme actuels (PDAU, POS) comme est le cas dans toutes les villes algériennes n'ont pas joué leur rôle de fixer les orientations d'aménagement et de déterminer les prévisions et les règles d'urbanisme en rationalisant l'utilisation de l'espace, et en préservant les terres agricoles. Par contre, ces instruments sont décalés de la réalité vécue viennent pour régulariser un état de fait compliqué avec une gestion fragile, un contrôle faible et une vision limitée ignorante de cet aspect foncier et pourtant stratégique, car en ignorant la valeur du sol, le régime de propriété et la division du sol, les propositions d'urbanisme restent souvent des vues de l'esprit sans suite.

Toute politique urbaine doit être précédée par une maîtrise foncière en amont, cette dernière dépend de la qualité des formes d'urbanisation et de la rationalisation des sols ce qui nécessite l'élaboration des instruments d'urbanisme efficaces et de qualité mais aussi un véritable contrôle des actes d'urbanisme. La question qui se pose d'elle-même : où sommes-nous de toutes ces exigences de bonne gouvernance urbaine et foncière à Mila ? L'enquête foncière a montré la fragilité de la politique

foncière locale ainsi que le déséquilibre entre maîtrise de propriété et maîtrise d'usage du sol. La tâche devient très difficile surtout avec :

- la pression de l'urbanisation
- les luttes d'intérêts
- la faiblesse des structures et moyens financiers des collectivités.

Face à ces problèmes, le projet urbain semble être la démarche la plus appropriée avec ses outils de concertation et de partenariat afin de répondre au mieux aux attentes des usagers de la ville, le passage de la planification linéaire à la négociation entre les acteurs de la ville devient plus que jamais une nécessité. Adopter une telle démarche itérative en prenant en considération la spécificité de la région milevienne pour l'élaboration d'un projet urbain foncier local et maîtriser l'occupation, le transfert et la sécurisation de cette source rare et non renouvelable et la clé de voute de la réussite d'une stratégie urbaine globale et cohérente.

## **GLOSSAIRE**

Sans prétendre élaborer un lexique global exhaustif, nous nous limiterons aux termes qu'on pense aider à mieux comprendre le mémoire ;

### **Action foncière**

L'action foncière est la partie de la politique foncière locale qui consiste, pour la puissance publique, à intervenir sur le foncier par des acquisitions de terrains, soit à l'amiable, soit par préemption, expropriation ou cessions gratuites (par exemple dans le cadre d'une opération d'aménagement de ZAC ou un lotissement) et par différentes sortes de cessions.

Ces terrains peuvent être affectés à une implantation publique, ou cédés (par vente ou bail), pour l'implantation de logements sociaux ou la réalisation d'une opération d'aménagement, après une éventuelle phase de portage.

La conduite de l'action foncière peut être confiée par délégation à un opérateur foncier.

### **Agglomération :**

C'est la réunion et la concentration d'éléments dans l'espace. C'est la réunion d'un certain nombre d'habitations, on parle d'agglomération rurale.

L'agglomération urbaine est une ville, elle signifie aussi une agglomération multi communale avec des banlieues. L'agglomération des activités est à l'origine d'économies : les économies d'agglomération.

### **Aménagement :**

C'est la réorganisation de l'espace pour qu'il réponde à certains besoins et objectifs définis comme importants pour le groupe social. C'est une action volontaire et réfléchie d'une collectivité sur son territoire.

### **Aménageur**

Acteur de l'immobilier, de statut public ou privé, dont le métier est d'acheter des terrains bruts à urbaniser ou à réurbaniser, pour produire des terrains à bâtir ou des droits à bâtir après avoir restructuré le parcellaire et réalisé la viabilisation et certains équipements, en accord avec la collectivité publique. La fonction spécifique d'aménageur est pratiquement inconnue dans certains pays, soit qu'elle ait été intégrée à la fonction de promoteur, soit que les collectivités publiques prennent en charge directement la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement de leur territoire.

**Cadastre général :** définit et identifie la consistance physique des immeubles et sert de base matérielle au livre foncier.

**Domaine nationale :** est constitué des :

- Domaines public et privé de l'Etat
- Domaines public et privé de la wilaya
- Domaines public et privé de la commune

### **Dualité/dualisme :**

C'est la présence de deux sous-systèmes, parties, circuits, couches sociales ou espaces différents voire opposés qui président ensemble au fonctionnement de l'ensemble en se juxtaposant (sans grand échange) ou en rapport dialectique l'un avec l'autre.

### **Établissement public foncier (EPF)**

A la différence des EPA (établissement public d'aménagement), les EPF n'ont pour mission que la conduite de l'action foncière, c'est-à-dire l'achat, le regroupage et la revente des terrains. Ils ne les aménagent pas, mais peuvent se charger de la première phase dite du proto-aménagement : démolitions, dépollution des sols, pré-verdissement. Ils agissent pour le compte des collectivités publiques, sur la base de conventions qui prévoient par avance les conditions de portage et de cession. La totalité des risques reste donc à la charge des collectivités qui ont à assumer la responsabilité de leurs choix politiques : les EPF ne font que leur apporter leur expertise technique et leur capacité de préfinancement. On compte une trentaine d'EPF qui se répartissent entre « EPF locaux » et « EPF d'Etat ».

**Fichier immobilier :** tout droit de propriété, tout autre droit réel à un immeuble n'existe à l'égard des tiers que par le fait et à dater du jour de publication au fichier immobilier. Toutefois, les transmissions par décès prennent effet du jour du décès des titulaires de droits réels. Les actes volontaires et les conventions tendant à constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit réel, ne produisent effet, même entre les parties, qu'à dater de leur publication au fichier immobilier.

**Fonction :** La fonction est le rôle assuré par un élément, un individu, une unité ou un lieu dans un cadre spatial donné. Elle s'exprime et se mesure par les relations externes qu'entretient cet élément vis à vis des autres qui se matérialisent par les flux. La fonction est inhérente à l'échelle spatiale considérée et ne peut être définie qu'en fonction d'un cadre spatial précis.

### **Gouvernance foncière**

Expression utilisée pour traiter des questions de politiques foncières, sans donner l'impression que les choix à faire ne sont pas seulement techniques, mais bien politiques.

### **Indivision :**

Droits de propriété détenus en commun par plusieurs propriétaires. En droit français, la gestion doit en être unanime. Dès que surgit un désaccord, l'un des indivisaires peut exiger la rupture de l'indivision et son partage à l'amiable ou, à défaut, par voie judiciaire entre les ayants droit. L'origine d'une indivision est généralement un héritage commun entre plusieurs héritiers.

**Livre foncier :** établit la situation juridique des immeubles et indique la circulation des droits immobilières, il est tenu pour chaque commune sous la forme d'un fichier immobilier.

**Livret foncier** : il est remis au propriétaire foncier à l'occasion de la première formalité, reproduisant les annotations du fichier immobilier.

**Mobilisation foncière (ou mobilisation des sols)**

Expressions imagées pour désigner les politiques qui visent à lutter contre l'inertie des structures de propriété, en favorisant les mutations pour que chaque terrain soit utilisé au mieux de ses capacités. Un impôt foncier annuel élevé contribue à la mobilisation des sols, de même que toutes les mesures qui favorisent la mise sur le marché des terrains mal utilisés. Au contraire, un impôt élevé sur les mutations freine la mobilisation des sols.

Lorsque le jeu du marché ne suffit pas à dégager les surfaces nécessaires à la construction, seule l'expropriation permet d'obtenir cette mobilisation.

**Opérateur foncier**

Organisme public ou parapublic chargé de mener des opérations d'achat et de vente de terrains pour le compte d'une collectivité publique en utilisant un fonds de roulement et la compétence de techniciens dont les collectivités publiques ne disposent pas toujours. Ce rôle est tenu de plus en plus souvent par les établissements publics fonciers (EPF) (en France).

**Parcelle** : est une unité foncière physique et juridique qui, de par sa destination, son origine, les charges et servitudes qui la grèvent, doit faire l'objet d'une publication au livre foncier sous un numéro cadastral particulier.

**Patrimoine foncier** : l'ensemble des terres ou fonds fonciers non bâtis, il comporte :

- Les terres agricoles et à vocation agricole
- Les terres pastorales et à vocation pastorale
- Les terres forestières et à vocation forestière
- Les terres alfatières
- Les terres sahariennes
- Les terres urbanisées et urbanisables
- Les terres des périmètres et sites protégés.

**Plan cadastral** : donne la représentation graphique du territoire de la commune dans tous les détails de son morcellement en parcelles.

**Plus-value (ou moins-value) d'urbanisation**

Augmentation (ou diminution) de valeur d'un terrain due aux aménagements urbains réalisés ou en projet. En particulier les travaux de viabilisation à la périphérie d'une agglomération provoquent une augmentation des valeurs foncières de tous les espaces ainsi rendus mieux accessibles.

Un propriétaire a généralement avantage à attendre la réalisation complète des travaux prévus dans un quartier existant pour vendre, car l'expérience montre que le changement d'image consécutif à ces travaux et la valorisation qui en résulte mettent plusieurs années à se produire. Le cas est différent en extension urbaine où l'attente d'une urbanisation future valorise les terres longtemps avant le démarrage des opérations.

### **Plus-value (ou moins-value) d'urbanisme**

Augmentation (ou diminution) de valeur d'un terrain due à un changement de réglementation, en particulier à un changement de constructibilité. Ainsi, si un nouveau règlement d'urbanisme augmente les densités autorisées dans un quartier, tous les terrains du quartier augmenteront de valeur.

**Pôle** : C'est un point, un axe de polarisation. C'est le pôle terrestre autour duquel se fait la rotation. C'est aussi un point ou un axe du champ magnétique. Il désigne par analogie le point extrême. C'est le centre d'action autour duquel tout tourne, gravite, fonctionne et en dépend. On parle de pôle d'attraction, de croissance, de développement, de régions polarisées.

### **Politiques foncières**

Les politiques foncières peuvent avoir des objets extrêmement variés (aménagement du territoire, répartition de la propriété, protection de l'environnement, politique de peuplement, etc.) et poursuivre des objectifs différents : telle commune privilégiant une volonté de développement économique, telle autre une amélioration des conditions de vie. Il n'existe donc pas de bonnes et de mauvaises politiques foncières, mais des politiques foncières plus ou moins bien adaptées aux objectifs poursuivis. Les effets pervers sont en effet nombreux en la matière et il n'est pas rare qu'une mesure adoptée produise un effet inverse de l'objectif poursuivi.

### **Portage foncier**

Le portage foncier désigne le fait d'acquérir ou de conserver la propriété d'un terrain dont on n'a pas l'usage actuel. Selon les acteurs et les circonstances, le poids respectif des avantages et des inconvénients du portage foncier varie du tout au tout.

C'est ordinairement la collectivité publique, en charge du long terme, qui a avantage au portage foncier (elle constitue alors des réserves foncières), tandis que l'opérateur (public ou privé) cherchera au contraire à réduire au maximum sa durée de portage.

Une opération immobilière se déroule presque toujours sur plusieurs années (trois à cinq ans le plus souvent). L'aménageur et/ou le promoteur doivent donc supporter des coûts financiers sur la valeur du terrain entre le moment où il l'achète et celui où il vend les lots de terrains à bâtir ou les locaux. Pour minimiser ces " coûts de portage ", plusieurs stratégies existent :

vente en état futur d'achèvement, dation en paiement, différentes formules d'association du propriétaire au risque de l'opération, etc. qui ont pour effet de faire porter le terrain par son propriétaire initial durant toute l'opération.

On peut aussi envisager un portage foncier post opérationnel lorsque l'aménageur a intérêt à conserver la propriété du terrain, en utilisant par exemple une procédure de bail à construction.

**Processus** : Un processus est une suite de faits et d'opérations qui s'inscrivent dans le temps et qui présentent une certaine unité et une certaine logique et se reproduisent avec une certaine régularité. Les processus sont générés par les agents qui sont actifs.

**Propriété foncière privée** : est le droit de jouir et de disposer d'un fonds foncier et/ou de droits réels immobiliers pour un usage conforme à la nature ou la destination des biens. Elle est établie par un acte authentique soumis aux règles de la publicité foncière.

### **Rareté foncière**

L'explication de la valeur de l'espace par sa rareté, constitue l'une des « tartes à la crème » du prêt à penser foncier.

L'espace n'est, ni rare ni abondant. C'est une constante. Les variations de sa valeur ne sauraient donc s'expliquer par son changement de volume. Ce n'est pas l'espace qui change, mais la demande solvable qui en existe.

Cependant les surfaces utilisables pour un usage donné, elles, peuvent varier, pour des raisons d'aménagement ou de réglementation :

- S'agissant des terrains à bâtir, il est clair qu'ils peuvent être en nombre excessif ou au contraire insuffisant, puisque ce sont d'une part les variations du droit des sols et, surtout, d'autre part, de terrains viabilisés (il existe une « production » de terrains à bâtir qui peut être plus ou moins abondante).

### **Réserve foncière**

Terrain acheté par une collectivité publique, lorsque l'occasion s'en présente, sans qu'il ait un usage immédiat, en prévision d'une urbanisation ou d'une ré-urbanisation future. En principe, une réserve foncière n'a donc pas d'affectation précise au moment de son acquisition, ce qui semble malheureusement interdire l'usage de la préemption pour en faire l'acquisition compte tenu des exigences introduites par la jurisprudence.

En termes financiers, la réservation foncière semble s'apparenter à une sorte de spéculation, même si c'est au profit du bien commun. En réalité, les politiques de réserve foncières sont ordinairement coûteuses et constitueraient donc de piètres spéculations. Leur utilité réside ailleurs que dans un avantage financier (coûts du portage foncier). Il s'agit surtout de procéder

ainsi, par acquisition successives, à la libération progressive des emprises de l'urbanisation future, de constituer des ensembles cohérents, de préserver les terrains d'une utilisation immédiate qui compromettrait les opérations à venir et donc de se donner les moyens d'une urbanisation plus rationnelle.

A posteriori, les politiques de réserves foncières se révèlent presque toujours très payantes en urbanisation nouvelle, tandis que les exemples de catastrophes financières sont nombreux en matière de ré-urbanisation.

### **Rénovation urbaine**

Une opération de rénovation urbaine consiste à démolir pour reconstruire. Elle s'oppose à une opération de restauration immobilière dans laquelle les bâtiments existants sont conservés et restaurés. Une opération de rénovation ne peut s'équilibrer financièrement que si le marché de l'immobilier est suffisamment porteur, compte tenu des coûts de libération toujours élevés des terrains déjà construits.

### **Renouvellement urbain**

Concept lancé à la fin des années 1990 pour désigner les processus de reconstruction de la ville sur elle-même, par opposition aux processus de l'extension urbaine ou, de manière plus péjorative, de l'étalement urbain. Alors que la « rénovation urbaine » était le terme autrefois utilisé pour qualifier un type d'opération de démolition - reconstruction, le renouvellement urbain désigne plus largement un type de politique urbaine visant à favoriser la revalorisation des quartiers existants afin de leur redonner une attractivité perdue.

Alors que les villes se sont longtemps reconstruites sur elle-même sous la seule impulsion du marché, on a en effet vu se multiplier les quartiers où la demande solvable était trop dépressive pour y concevoir de nouvelles opérations sans soutien public. A côté des simples quartiers vétustes, on trouve dans ce cas un certain nombre d'anciens grands ensembles des débuts de la Cinquième République (de 1958 à 1974) ainsi que des friches industrielles.

L'économie foncière du renouvellement urbain est assez différente de celle de l'extension urbaine. Tandis qu'en urbanisation nouvelle la valeur d'usage du foncier est généralement très faible et que c'est la valeur spéculative des terrains qui domine largement, en renouvellement urbain, la valeur d'usage du foncier est déjà élevée. La marge d'efficacité des politiques foncières y est donc beaucoup plus réduite qu'en périphérie.

En dehors d'une politique toujours possible de subventionnement, il n'existe alors que deux leviers pour accélérer le renouvellement urbain : d'une part l'augmentation des densités autorisées, d'autre part la revalorisation du marché de l'immobilier.

### **Sécurité foncière, sécurisation foncière**

L'insécurité foncière demeure un frein au développement de beaucoup de pays du Sud. Faute de droits clairement établis, ou même de l'existence des droits contradictoires (droits écrits contredisant les droits coutumiers), celui qui exploite la terre ou construit sur un terrain, n'est

jamais certain de ne pas être évincé un jour ou l'autre, ce qui interdit tout investissement significatif.

La sécurisation foncière a deux aspects : sécurisation de la tenure (empêcher qu'un agriculteur ou un éleveur puisse être chassé de sa terre ou de ses parcours ; ni un ménage urbain obligé de déguerpir) et sécurisation des mutations (successions et ventes).

En France, on peut considérer que la sécurisation du foncier a été assez correctement assurée à partir de la loi de 1771 généralisant et rendant obligatoire l'*enregistrement* des mutations.

**Système** : C'est un ensemble d'éléments et de structures liées en interaction dynamique qui fait que toute modification, si minime soit-elle, se répercute sur l'ensemble par des ajustements successifs jusqu'à atteindre un nouveau état d'équilibre. Un système fonctionne comme un tout qui intègre le temps (l'histoire) et est doté de capacités d'autorégulation, d'équifinalités, de complexité croissante, d'irréversibilité, d'échanges avec l'environnement extérieur avec lequel il peut entrer aussi en contradiction.

Dans le sens général, on parle de système pour tout ensemble d'éléments qui entretiennent des liaisons entre eux. On parle de système urbain, système politique, système économique, système spatial... C'est aussi tout assemblage de principes formant un corps de doctrine : système de Descartes, tout assemblage et toute combinaison, un mode de mesure ou de pouvoir : système républicain, système métrique...

**Terre agricole** : toute terre qui par l'intervention de l'homme, permet une production annuelle ou pluriannuelle à l'usage de la consommation humaine, animale ou industrielle, directement ou après transformation.

**Terre urbanisée** : tout terrain même non doté de toutes les viabilités, occupées par des constructions par des constructions agglomérées, par leurs espaces de prospects et par les emprises des équipements et activités même non construites, espaces verts, parcs et constructions agglomérées.

**Terre urbanisable** : tout terrain destiné à être urbanisé à des échéances déterminées par les instruments d'aménagement et d'urbanisme.

**Territoire** : C'est l'espace approprié, plus ou moins délimité, organisé et maîtrisé. Son étendue va du pays jusqu'au quartier et à la parcelle. Le terme a une dimension juridique, affective, socioculturelle. C'est un espace vécu, ressenti et pressenti. Il est générateur d'identité. La notion de pouvoir est au centre de la territorialité, ce pouvoir instaure et fonde et légitime l'appropriation. Le territoire est une projection sur l'espace, il fonde le sentiment d'appartenance et d'identité.

**Trappe foncière** : Expression imagée pour désigner le processus par lequel, en l'absence de mesures fiscales et réglementaires d'accompagnement, tous les coûts des travaux d'aménagement engagés par une collectivité publique se traduisent en une augmentation de la valeur des terrains, au seul bénéfice de l'enrichissement des propriétaires en place, comme si

ces investissements publics disparaissaient dans une trappe puisque les coûts de l'urbanisation devront être réglés une seconde fois lors de l'acquisition des terrains ainsi valorisés.

## **BIBLIOGRAPHIE :**

### **1. Ouvrages**

- ◆ Alain Avitabile, « *la mise en scène du projet urbain* », Paris, Editions le Harmattan, 2005.
- ◆ Ali Brahiti, « *le régime foncier et domanial en Algérie : évolution et dispositif actuel* », éditions ITCIS, Alger, 2013.
- ◆ Françoise Choay & Pierre Merlin, « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », Paris, PUF, 2005.
- ◆ Gianfranco CANIGGIA et Gian Luigi MAFFEI, « *Composition architecturale et typologie du bâti 1. Lecture du bâti de base* » ; traduit de l'italien par Pierre LAROCHELLE ; éd. Paris.
- ◆ G.CANIGGIA ; « *Lecture de Florance* » ; Institut Supérieur d'Architecture Saint-Luc Bruxelles.
- ◆ Maouia Saidouni, « *Eléments d'introduction à l'urbanisme, Histoire, méthodologie, réglementation* », Alger, Casbah éditions, 2000.
- ◆ S.MALFROY ; Gianfranco Caniggia, « *L'approche morphologique de la ville et du territoire* », Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, Architekturabteilung. Geschichte des Städtebaus.

### **2. Articles et publications :**

- ◆ BELKACEM LABII, « une ville historique, MILA. Un patrimoine en situation de marge », in Acteurs locaux et patrimoine immatériel : le rôle des villes historiques de la méditerranée, ISPROM-PUBLISUD.
- ◆ Ahmed BENAÏSSA, « l'évolution de la propriété foncière à travers les textes et les différents modes d'accès à la propriété foncière »,
- ◆ Khaled Chorfi, Kamel Younssi, « le foncier urbain entre opportunité et maîtrise, Cas de Sétif, Algérie ».
- ◆ Hayette Nemouchi, « Pratiques sociales et problèmes fonciers en Algérie », UMRESO 6590 CNRS, université de Cane, France.
- ◆ Omar BESSAOUD, « *La sécurisation foncière en Algérie, constats et propositions provisoires* » Rencontre internationale sur le financement de l'économie algérienne Ministère des finances- 1 au 4 avril 2005.
- ◆ Joseph Comby, « *L'appropriation des droits fonciers. Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre.* » In Grain de sel n° 57 — janvier – mars 2012.

### **3. Cours et conférences :**

- ◆ Cours de Mr A. BOUCHARREB, Le projet urbain, poste-graduation « Projet urbain », 2011-2012.
- ◆ Cours de Mme S. BESTANDJI, de l'urbanisation à l'urbanisme, 2011-2012.
- ◆ Cours de Dr N. BENHASSINE, projet urbain et gouvernance, poste-graduation « Projet urbain », 2011-2012.
- ◆ Cours de Mr Yassine OUAGUENI sur la typologie processuelle, 2009-2010.

#### **4. Mémoires et thèses :**

- ◆ BELKACEM LABII, « *Territoire et pouvoir, Pour une petite région d'aménagement, Cas du bassin de Mila* », thèse de 3<sup>ème</sup> cycle, Montpellier, 1983.
- ◆ Maïche Brahim, « *Décision politique et mutations urbaines* », le cas de Mila, thèse de magistère, UMC, 2003.
- ◆ NEDJAR Chabane, « *l'enjeu du foncier urbain dans la forme urbaine de la ville* », Cas de BOUGAA Sétif, UMC, 2002.
- ◆ SAFRI Saïd, « *Renouvellement Urbain d'un Centre Ancien en Déclin* », Cas Du Centre-Ville De Jijel, thèse de magistère, UMC.
- ◆ BELBACHA Mohamed Lamine, « *La capacité de charge touristique au sein de la démarche du projet urbain pour un tourisme durable* »-Cas de Constantine-, thèse de magistère, UMC, Juin 2011.
- ◆ HADEF Rachid, « *Quel projet urbain pour un retour de la ville à la mer* », cas d'étude : Skikda, thèse de magistère, UMC, 2008.
- ◆ MOUSSET Marion, « *La définition de la propriété privée« diagnostic et perspectives* », Mémoire de travail de fin d'études pour l'obtention du Diplôme d'Ingénieur de l'ESGT, Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes LE MANS, 11 juillet 2006.
- ◆ MICHAUD Thomas, « *Le domaine public artificiel et le droit de propriété* », « *indépendance ou dépendance hiérarchisée ?* », Mémoire de travail de fin d'études pour l'obtention du Diplôme d'Ingénieur de l'ESGT, Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes LE MANS, 29 Aout 2005.

#### **5. Etudes et Travaux :**

- ◆ Radhwane BOUKELOUHA, Messaoud SADI, Maya BENOUMELDJADJ, Rym Amina SAOULI, Omar BOUSSALIA, Mohamed Said RAHMOUNE, « *Lecture prospective de la mobilité urbaine dans la métropole de Constantine dans une démarche de Projet Urbain* », Travail d'atelier de la 1<sup>ère</sup> Année de poste graduation, UMC, 2012.
- ◆ Saliha MEDOUKALI, Recherche sur le foncier urbain à Mila, PSG, Juin 2004.

#### **6. Textes législatifs et réglementaires :**

- ◆ Loi n° 90/25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière ; JORA n° 49 (1990), modifiée et complétée par l'ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995.
- ◆ Loi n° 90/29 du 1 décembre 1990, modifiée et complétée, relative à l'aménagement et l'urbanisme ; JORA n° 52 (1990).
- ◆ Loi n° 90/30 du 1 décembre 1990, portant loi domaniale ; JORA n° 52 (1990).
- ◆ Loi n° 01/20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire; JORA n° 77 (2001).
- ◆ Loi n° 02/08 du 08 mai 2002 relative aux conditions de création des villes nouvelles et de leur aménagement ; JORA n° 34 (2002).
- ◆ Loi n° 06/06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville ; JORA n° 15 ,(2006).
- ◆ Décret exécutif n° 91/177 du 28 mai 1991, fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme et le contenu des documents y afférents; JORA n° 26 (1991).

- ◆ Décret exécutif n° 91/178 du 28 mai 1991, fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du Plan d'Occupation des Sol s et le contenu des documents y afférents; JORA n° 26 (1991)
- ◆ Décret exécutif n° 03/324 du 5 octobre 2003 portant modalités d'établissement du plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés (PPSMVSS); JORA n° 60 (2003).
- ◆ Décret exécutif n° 09/404 du 29 Novembre 2009 portant élaboration du secteur sauvegardé de la vieille ville de Mila et délimitation de son périmètre.
- ◆ Décret exécutif n°90/405 du 22 décembre1990 fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine, modifié et complété par le décret exécutif n° 03/408 du 05 novembre 2003 ; JORA n° 68 (2003).
- ◆ Ordonnance n°75-74 du 12 novembre 1975 portant établissement du cadastre général et institution du livre foncier, modifiée par la loi n°79-09 du 31 décembre 1980 portant loi de finances pour 1980.
- ◆ Décret n°76-62 du 25 Mars 1976 relatif à l'établissement du cadastre général, modifié et complété par le décret n° 84-400 du 24 décembre 1984 et le décret n° 92-134 du 7 avril 1992.
- ◆ Décret n°76-63 du 25 mars 1976 relatif à l'institution du livre foncier, modifié et complété par le décret n°80-210 du 13 septembre 1980 et le décret exécutif n°93-123 du 19 mai 1993.
- ◆ Décret exécutif n°91-455 du 23 novembre 1991 relatif à l'inventaire des biens du domaine national.
- ◆ Ordonnance n°08-04 du 1<sup>er</sup> septembre 2008 fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement.
- ◆ Décret exécutif n°10-20 du 12 janvier 2010 portant organisation, composition, et fonctionnement du comité d'assistance à la localisation et à la promotion des investissements et de la régulation du foncier.
- ◆ Arrêté interministériel du 19 février 1992 fixant les conditions et modalités de cession des terrains nus disponibles relevant du domaine privé de l'Etat et reconnus nécessaire à la réalisation de projets d'investissements.
- ◆ Loi n°91-11 du 27 avril 1991 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, complétée par la loi n°04-21 du 29 décembre 2004 portant loi de finances pour 2005 et par la loi n°07-12 du 30 décembre 2007 portant loi de finances pour 2008.
- ◆ Décret exécutif n°93-186 du 27 juillet 1993 déterminant les modalités d'application de la loi n°91-11 du 27 avril 1991 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, modifié et complété par le décret exécutif n°05-248 du 10 juillet 2005 et par le décret exécutif n°08-202 du 07 juillet 2008.
- ◆ Circulaire interministérielle n°0007 du 11 mai 1994, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

## **7. Documents électroniques et sites internet :**

- ♦ AGRU (Agence d'Urbanisme de la région de Flandre-Dunkerque), ces villes qui agissent sur le foncier pour maîtriser leur développement in Visions, [www.agur-dunkerque.org](http://www.agur-dunkerque.org).
- ♦ [www.predit.prd.fr](http://www.predit.prd.fr), Emre Korsu , Marie-Hélène Massot, Jean-Pierre Orfeuill, la ville cohérente
- ♦ <http://fr.wikipedia.org/>
- ♦ Dominique Raynaud, Actes du Colloque LOUEST, CNRS UMR 7544, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 93-120 ([hal.inria.fr](http://hal.inria.fr)).
- ♦ [www.fnau.org](http://www.fnau.org), Habitat, Formes urbaines.
- ♦ <sup>1</sup> [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org), charte de renouvellement urbain durable 2015 (guide- rud-aml)
- ♦ Michel Max RAYNAUD, Djibril DIOP Claire SIMONNEAU« *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine, Le cas de l'Afrique francophone* »,
- ♦ Joseph Comby,« *Vingt quatre propositions sur les politiques foncières locales* », <http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *La bulle foncière* », <http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *Le butoir foncier des politiques de la demande* »,<http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *Changer de modèle foncier dans les vieux pays du Sud* »,<http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *Les utilisations du « compte à rebours* »,<http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *Les logiques foncières de l'étalement urbain* »,<http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *Comment fabriquer la propriété ?* », <http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction (France) « *Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire* »,[www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr).
- ♦ Joseph Comby, « *L'impôt foncier* », <http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *La fiscalité, outil de politique foncière* », <http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *Évaluation du droit de préemption* », <http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *Volatilité foncière* », <http://www.comby-foncier.com/>
- ♦ Joseph Comby, « *Sortir du système foncier colonial*», <http://www.comby-foncier.com/>

## **8. Entretiens (les personnes ressources):**

- M. ABDERRAHMANE KADID : Wali de la wilaya de Mila
- M. BENAMOR Mohamed : Directeur des domaines de la wilaya de Mila
- M.FADEL Miloud : DLEP de Mila.
- M. GOMRI Karim Belkacem : DUAC de Mila.
- M. MAATOUK Mouloud : P/APC de la commune de Mila.
- M. le Directeur du Cadastre Mila.
- M. ZENTOUT TAHAR : Directeur du C.E.T Mila (ex- SG Commune de Mila).
- M. GUIMOUZ Ahmed : Chef de service du Logement, DLEP Mila.
- M. SANEH Abdelhamid : Chef de service d'Urbanisme, DUAC Mila.
- M. MERMOUL Salah : Directeur de l'AWRGFU – Mila-
- M. Ayad Abdelhamid : Chef de bureau des instruments d'urbanisme, DUAC Mila.
- M. ASKRI Ahmed : Chef de bureau, Direction des domaines Mila.
- Mme Benlaribi Samia : Architecte, DUAC Mila.
- M. ZOUAGHI Salim : Secrétaire général (Commune de Mila).
- Mme DEHILI : Chef de service d'urbanisme (Commune de Mila).
- M. BOUCHELOUCHE Abdelghani, Ingénieur en Aménagement du territoire, Commune de Mila.
- M. DERBAL Walid: Architecte, DUAC Mila.
- Melle MEBAOUDJ Hayette: Architecte, DUAC Mila.
- M. KHELLAF Karim : Chef de bureau, DLEP Mila.
- M. BOUTELDJA Abdelaziz, AWGFRU Mila.

## Index des illustrations :

### I. Cartes et plans :

<b>N° figure</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Source</b>
1	Structure Naturelle du territoire	Auteur
2	Phase 1 de l'occupation du territoire	Auteur
3	Phase 2 de l'occupation du territoire	Auteur
4	Phase 3 de l'occupation du territoire	Auteur
5	Phase 4 de l'occupation du territoire	Auteur
6	Phase 1 – occupation de la sous unité-	Auteur
7	Phase 2 – occupation de la sous unité-	Auteur
8	Phase 3 – occupation de la sous unité-	Auteur
9	Phase 4 – occupation de la sous unité-	Auteur
10	Le double rôle de la ville de Mila (pole- centre relais)	Auteur
11	La vieille veille de Mila	Auteur
12	Le premier dédoublement de la ville	Auteur
13	L'organisme urbain actuel	PDAU de Mila, 2006.
14	L'organisme urbain avant 1830	Auteur
15	Le premier dédoublement de la ville (1830-1962)	Auteur
16	Le développement de la ville entre 1962-1984	PDAU de Mila, 1997.
17	L'organisme urbain Milevien après 1984 (Etat actuel).	Auteur
18	le mouvement de la centralité urbaine à Mila	Auteur
19	Première phase de formation du tissu organique : l'édification sur Parcours Matrice	Auteur
20	Deuxième phase de formation du tissu organique : l'édification sur Parcours d'implantation	Auteur
21	Troisième phase de formation du tissu organique : l'édification sur Parcours de liaison.	Auteur
22	Formation du tissu sériel planifié	Auteur
23	les trois tissus de Mila, l'incohérence.	Auteur
24	L'armature urbaine de la wilaya 2030	PATW Mila 2013
25	Carte foncière de la vielle ville de Mila	Auteur
26	Carte des groupes domaniaux situés à l'intérieur de la muraille (vielle ville)	Auteur
27	Carte des groupes domaniaux situés en dehors du périmètre urbain de la nouvelle ville de MILAH	Auteur
28	Photo aérienne du site du POS AU05	BET. Bougassa Med Elhadi
29	Carte foncière du POS AU05	BET. Bougassa Med Elhadi
30	Plan de composition urbaine du POS AU 05	BET. Bougassa Med Elhadi
31	Vue aérienne du site devant accueillir le pôle urbain de Marechau	DUAC Mila
32	Carte foncière du site de Marechau	DUAC Mila
33	Plan d'aménagement proposé pour le pôle urbain de Marechau	DUAC Mila
34	<i>les principes de la stratégie foncière locale</i>	Auteur
35	<i>le contenu du PFL</i>	Auteur

36	<i>le pilotage du PFL</i>	Auteur
37	<i>les acteurs du PFL</i>	Auteur

## **II. Tableaux :**

1. Réseau routier (Agence Nationale d'intermédiation et de régulation foncière, Rubrique Monographie wilaya, wilaya de Mila, ANIREF, 27/07/2011).
2. Tableau Chronologique de la ville de Mila
3. Tableau de Mouvement naturel de la population de 1998 à 2030 (extrait du PATW – Mila, 2013)
4. Scénarios d'évolution prévisionnelle de la population entre 2008 et 2030 (extrait du PATW – Mila, 2013)
5. Évolution prévisionnelle de la population entre 2008 et 2030 pour la commune de MILA (scénario souhaitable avec reprise de croissance et dynamique socio-économique). (extrait du PATW – Mila, 2013)
6. La taille des principales agglomérations de la wilaya de Mila à l'horizon 2030, (extrait du PATW – Mila, 2013).

## **TABLE DES MATIÈRES :**

♦ Sommaire	
♦ Remerciements	
♦ Préambule	
♦ <b><u>Partie 1 : Présentation du champ de recherche</u></b>	
- Introduction Générale.....	1
♦ Problématique de la recherche .....	2
♦ Hypothèse (es) .....	4
♦ Objectifs de la recherche .....	5
♦ Méthodologie .....	6
<b><u>Chapitre 1 : Etude théorique du thème</u></b> .....	9
1. Définition du concept « Cohérence Urbaine ».....	9
– La forme urbaine.....	10
– La typologie architecturale.....	15
– La logique de fonctionnement .....	15
– La mobilité .....	16
2. Le foncier comme moteur de toute intervention sur un territoire.....	17
– Qu'est-ce que le foncier ? .....	17
– Le foncier urbain comme enjeu.....	18
▪ Economique .....	18
▪ Social .....	19
▪ Politique .....	19
– La notion de la spéculation foncière .....	20
3. La notion du Projet Urbain « Urban Stratégie » .....	22
– Bref historique.....	22
– Le projet urbain comme acte politique .....	25
– Le projet urbain comme défi conceptuel .....	26
– Le projet urbain comme défi méthodologique .....	27

4. Interrelations entre les concepts de la recherche :	28
• Le foncier et la cohérence urbaine	28
• Le projet urbain et la cohérence	29
• Le projet urbain et le foncier	30
<b><u>Chapitre 2 : Présentation de l'Objet de la recherche ; la ville de Mila</u></b>	<b>33</b>
1. Présentation de la wilaya	33
2. Données générales sur la commune de Mila	35
1.1. Relief	37
1.1.1. Massifs montagneux	37
1.1.2. Dépressions de Mila	37
1.1.3. Les vallées et oueds de Mila	38
1.2. Hydrographie	38
1.3. Ensembles ou unités paysagères rurales	39
1.4. Risques naturels	41
1.5. Climat	42
1.6. Infrastructures routières	43
3. Données socio-économiques	44
2.1. Administration	44
2.2. Population	45
2.3. Economie	46
4. Bref historique de la ville de Mila	47

## ♦ Partie 2 : Lecture de la ville de Mila

<b><u>Introduction :</u></b>	<b>54</b>
<b><u>Chapitre 3 : Analyse processuelle du territoire urbain de Mila</u></b>	<b>55</b>
1. Présentation de la méthode d'analyse	55
2. Corpus théorique	56
3. Lecture de la ville de Mila	66
3.1. Analyse du territoire	66

3.2. Analyse de l'organisme urbain de Mila.....	78
3.3. Analyse de l'agrégal urbain .....	88
<b><u>Chapitre 4 : Analyse du contexte instrumentaire</u></b> .....	96
1. Le Plan d'Aménagement du Territoire de la Wilaya de Mila .....	96
1.1. Rappel de la problématique de l'aménagement de la wilaya.....	96
1.2. Perspectives d'évolution démographique de la wilaya à l'horizon de 2030.....	97
1.3. Le système urbain de la Wilaya de Mila en 2030 (AFOM).....	99
1.4. Les enjeux de la stratégie du PATW.....	103
1.5. L'organisation de l'armature urbaine en 2030.....	107
2. <b>Le Plan Directeur d'Aménagement et d'urbanisme de la Commune de Mila ; une     planification déphasée des réalités du site</b> .....	110
2.1. Problématique du PDAU de Mila.....	111
2.2. Les objectifs du PDAU.....	113
2.3. Les enjeux et ambitions.....	114
– Conclusion 2.....	115
 <b>♦ <u>Partie 3 : le foncier à Mila, Quel Diagnostic, Quel Etat ?</u></b>  	
<b>Introduction</b> .....	117
<b><u>Chapitre 5 : L'évolution de la maîtrise foncière en Algérie</u></b> .....	118
1. La politique foncière avant 1830 ; l'ère de l'indivision.....	118
2. Le foncier durant la période coloniale ; affirmation du rôle de l'Etat .....	123
3. Le foncier en Algérie après l'indépendance .....	126
3.1. Première période de 1962 à 1990 ; étatisation et bureaucratisation .....	126
3.2. Deuxième période après 1990 ; la libéralisation.....	132
- Bref rappel sur la loi de l'orientation foncière .....	136
<b><u>Chapitre 6 : Procédures actuelles d'acquisition et d'occupation du sol dans un marché     foncier libre</u></b> .....	138
1. L'expropriation .....	138
2. Droit de préemption.....	139

2.1.Un bref historique du droit de préemption .....	140
2.2.Usages actuels de la préemption .....	144
3. La nouvelle procédure du déclassement des terres agricoles .....	148
<b><u>Chapitre 7 : Le travail du terrain</u></b> .....	149
1. La démarche et les outils.....	149
2. Les résultats de l'enquête .....	150
2.1.Analyse quantitative .....	150
2.2.Interprétation qualitative .....	156
2.3.Les entretiens .....	160
3. Analyse des échantillon .....	161
- Le POS AU5 « la propriété privée et l'aménagement urbain ».....	162
- Le pôle urbain de Marechau « le domanial et l'incohérence urbaine ».....	166
- Conclusion 3.....	170
♦ <b><u>Partie 4 : Quel projet urbain de mobilisation foncière pour une cohérence urbaine à Mila ?</u></b>	
- <b>Introduction</b> .....	172
<b><u>Chapitre 8 : Le projet urbain foncier de Rennes Métropole</u></b> .....	174
1. Une tradition ancienne d'intervention sur le foncier .....	174
2. Les outils et les moyens de la stratégie foncière rennaise .....	175
3. La politique foncière de Rennes Métropole.....	177
4. La démarche .....	181
<b><u>Chapitre 9 : La politique de mobilisation foncière : Quelles actions ?</u></b> .....	182
1. Les opérations de requalification et renouvellement urbain de la ville.....	182
1.1.Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier.....	183
1.2.Actions foncières directes.....	183
2. Les opérations d'extension urbaine.....	184
2.1.Interventions sur le cadre juridique et technique du foncier.....	185
2.2.Actions foncières directes.....	186
<b><u>Chapitre 10 : Organiser le projet foncier local</u></b> .....	188
1. Les enjeux du Projet urbain foncier local .....	188

2. Définir une stratégie pour formaliser le projet foncier local .....	189
3. Mettre en place un dispositif de conduite de projet.....	193
4. Mobiliser les acteurs locaux du foncier.....	198
– Conclusion .....	203
♦ <b><u>Conclusion générale de la recherche</u></b> .....	204
<b>Glossaire</b> .....	208
<b>Bibliographie</b> .....	215

**Table des matières**

**Annexes**

**Résumés**

# *ANNEXES*

**1. L'aménagement inadapté, incohérent de l'espace urbain à Mila est le résultat de :**

- التهيئة الغير منسجمة للمجال الحضري بميلة ناتج عن سوء التسيير العقاري . عن عدم فاعلية أدوات التعمير الحالية أو عن سوء التسيير من طرف الجماعات المحلية؟

1.1. Une mauvaise maitrise foncière locale

1.2. Une inefficacité des instruments d'urbanisme

1.3. Une mauvaise gestion par les collectivités

1.4. Autre réponse: .....

.....  
.....

**2. La crise foncière à Mila est due :**

- أزمة العقار في ميلة سببها:

2.1. Au manque des terrains domaniaux

\* نقص الأراضي التابعة للدولة.

\* OUI

\* NON

2.2. Au manque des terrains communaux

\* نقص الأراضي التابعة للبلدية.

\* OUI

\* NON

2.3. A la prédominance de la propriété privée

\* الملكية الفردية هي السائدة.

\* OUI

\* NON

2.4. Au déséquilibre offre/ demande

\* اختلال التوازن بين العرض والطلب.

\* OUI

\* NON

2.5. Autre réponse:

.....  
.....  
.....

**3. La cause principale de l'habitat illicite (illégal, informel) à Mila est :**

- يتمثل مصدر السكن الفوضوي بمييلة في:

**3.1. Le manque des assiettes foncières domaniales.**

- نقص الأوعية العقارية العمومية

\* OUI

\* NON

**3.2. Absence de contrôle par les Pouvoirs de la propriété privée sur le double point (usage et transfert)**

- نقص متابعة استعمال وانتقال الملكية الفردية من طرف السلطات.

\* OUI

\* NON

**3.3. Une inefficacité des instruments d'urbanisme**

- عدم فاعلية أدوات التعمير

\* OUI

\* NON

**3.4. Autres réponses:** .....

**4. Les acteurs responsables de cette situation (crise foncière) ?**

- الفاعلون المسؤولون عن هذه الوضعية؟ عموميون أم خواص؟

\* Acteurs publics

\* Acteurs privés

\* Les deux

\* Autre réponse: .....

**5. L'expropriation et la préemption (procédures actuelles d'acquisition du sol), sont suffisantes pour une maitrise foncière à Mila ?**

- الإجراءات الحالية لاقتناء الأراضي (نزع الملكية، حق الشفعة) كافية لضمان تسيير عقاري وحضري ناجعين.

\* OUI

\* NON

\* Autre réponse: .....

6. **Quelle solution adéquate et durable pour cette crise foncière à Mila ?**

- في رأيكم، ما هو الحل الأمثل والمستدام لهذه المشكلة العقارية؟

6.1. *Faut-il mobiliser rapidement du foncier privé (plus cher et plus long à maîtriser) pour répondre à la demande actuelle*

\* هل يجب اقتناء وتحرير العقار ذو الملكية الخاصة لتغطية الطلب على مختلف المشاريع السكنية وغيرها.

6.2. *Proposer des assiettes foncières domaniales même si celles-ci se trouvent loin de la ville de Mila*

\* إقتراح أوعية عقارية عمومية حتى وإن كانت فلاحية أو بعيدة عن المدينة.

6.4. *Opter pour une stratégie mobilisatrice dans le cadre d'un partenariat Etat- Privé.*

\* انتهاج سياسة تحرير في إطار التعاون والتكامل عام-خاص

6.4. *Autres réponses :*

.....  
.....  
.....  
.....

7. **Le problème dans l'application efficace des instruments d'urbanisme se trouve à quel niveau :**

- أين يكمن الخلل في التطبيق الفعال لأدوات التعمير؟

7.5. *Etude/ élaboration*

7.6. *Suivie/ contrôle*

7.7. *La démarche (manque de concertation)*

7.8. *Autre réponse:* .....

.....  
.....  
.....

**9. Les instruments actuels d'aménagement et d'urbanisme (PDAU et POS) ont fait et font l'objet d'une concertation entre tous les intervenants (associations, usagers et propriétaires des terrains) ?**

- هل أدوات التهيئة والتعمير الحالية كانت محل عملية مناقشة ومشاركة من طرف جميع الفاعلين المحليين بما فيهم الجمعيات، السكان وملاك الأراضي.

9.1. *Oui, une effective concertation et consultation de tous.*

- نعم، مناقشة فعلية وناجعة للأدوات تطبع مراحل إنجازها.

8.2. *Non, il n'y a pas eu de consultation avec les habitants de la ville.*

- لا، غياب تام لأي مشاركة لسكان المدينة والمجتمع المدني.

8.3. *Une modeste participation de ceux dont les enjeux sont compromis.*

- هناك مشاركة بسيطة لأصحاب الأراضي والمعنيين مباشرة باستغلال أراضيهم للمشاركة المبرمجة.

8.4. *Autre*

*réponse* : .....

.....

.....

**9. La politique du logement a influencé sur la configuration (morphologie urbaine) de la ville de Mila ?**

- كيف كان تأثير سياسة السكن على البنية المورفولوجية (الشكل العام) لمدينة ميلة؟

9.3. *Positivement*

9.4. *Négativement*

9.5. *Autres réponses* :

.....

.....

.....

**10. A votre avis, le nouveau pôle (urbain) de Marechau proposé par les responsables de la wilaya va :**

- ما هو رأيكم بكل موضوعية حول القطب العمراني المقترح مؤخرا من طرف مسؤولي الولاية؟

10.5. Répondre aux besoins du développement de Mila et décongestionner (réduire l'étouffement) son centre.

\* القطب سيغطي احتياجات التنمية وتقليص الاختناق الذي تعاني منه المدينة.

10.6. Accentuer l'incohérence et la discontinuité entre les différentes parties de la ville.

\* القطب سيزيد من عدم التناسق والتباعد المادي والوظيفي إضافة الى السعر المرتفع للشبكات.

10.7. Augmenter les couts des infrastructures et réseaux.

\* زيادة في أسعار الشبكات والبنى التحتية.

10.8. Répondre au besoin actuel et retard marqué par la crise du logement sans vision stratégique sur l'avenir de Mila et son développement future.

\* القطب العمراني حل مؤقت لتدارك التأخر المسجل في مجال السكن بدون استراتيجية لتطور المدينة على المدى الطويل.

10.9. Autres réponses :

.....  
.....  
.....  
.....

Radhwane

BOUKELOUHA

## Entretien avec Monsieur le wali de Mila, Abderrahmane Kadid

> Université de  
Constantine 3

> Dans le cadre de la  
préparation de la  
thèse sur **le foncier  
et la cohérence  
urbaine à Mila**

1. Est-ce que l'aménagement inadapté, incohérent de l'espace urbain à Mila est, **ESSENTIELLEMENT**, le résultat d'une mauvaise maîtrise foncière ?

- Pourquoi ?
- Comment ?

*R) : Oui, effectivement la mauvaise maîtrise foncière a considérablement participé à l'incohérence de l'espace urbain à Mila (contraintes pour l'évolution et le développement du tissu existant). Ce phénomène est du essentiellement à l'explosion démographique qu'a connu la ville et un exode rural important ce qui explique un développement urbain très peu maîtrisé essentiellement au niveau du centre et de même au niveau des autres agglomérations donc un développement incontrôlé, ce qui fait perdre implicitement à la ville sa maîtrise foncière.*

2. L'expropriation, la préemption ; les procédures actuelles d'acquisition du sol sont-elles suffisantes pour une maîtrise foncière à Mila ?

*R) : Les procédures actuelles en matière d'expropriation reste limitées à des actions ou des projets touchants une partie du territoire ou un terrain donc des solutions qui restent toujours limitées d'ou la nécessité demeure dans l'engagement d'une grande opération d'acquisition d'importantes surfaces pour les besoins fonciers de la commune.*

3. L'aménagement de la nodalité de Ain Seyyah contribue à une liaison entre la vieille ville de Mila et le reste de la ville (renforce la cohérence urbaine) .

- Quelles seront les autres actions pour renforcer la centralité et faire de la ville un pôle structurant du niveau 1 avec des fonctions du tertiaire supérieur (directives de l'étude du PATW) ?
- Quelles seront les contraintes en matière de mobilisation foncière ?

*R) : Avant de parler des actions à mener pour renforcer la centralité à ce niveau, il faudra d'abord rappeler l'histoire de la ville qui date de l'époque romaine. En effet et avant la période coloniale elle était constituée de la vieille ville et quelques entités éparpillées qui l'entouraient, l'administration coloniale à l'époque avait créé un deuxième centre colonial pour la prise en charge des besoins de ces structures non liés à la vieille ville cotée par le mur de la caserne pour pouvoir la contrôler, cette injonction spatiale s'est prolongée dans le temps donc pour remédier à cette situation et pour renforcer la centralité afin d'en faire un pôle structurant de niveau 1, il faut mener les actions suivantes à savoir :*

- *Il faudra procéder au prolongement de l'aménagement de ce boulevard jusqu'à la sortie de la ville du côté Nord vers la commune de Grarem Gouga sur l'évitement qui mène à la RN79*

*et le développer afin qu'il assure un rôle dans la fluidité de la circulation à travers les différentes parties du centre via ce boulevard.*

- *Procéder à la création des raccordements de ce noyau par rapport au nouveau pôle urbain de Marechau ainsi que l'évitement Sud en allant vers la commune de Zeghaia.*

*Pour ce qui est des contraintes en matière de mobilisation foncière à la ville de Mila, elles sont multiples et se résument comme suit :*

- *Rareté des terrains de domaine privé de l'Etat ou de la commune, car la majorité de ces terrains sont de nature privée, ainsi que les réserves foncières constituées dans le cadre de l'intégration dans les réserves foncières conformément à l'ordonnance 26-74 limitées à des programmes de logements ou équipements publics, des lotissements sociaux et pratiquement totalement épuisés.*
- *La nature topographique et morphologique de la ville constituée essentiellement de reliefs accidentés ou à forte déclivité ne favorisent pas une meilleure utilisation des sols.*
- *Les terrains limitant la ville sont à vocation agricole (partie Ouest et Sud de la ville) donc nécessitent des procédures de déclassement.*
- *Le phénomène des constructions illicites qui envahit de jour en jour la majorité des terrains.*
- 

4. La crise foncière à Mila s'accroît de plus en plus à cause du manque des terrains domaniaux, Pensez-vous que la solution est dans la création des nouveaux **pôles urbains** ?

- Pouvez-vous expliquer le recours à cette solution qui accentuera l'incohérence de la ville (l'étude du PATW de Mila prévoit une fonction régionale à la ville en optant pour une ville compacte « faire la ville sur la ville » ?

- Ou on est-il de la mobilisation de l'assiette foncière devant accueillir le pôle urbain de Marechau ?

**R) : le recours à ces solutions ne peut engendrer ou faire accroître la crise foncière à Mila, car à l'heure actuelle la production de l'espace a connu une évolution concentrée essentiellement dans les zones périphériques, cet état a fait engendrer de profondes mutations sur les zones vierges et particulièrement sur le secteur agricole, donc le recours à cette solution est venue pour arrêter ce phénomène d'une part et de donner à la ville de nouveaux horizons de développement d'autre part. D'ailleurs, dans l'exposition de la quatrième phase du PATW, ces instructions ont été transmises au Bureau d'étude chargé afin de corriger cette situation et tomber dans une incohérence.**

**Pour la mobilisation de l'assiette foncière devant accueillir le pôle urbain « Marechau » et avec l'adoption de l'aménagement proposé par l'exécutif de la wilaya et l'enrichissement de par les services des MHUV (Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville) et après délimitation des assiettes foncières qui devraient accueillir les programmes de logements (LLV-LPP-LPL) et les équipements publics par les services de cadastre de la wilaya et les arrêtés d'affectation ont été livrés aux différents opérateurs intervenants au niveau de ce pôle pour la première partie estimée à 52 ha, et pour ce qui est des 200 ha qui restent une fois l'étude d'aménagement achevée, les procédures de mobilisation foncière vont être finalisées.**

5. L'avenir de la ville de Mila en matière de gestion urbaine avec tous ces problèmes fonciers nécessite un partenariat Etat-privé.

- **Qu'envisagez-vous pour résoudre le problème du foncier ?**

**R) : En résumé, la mobilisation du foncier à Mila reste la contrainte majeure pour tout développement de la ville d'où la nécessité absolue de prendre des mesures pour la résoudre en engageant des opérations d'acquisitions de terrains auprès des privés ainsi les faire participer à la**

*politique d'aménagement général de la ville par des actions de sensibilisation, les associer dans l'établissement des études urbaines et leurs proposer des opportunités et créneaux d'investissement ainsi que de procéder à des opérations de partenariat entre les opérateurs publics et privés. La nécessité de l'achèvement de l'opération du cadastre et la création de nouveaux sites de développement sur les terrains domaniaux.*

## Récapitulation des données démographiques de Mila (RGPH2008)

♦ *Répartition du Parc logement totale à Mila*

MILA	ACL	AS	ZE	TOTAL
	<b>12200</b>	<b>0</b>	<b>1087</b>	<b>13287</b>

♦ *Le statut d'occupation du logts et TOL*

Habité	Logement secondaire	Inhabité	A usage professionnel	Total	T O L
<b>10390</b>	<b>405</b>	<b>2357</b>	<b>135</b>	<b>13287</b>	<b>6,6</b>

♦ *Répartition des logements habités selon le type de construction*

Immeuble	Maison individuelle	Maison traditionnelle	Autre ordinaire	Const. précaire	ND	Total
<b>2724</b>	<b>6669</b>	<b>617</b>	<b>169</b>	<b>109</b>	<b>102</b>	<b>10390</b>

♦ *Répartition des logements habités selon le nombre de pièces*

Nombre de pièces							TOTAL	TOP
1	2	3	4	5	6&1	ND		
<b>591</b>	<b>1805</b>	<b>3912</b>	<b>2322</b>	<b>643</b>	<b>1053</b>	<b>64</b>	<b>10390</b>	<b>2,0</b>

♦ *Population résidente des ménages ordinaires et collectifs (MOC) selon le sexe et le taux d'accroissement annuel moyen (1998-2008)*

Masculin	Féminin	Total	Taux d'accroissement
<b>34 505</b>	<b>34 548</b>	<b>69 052</b>	<b>1,4</b>

♦ *Répartition de la population résidente des ménages ordinaires et collectifs, selon la commune de résidence et la dispersion*

Agglomération Chef Lieu (ACL)	Agglomérations Secondaires (AS)	Zone Eparsé (ZE)	Total
<b>63251</b>	<b>0</b>	<b>5801</b>	<b>69052</b>

♦ *Taux d'activité et répartition de la population résidente des ménages ordinaires et collectifs âgée de 15 ans et plus selon la situation individuelle et la commune de résidence. (Sexe : Ensemble)*

Actifs	Femmes au foyer	Etudiants écoliers	Retraités	Pensionnés	Autres inactifs	ND	Population 15 ans & +	Taux d'activité
<b>23 479</b>	<b>13 096</b>	<b>8 792</b>	<b>2 764</b>	<b>459</b>	<b>1 736</b>	<b>15</b>	<b>50 341</b>	<b>46,6</b>

## Tableau chronologique de la réglementation algérienne en matière de gestion foncière

Année	Date	Texte
1975	12 novembre	Ordonnance n°75-74 portant établissement du cadastre général et institution du livre foncier, modifiée par la loi n°79-09 du 31 décembre 1980 portant loi de finances pour 1980.
1976	25 mars	Décret n°76-62 relatif à l'établissement du cadastre général, modifié et complété par le décret n°84-400 du 24 décembre 1984 et le décret n°92-134 du 7 avril 1992.
1976	25 mars	Décret n°76-63 relatif à l'institution du livre foncier, modifié et complété par le décret n°80-210 du 13 septembre 1980 et le décret exécutif n°93-123 du 19 mai 1993.
1990	18 novembre	Loi n° 90-25 portant orientation foncière, modifiée et complétée par l'ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995.
1990	1 <sup>er</sup> décembre	Loi n°90-30 portant loi domaniale, modifiée et complétée par la loi n°08-14 du 20 juillet 2008.
1990	22 décembre	Décret exécutif n°90-405 fixant les règles de création et d'organisation des agences locales de gestion et de régulation foncière urbaine, modifié et complété par le décret exécutif n°03-408 du 05 novembre 2003.
1991	17 février	Circulaire portant application de la loi d'orientation foncière.
1991	27 avril	Loi n°91-10 relative aux biens wakfs, modifiée et complétée par la loi n°01-07 du 22 mai 2001 et par la loi n°02-10 du 14 décembre 2002.
1991	27 avril	Loi n°91-11 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, complétée par la loi n°04-21 du 29 décembre 2004 portant loi de finances pour 2005 et par la loi n°07-12 du 30 décembre 2007 portant loi de finances pour 2008.
1991	27 avril	Décret exécutif n°91-117 portant création d'un comité interministériel foncier, modifié et complété par le décret exécutif n°94-89 du 10 avril 1994.
1991	27 juillet	Décret exécutif n°91-254 fixant les modalités d'établissement et de délivrance du certificat de possession institué par l'article 39 de la loi n°90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière.
1991	23 novembre	Décret exécutif n°91-454 1991 fixant les conditions et modalités d'administration et de gestion des biens du domaine privé et du domaine public de l'Etat, modifié et complété par le décret exécutif n°93-303 du 8 décembre 1993.
1991	23 novembre	Décret exécutif n°91-455 relatif à l'inventaire des biens du domaine national.
1992	19 février	Arrêté interministériel fixant les conditions et modalités de cession des terrains nus disponibles relevant du domaine privé de l'Etat et reconnus nécessaires à la réalisation de projets d'investissement, et contenu du cahier des charges type.
1993	2 janvier	Instruction interministérielle n°001 relative à l'établissement de titres de propriété au profit des citoyens attributaires de lots de terrain à bâtir inférieurs à 400 m <sup>2</sup>
1993	27 juillet	Décret exécutif n°93-186 déterminant les modalités d'application de la loi n°91-11 du 27 avril 1991 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, modifié et complété par le décret exécutif n°85-248 du 10 juillet 2005 et par le décret exécutif n°08-202 du 07 juillet 2008.
1993	27 octobre	Instruction interministérielle relative à la régularisation des titres de propriété au profit des citoyens attributaires de lots de terrains à bâtir excédant 400m <sup>2</sup> .

1993	3 novembre	Arrêté interministériel fixant les conditions et modalités d'accès au logement promotionnel financé sur fond de l'épargne.
1994	11 mai	Circulaire interministérielle n°0007 relative à l'expropriation pour cause de d'utilité publique.
1994	7 juin	Arrêté interministérielle n°2 fixant les conditions et modalités d'aliénation des terrains nus ou bâtis relevant du domaine privé de l'Etat et destinés à des opérations d'aménagement foncier et d'urbanisme.
1994	31 juillet	Instruction interministérielle relative à l'établissement des titres de propriété au profit des opérateurs de promotion foncière immobilière et/ou d'activités industrielles sur des parcelles attribuées avant la promulgation de la loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière.
1994	5 septembre	Arrêté interministériel modifié et complété fixant les taux de réduction applicables aux prix des terrains destinés à la réalisation d'opérations de promotion foncière et/ou immobilière à caractère social.
1996	6 avril	Décret exécutif n°96-119 déterminant les modalités d'application de l'article 11 de l'ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995 modifiant et complétant la loi n°90-25 du 18 novembre 1990 portant orientation foncière.
1997	15 décembre	Décret exécutif n°97-483 fixant les modalités, charges et conditions de la concession de parcelles de terre du domaine privé de l'Etat dans les périmètres de mise en valeur, modifié et complété par le décret exécutif n°98- 372 du 23 novembre 1998.
1998	1 <sup>er</sup> décembre	Décret exécutif n°98-381 fixant les conditions et les modalités d'administration, de gestion et de protection des biens wakf.
2000	26 octobre	Décret exécutif n°2000-336 portant création d'un document testimonial écrit de confirmation du bien wakf et des conditions et modalités de son établissement et de sa délivrance.
2003	4 février	Décret exécutif n°03-51 fixant les modalités d'application des dispositions de l'article 8 bis de la loi n°91-10 du 27 avril 1991, modifiée et complétée, relative aux biens wakf.
2003	5 avril	Arrêté interministériel fixant les conditions et les modalités de cession d'immeubles bâtis relevant du domaine privé et l'Etat et destinés à être utilisés pour la réalisation d'opérations d'urbanisme ou de construction, modifié et complété par l'arrêté interministériel du 1 <sup>er</sup> juin 2005.
2003	7 aout	Décret exécutif n° 03-269 fixant les conditions et les modalités de cession des biens immobiliers appartenant à l'Etat et aux offices de promotion et de gestion immobilière (OPGI) réceptionnés ou mis en exploitation avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2004, modifié et complété par le décret exécutif n°06-296 du 2 septembre 2006.
2003	16 septembre	Décret exécutif n°03-313 fixant les conditions et les modalités de reprise des terres agricoles du domaine national intégrées dans le secteur urbanisable.
2003	15 novembre	Arrêté interministériel fixant la forme et le contenu du registre foncier spécifique aux bien wakf.
2007	27 février	Loi n°07-02 portant institution d'une procédure de constatation du droit de propriété immobilière et de délivrance de titres de propriété par voie d'enquête foncière.
2007	23 avril	Décret exécutif n°07-119 portant création de l'agence nationale d'intermédiation et de régulation foncière et fixant ses statuts.
2007	5 novembre	Arrêté fixant les modèles des imprimés à utiliser en matière de

		formalités de publicité foncière et de bordereaux d'inscription d'hypothèque et de son renouvellement.
2008	14 mai	Décret exécutif n°08-144 fixant les attributions et l'organisation de l'inspection des services des domaines et de la conservation foncière.
2008	19 mai	Décret exécutif n°08-147 relatif aux opérations d'enquête foncière et de délivrance de titres de propriété.
2008	1 <sup>er</sup> septembre	Ordonnance n°08-04 fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement.
2009	2 mai	Décret exécutif n°09-152 fixant les conditions et modalités de concession des terrains relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement.
2009	2 mai	Décret exécutif n°09-153 fixant les conditions et modalités de concession et de gestion des actifs résiduels des entreprises publiques autonomes et non autonomes dissoutes et des actifs excédentaires des entreprises publiques économiques.
2009	25 mai	Arrêté fixant le montant et les modalités de versement, au profit du Trésor, des droits perçus à l'occasion des prestations fournies par les conservations foncières.
2010	12 janvier	Décret exécutif n°10-20 portant organisation, composition et fonctionnement du comité d'assistance à la localisation et à la promotion des investissements et de la régulation du foncier.
2010	15 août	Loi n°10-03 fixant les conditions et les modalités d'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'Etat.
2010	23 décembre	Décret exécutif n°10-326 fixant les modalités de mise en œuvre du droit de concession pour l'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'Etat.
2011	10 janvier	Décret exécutif n°11-06 précisant les modalités d'exploitation des terres agricoles relevant du domaine privé de l'Etat et affectées ou rattachées à des organismes et établissements publics.
		Déclassement....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

\*\*\*\*\*

وزارة المالية

المديرية العامة للأموال الوطنية

مديرية أملاك الدولة لولاية ميلة

## موضوع التدخل : اشكالية العقار في اطار التنمية المحلية لولاية ميلة .

من المسلم به ان قضية العقار وطريقة استغلاله تعد مسألة حيوية وقضية جوهرية تتحكم الى حد بعيد في تطوير الشعوب نظرا لاهمية العقار في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المرجوة وتعتبر الملكية العقارية من اهم الثروات التي تتركز عليها النظم الاقتصادية كثرة دائمة لاتزول

في اطار التنمية المحلية على مستوى ولاية ميلة يطرح بشدة اشكال نقص الازمات العقارية التابعة للأموال الخاصة للدولة الموجهة لتلبية الحاجيات الاساسية المرتبطة بمشاريع عمومية للتنمية او في اطار الاستثمار الخاص .

**العقار الحضري :** نظرا لاهمية العقار الحضري الذي يحضى بالاولوية في توطين المشاريع والتجهيزات العمومية وحدث السلطات المحلية نفسها مضطرة في كل مرة الى مراجعة للمخططات الرئيسية للتعمير (pdau) باضافة مساحات اضافية من الاراضي الفلاحية والتابعة للمستثمرات الفلاحية وازمات الخواص ومضاعفة مخططات شغل الاراضي لتجديد الحافظة العقارية الموجهة للتعمير ومطابقة وضعيتها بالنسبة لآليات التعمير بالاضافة الى اللجوء المكثف لعمليات نزع الملكية خاصة فيما يتعلق بمشاريع التجهيز العمومي لاسيما التابعة لقطاع الري والاشغال العمومية او اللجوء الي عملية اقتطاع الاراضي الفلاحية فيما يتعلق بالمشاريع الواجب توطينها خارج المحيط العمراني كالجامة ومراكز ردم النفايات .

لتلبية الحاجيات المستقبلية المتزايدة في اطار مختلف البرامج التنموية وتماشيا مع الاجراءات المتشددة لاقتطاع الاراضي الفلاحية لاسيما تعليمة السيد الوزير الاول رقم **01** المؤرخة في **19** افريل **2010** يستلزم التوجه الى :

**01** إنشاء مخطط رئيس للتهيئة ما بين البلديات بالنسبة لبلديات ( ميلة ، عين النين ، زغاية ، سيدي خليفة، واحد راشدي ) تهدف الى التكفل للمستقبلي بتحقيق الوفرة العقارية ومن جهة اخرى ترشيد وظيف استهلاك الوعاء العقاري للحفاظ على الاراضي الفلاحية وضمان حق الاجيال القادمة

**02** إنشاء اقطاب عمرانية على الاقل بالبلديات الكبرى للتحكم في هيئتها وتنميتها بمجهودات الدولة مع اللجوء الى انجاز ابراج لمشاريع السكن لكل انواعه للاقتصاد في استهلاك الارعية العقارية .

**03** اللجوء الى اقتناء اراضي تابعة للخواص تقع داخل مخططات التعمير لاستيعاب مرافق عمومية .

**04** التصدي لظاهرة البناء اللاشعري

**العقار الاقتصادي:** في انتظار انشاء وتهيئة مناطق نشاطات جديدة يمكن اعتماد استراتيجية تتوافق مع

خصوصية الولاية الفلاحية ولسد نقص العقار الموجه للاستثمار يمكن اعتماد كمرحلة اولى على

**01** الاراضي المتوفرة داخل مناطق النشاطات التابعة للوكالة العقارية والتي عددها **89** قطعة بمساحة

اجمالية تقدر بـ **21** هـ .

**02** استعادة الاراضي الممنوحة في اطار التدابير السابقة بكل الطرق القانونية بسبب كونها لاتزال

عارية ولم تنجز عليها المشاريع نظرا لاختلال المستثمرون بالتزاماتهم التعاقدية والتي يبلغ عددها **265**

قطعة بمساحة اجمالية تقدر بـ **21** هكتار

**03** استعادة الاراضي التابعة للاملاك الخاصة للدولة والموجهة للاستثمار في اطار التدابير القديمة والتي

لاتزال عارية والتي يبلغ عددها بـ **22** قطعة بمساحة اجمالية تقدر بـ **10** هكتار **24** آر

**04** الاستغلال الاراضي التابعة للدولة والوكالة العقارية المتواجدة داخل النسيج العمراني والموجهة

للاستثمار حسب اليات التعمير .

**05** انشاء منطقة التوسع سياحي تتولى الوكالة الوطنية للتطوير السياحي بتهيئتها تبعا للتدابير الجيدة

المنصوص عليها بموجب احكام الامر **04/08** .

في ظل الاشكالية العقارية المطروحة على المستوى الوطني والتي تتمثل في صعوبة اثبات الملكية لمختلف

الارعية العقارية وحدودها وتحديد هوية الملاك وكذا المراحل التي مرت بها الملكية العقارية بالجزائر وكثرة

المنازعات التي تدور حولها وصعوبة تسويتها بحيث تواجه مصالح املاك الدولة صعوبات كبيرة في بعض

الاحيان تتطلب تحقيقات عقارية معمقة لاثبات ملكية العقارات المتعلقة بالملفات المطروحة وهذا لوجود

المعلومات موزعة بين المحافظات العقارية حسب الاختصاص الاقليمي ومديرية مسح الاراضي

والمحافظة العقارية الام بقسنطينة وبين مفتشيات التسجيل بالنسبة للعقود المسجلة وكذا المديرية الجهوية لمسح الاراضي بسطيف بالنسبة للتحقيقات الجماعية والفردية فيما يتعلق باراضي العرش. وستظل هذه الصعوبات مطروحة الى غاية الانتهاء من عملية مسح الاراضي في الوسطين الحضري والريفي والتي تعتبر قمة السياسة العقارية او الادارة التي تخلص المساحة العقارية من الفوضى التي تسودها والهدف من عملية مسح الاراضي هو حصر جميع الممتلكات العقارية سواء كانت حضرية اوريفية لغرض التاكيد من الوضعية القانونية للعقارات وانواعها ومساحتها وطبيعتها وكذا تحديد هوية مالكيها وتعتبر عملية مسح الاراضي بعد انتهائها بمثابة الحالة المدنية للعقار ( **ETAT CIVILE DU FONCIER** ).

بالنسبة للعقار الفلاحي : بعد الغاء نظام التسيير الاشتراكي للاراضي الفلاحية المنبثق عن نظام قانون الثورة الزراعية صدر قانون رقم **19/87** المحدد لكيفيات تسيير الاراضي الفلاحية عن طريق تشكيل مستثمرات فلاحية ( فردية او جماعية ) ومنحها حق الانتفاع الدائم حيث تقدر المساحة الممنوحة والمثبة بموجب عقود ادارية بحوالي **64913** هـ موزعة على **1503** مستثمرة الا ان هذا الاخير اصبح محل الغاء بموجب القانون الذي صدر مؤخرا تحت رقم **03/010** المؤرخ في **15** اوت **2010** المنشا لاسلوب الامتياز لمدة **40** سنة قابلة للتجديد وتتكفل مصالحنا في هذا الاطار باعداد عقود تمويل الانتفاع الى الامتياز وتحصل اتاوى طبقا لاحكام المادة **41** من قانون المالية لسنة **2010** .

اهم الملفات المطروحة على الساحة العقارية بالولاية والتي تتطلب متابعة خاصة لتسويتها :

**01** العدد الكبير لقرارات نزع الملكية والتي لم يتم اشهارها لنقل ملكية الاراضي والممتلكات المتروعة لفائدة الدولة لاسيما مشروع سد بني هارون ، الطريق السيار بالاضافة الى عدد معتبر من الاراضي المتروعة للفائدة قطاع الري والاشغال العمومية

**02** عدم اشهار الاحكام القضائية المتعلقة بقطع ارضية كائنة ببلدية ميله موضوع انجاز مرافق عمومية ( مدرسة الشرطة ، مقر الحرس البلدي ، مديرية التخطيط ، مقر مفتشية العمل ومؤسسات تعليمية ... ) تم تعويض اصحابها من ميزانية بلدية ميله

**(16 حكم) والولاية ( 04 احكام) نظرا لعدم وجود الخبرات والمخططات المصادق عليها من طرف العدالة لتسوية الوضعيات المشغولة .**

**03** القيام باجراءات تحديد الملكيات العمومية سواء كانت طبيعية او اصطناعية مثال ( المجاري المائية ، الوديان ، الطرقات ، المساحات الخضراء ...) وفق ما نص عليه قانون الاملاك الوطنية لاسيما الواقعة داخل المحيطات العمرانية لضمان حمايتها من كل انواع التعدي والمساس بها وتقيدها ضمن عمليات مسح الاراضي

**04** اشهار قرارات الادماج للقطع الارضية في الاحتياطات العقارية البلدية التي صدرت بشانها مداوات مصادق عليها قبل صدور قانون التوجيه العقاري والذي من شانها تامين وتحديد وتحيين الحافظة العقارية للبلديات .

**05** ضرورة ايداع البطاقات التعريفية للعقارات المشغولة من طرف الهيئات والمصالح العمومية على مستوى ادارة املاك الدولة قصد تسجيلها في الجدول العام للعقارات التابعة للاملاك الوطنية تبعا لاحكام المادة **83** من قانون المالية لسنة **2003**.

اما فيما يتعلق بعملية مسح الاراضي كان من الافضل على مستوى ولاية ميلة تقديم المسح العقاري الحضري على المسح العقاري الريفي نظرا لصعوبات التحقيقات العقارية وتحديد هوية الملاك لتسهيل إنجاز برامج التجهيز العمومي التي اغلبها تستوعب العقار الحضري.

**بعض الأحكام القضائية التي صدرت ضد  
بلدية ميلة وقد تم تنفيذها والمتعلقة بالعقارات  
المنجز فوقها مرافق عمومية**

الرقم	الطرف المدعي	موضوع النزاع	قيمة التعويض
01	ورثة بوالصوف	طلب التعويض على قطعة أرض تم التشييد فوقها مدرسة ابتدائية صدراتي بصناوة + مساكن وظيفية	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية أن تعويض المدعين بمبلغ قدره 388.839.00 دج وتم تنفيذ الحكم
02	ورثة بوالصوف	طلب التعويض على قطعة أرض أقيم عليها مركز صحي قرب الحماية المدنية	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية أن تعويض المدعين بمبلغ قدره 1.802.196.00 دج وتم تنفيذ الحكم
03	ورثة بوالصوف	طلب التعويض على قطعة أرض التي أقيم عليها مؤسسة الوقاية	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية أن تعويض المدعين بمبلغ قدره 319.838.00 دج وتم تنفيذ الحكم
04	ورثة بوفنارة	طلب التعويض على قطعة أرض التي أقيم عليها SOMACO	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية والولاية بالتضامن أن يدفعوا للمدعين مبلغ 15.150.000.00 دج وتم تنفيذ الحكم
05	ورثة بوالصوف	طلب التعويض عن قطعة أرض أنجز عليها طريق قرب مؤسسة الوقاية	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية أن تعويض المدعين بمبلغ قدره 29.890.300.00 دج وتم تنفيذ الحكم
06	ورثة بوالصوف	طلب التعويض على قطعة رقم 42.41.40 أقيم عليهم مساكن إجتماعية	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية أن تعويض المدعين بمبلغ قدره 1.247.000.00 دج وتم تنفيذ الحكم
07	ورثة بوعروج محمد	طلب التعويض عن قطعة الأرض التي أقامت البلدية بإنجاز طريق يؤدي إلى مقر الولاية	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية أن تعويض المدعين بمبلغ قدره 16.525.200.00 دج وتم تنفيذ الحكم

Etat des contentieux concernant des affaires foncières entre La commune de Mila et des propriétaires privés. (Source APC Mila)

08	ورثة بن محجوب حسين	طلب التعويض عن قطعة الأرض التي أقامت البلدية بإنشاء فوقها سكنات إجتماعية وتخصيص ومرافق عمومية أخرى	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية أن تعوض المدعين بمبلغ قدره 70.960.000.00 دج تم تنفيذ الحكم
09	ورثة بن قارة مصطفى	طلب التعويض عن قطعة الأرض تم شق فيها طريق من طرف البلدية	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية بأن تدفع للمدعين مبلغ قدره 882.000.00 دج تم تنفيذ الحكم
10	ورثة بوعروج الزهرة	طلب التعويض عن قطعة أرض تم الإستلاء عليها من طرف البلدية وإنشاء المنطقة الصناعية طريق زغاية	تم الفصل في القضية بإلزام البلدية بأن تدفع للمدعين مبلغ قدره 13.440.000.00 دج تم تنفيذ الحكم

Etat des contentieux concernant des affaires foncières entre La commune de Mila et des propriétaires privés. (Source APC Mila)

بعض الأحكام القضائية التي صدرت ضد  
بلدية ميلة ولم يتم تنفيذها والمتعلقة بالعقارات  
المنجز فوقها مرافق عمومية .

الرقم	الطرف المدعي	موضوع النزاع	قيمة التعويض
01	ورثة بوالصوف	طلب تعويض عن قطعة أرض تم شق فيها طريق من طرف البلدية والمسماة القرمودية .	تم الفصل في القضية بتعين خبير .
02	ورثة حديجي	طلب تعويض عن قطعة أرض التي قامت البلدية بإنشاء فوقها بنايات ومرافق عمومية .	لم يتم الفصل فيها بعد .
03	ورثة بوعروج زكية	طلب تعويض عن قطعة أرض تسمى بلاد القايد التي قامت البلدية بالإستيلاء عليها من أجل إقامة مرافق عمومية .	تم الفصل في القضية بالزام البلدية بتعويض المدعين بدفع مبلغ يقدر ب: 8.446.000.00 دج لم يتم التنفيذ بعد .

Etat des contentieux en cours concernant des affaires foncières entre La commune de Mila et des propriétaires privés. (Source APC Mila)

## **Abstract:**

The issue of the land question represents one of the main factors influencing on the policy of urban adjustment for the whole city of the world. Without this substance, being rare and nonrenewable, it reveals not to be possible for executing new projects and developing cities and urban areas.

However, the necessity of adopting such a properties policy as adequate for the cities' financial and legal aspect, for the construction purpose of an urban, complete and adhesion project, does not seem to be as clear it looks for the responsible persons and active managers of our towns in Algeria, which just rely on some individual operations (acquisition and/or expropriation) in order to release the plot of lands required for the execution of various developmental projects.

Through this research conducted by us, vis-à-vis the town of Mila, which represents a concrete example of a town suffering from a crucial properties problem, in addition to the landslide phenomena, since this town includes immovable properties of individual type in utmost the expected extension areas.

As a result of these supra mentioned problems, the town is unable to find solutions and execute an everlasting urban project for coverage purpose of the current and future needs of its inhabitants. This humble work enables concluding that this immovable lands' issue should be integrated in the first phase of the urban project phases for the adjustment of the town, by taking as partners all the active persons in this issue within the scope of the partnership and functional complementarity among those effective persons and the organism specialized in the application and cooperation in this properties policy.

**Key words:** land, urban coherence, urban project, land policy, Mila.

## ملخص

تعتبر قضية العقار من أهم العوامل المؤثرة على سياسة التهيئة العمرانية لجميع المدن في العالم. بدون هذه المادة النادرة والغير متجددة، ليس من الممكن انجاز مشاريع جديدة وتطوير المدن والمناطق الحضرية.

مع ذلك، ضرورة انتهاج سياسة عقارية ملائمة للإطار المادي والقانوني للمدينة لإنجاز مشروع حضري متكامل ومتناسق لا تبدو بهذا الوضوح لدى المسؤولين والفاعلين المسيرين لمدننا في الجزائر والذين يقتصرون على بعض العمليات الفردية (اقتناء\او نزع الملكية) لتحرير القطع الأرضية اللازمة لإنجاز مختلف المشاريع التنموية.

من خلال تطرقنا لهذا الموضوع بإنجاز دراستنا حول مدينة ميلة، هذا المثال الحي عن مدينة تعاني بالإضافة الى مشاكل انزلاق التربة، مشكل عقاري حاد نتيجة توفر هذه الأخيرة على العقار ذو الطابع الفردي في أغلب مناطق التوسع المبرمجة.

نتيجة لهذا المشكل، المدينة عاجزة عن إيجاد حلول وانجاز مشروع حضري مستدام لتغطية المتطلبات الحالية والمستقبلية لسكانها. هذا العمل المتواضع مكنا من التوصل الى أن قضية العقار أولوية يجب ادراجها في بداية مراحل المشروع الحضري لتهيئة المدينة وذلك لتحديد معالمه كما يجب أن ترافق تطور إنجازهِ الاستراتيجي والعملي. يجب أيضا اشراك جميع الفاعلين المعنيين بالقضية في إطار الشراكة والتكامل الوظيفي بين هؤلاء الفاعلين والجهاز المختص في تطبيق وتنسيق هذه السياسة العقارية.

**الكلمات المفتاحية:** العقار، الانسجام الحضري، المشروع الحضري، السياسة العقارية، ميلة.

## **Résumé :**

La question foncière constitue un élément clé de la politique d'aménagement urbain de toutes les villes au monde. Sans foncier, matière rare et non renouvelable, il n'est tout simplement pas possible de réaliser de nouvelles constructions, de développer nos villes et agglomérations.

Néanmoins, cette évidence que l'absence d'une stratégie foncière publique peut se révéler paralysante pour la réalisation d'un projet de territoire cohérent n'est pas aussi claire chez les responsables et acteurs de nos villes algériennes qui réduisent la politique foncière à des simples actions foncières ponctuelles (achats et expropriation des terrains) nécessaires pour la réalisation des différents projets de développement.

Notre recherche sur la ville de Mila constitue un exemple concret d'une collectivité confrontée en plus du problème de glissement des terrains, à des problèmes liés au statut juridique privé des terrains entourant son centre urbain et programmés pour l'extension future de la ville. Face à cette situation, Mila semble être incapable de penser au projet de développement urbain durable de son territoire urbain afin de répondre aux besoins actuels et futurs de sa population.

Ce travail modeste de recherche montre qu'il est indispensable que la question foncière soit traitée très en amont, dès la définition du projet de territoire et ensuite tout au long de sa maturation et de son élaboration stratégique et opérationnelle. Aussi, il faut mobiliser tous les acteurs concernés par la thématique dans un cadre de partenariat et de concertation entre ces derniers et l'opérateur foncier conducteur et manager de cette politique foncière.

**Mots clés :** Foncier, Cohérence urbaine, Projet urbain, Politique foncière, Mila.

***B.Radhwane***

