

INTEGRATION DES SPECIFICITES DU LITTORAL DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

MEGHFOUR KACEMI MALIKA¹, TABEL AOUL KHEIRA²

¹ Chargée de cours, Département d'architecture, USTO, malikak2000@hotmail.com

² Professeur, Département d'architecture, USTO, katabet@yahoo.fr

RESUME

Le littoral est une entité géographique nécessitant un aménagement spécifique, qui ne peut se concevoir sans une réelle prise en compte des impératifs écologiques indispensables au maintien des écosystèmes et des potentialités économiques.

Le présent article propose une méthodologie d'intégration des spécificités du littoral dans les documents d'urbanisme.

Etant donné les enjeux de protection et de préservation des espaces sensibles, l'aménagement du littoral doit s'opérer dans un cadre juridique clair et précis. La méthodologie développée tient compte de la hiérarchie des normes et des instruments à savoir la loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme, la loi édictant les prescriptions particulières relatives au littoral, le Plan d'Aménagement Côtier (PAC), le Plan Directeur d'Aménagement et d'urbanisme (PDAU), et le Plan d'Occupation des Sols (POS).

A l'échelle de la planification (PDAU), on propose de rechercher les principales zones de conflit d'usage, et les sources de pollution.

A l'échelle de la composition urbaine (POS), on doit tout d'abord identifier les paramètres à prendre en considération dans le cadre de l'aménagement pour chacune des spécificités définies. Ensuite on définit la prescription correspondante et les types d'intervention à entreprendre. Enfin, on établit la traduction des éléments architecturaux et urbanistiques dégagés, dans le POS.

MOTS CLES : Littoral – Aménagement – Protection - Documents d'Urbanisme- Développement Durable

SUMMARY

The littoral is a geographical entity requiring specific planning, which cannot be conceived without taking into account the ecological requirements to the maintenance of the ecosystems and economic potentialities of the coastal areas. This paper presents a methodology aiming at the integration of the littoral specificities in the documents of town planning.

Given the high preservation and protection stakes of these sensitive spaces, the littoral planning should operate within a well defined legal framework. The methodology developed here takes into consideration the hierarchy of standards and planning instruments ; knowingly the law relating to management and urban planning, the law enacting the particular regulations specific to the littoral, the Plan of Coastal planning (PAC), the Master plan of urban design and town planning (PDAU), and the Plan of land occupation (POS).

First, at the Planning level (PDAU), the main zones of conflict of use as well as the sources of pollution have to be determined. Then, at the urban design level (POS), for each defined specificity, the parameters to be taken into account within the framework of planning should be identified, as well as the corresponding regulation and the types of interventions to be undertaken. Finally, architectural and urbanistic elements must be drawn up within the land occupation plan (POS).

KEYWORDS: Littoral - Planning - Protection - Documents of Town planning – Sustainable Development

1 INTRODUCTION

La bande côtière séduit d'emblée par la beauté de ses sites, la mer lui confère notoriété, attractivité, et un rôle stratégique dans les perspectives de développement grâce à ses particularités paysagères, socio-économiques et ses caractéristiques physiques et climatiques remarquables. En effet le littoral abrite un grand nombre d'écosystèmes parmi

les plus complexes, les plus divers et les plus productifs de notre planète.

Si le littoral concentre de nombreuses ressources et opportunités, il est aussi exposé aux pollutions, nuisances et autres dégradations dues au développement des activités économiques.

Pour que le littoral conserve sa productivité et ses fonctions

naturelles, il faut améliorer la planification et la gestion de son développement. L'aménagement des zones littorales doit se fonder sur une base scientifique tenant compte de ses caractéristiques géomorphologiques et climatiques et conciliant les exigences des divers secteurs économiques dont la survie dépend de ses écosystèmes ([4], [5])

2 LE LITTORAL EN ALGERIE : UN ETAT DE FAIT

Le littoral algérien s'étend sur 1200 km. Il représente un écosystème fragile et constamment menacé de dégradation en raison de la concentration de la population (2/3 de la population sur 4% du territoire seulement), des activités économiques et des infrastructures le long de la bande côtière) [3].

A cette forte concentration de la population permanente s'ajoute une population estivale supplémentaire. A ce propos, il faut signaler qu'en Algérie il n'existe aucune politique visant à gérer et à promouvoir le tourisme balnéaire, encore moins d'une manière durable, même si actuellement, on assiste à une prise de conscience de la part des pouvoirs publics : les thèmes «environnement, aménagement du territoire et développement durable du tourisme» sont au cœur des débats. Une des principales mesures prises dans ce cadre est la promulgation de la loi 03-01 du 17-02-2003 relative au développement durable du tourisme, la loi 03-02 du 17-02-2003 fixant les règles générales d'utilisation et d'exploitation des plages et la loi 03-03 du 17-02-2003 relative aux zones d'expansion et sites touristiques. La majorité des Zones d'expansion Touristique (ZET)¹ ont été détournées de leur vocation initiale, leurs terrains d'assiettes ont servi pour implanter des lotissements et des coopératives immobilières [6].

Par ailleurs le développement économique et social en Algérie a négligé l'environnement marin bien que le monde s'accorde à admettre que la mer et les zones côtières sont d'une importance vitale. Il en résulte de graves atteintes à l'environnement, favorisées par une réglementation générale² qui ne tient pas compte des spécificités des régions. En effet l'intérêt accordé à la protection et à la valorisation du littoral en Algérie est récent, la loi relative à la protection et à la valorisation du littoral a été promulguée en février 2002, son application effective nécessite

l'élaboration de 11 textes juridiques.³

Le littoral en Algérie est donc confronté à des problèmes multiples. On constate l'absence d'une prise en charge effective et d'une gestion appropriée.

3 METHODOLOGIE D'INTEGRATION DES SPECIFICITES DU LITTORAL DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

La méthodologie d'intégration des spécificités du littoral dans les documents d'urbanisme proposée consiste à :

1. développer une connaissance sur le littoral, en insistant sur les caractéristiques géomorphologiques, physiques et climatiques et leur intégration dans les documents d'urbanisme; les potentialités économiques et leur impact sur les milieux littoraux ; et enfin à vérifier l'existence d'un mode d'aménagement qui répond à la spécificité et aux contraintes du littoral et qui tient compte de son identité géographique et de la présence de la mer.
2. définir le cadre juridique de l'aménagement du littoral, et les différents instruments de gestion et de protection du littoral dans divers pays du monde,
3. énoncer des recommandations pour l'intégration des spécificités du littoral à l'échelle de la planification (PDAU) et de la composition urbaine (POS).

Les actions à mener pour l'intégration des spécificités du littoral dans les documents d'urbanisme sont présentées dans la figure 1.

Pour établir la traduction des éléments urbanistiques et architecturaux dégagés dans les documents d'urbanisme, il faut identifier les actions à entreprendre pour chacune des spécificités définies (figure 2).

L'aménagement du littoral doit s'opérer dans un cadre juridique clair et précis, tenant compte de la hiérarchie des normes et des documents, à savoir la loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme, la loi édictant les prescriptions particulières au littoral, le plan d'aménagement côtier, le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme, et enfin, le plan d'occupation des sols.

¹ Les Z.E.T ont été créés par l'ordonnance du 26 mars 1966. on compte 173 unités spatiales dont 141 localisées sur le littoral (soit 74%) classées par décret 88-232 du 05-11 1988 dans 14 Wilaya littorales.

² Avant la promulgation de la loi spécifique au littoral en février 2002, le littoral n'était connu sur le plan juridique que sur la base de l'article 44 de la loi 90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme, selon cette loi, «toute construction sur une bande du territoire de 100 mètres de large à partir du rivage est frappée de servitude de non aedificandi», malgré cela beaucoup de personnes continuent à édifier des constructions dans cette zone. Ces dépassements sont encouragés par la confusion des textes puisque sur cette bande de 100 mètres sont «toutefois autorisées des constructions nécessitant la proximité immédiate de l'eau».

³ La loi «littoral» a été promulguée suite au constat des dégradations. Une fois la loi votée, la pression se relâche et les décrets tardent à venir. Ainsi la loi «littoral» nécessite pour son application effective pas moins de 11 décrets. De même pour la loi 90-29 qui a prescrit la zone inconstructible des 100 mètres, «toutefois, les constructions nécessitant la proximité de la mer sont autorisées» le décret spécifiant ces activités n'a pas été promulgué à ce jour. Cette «brèche» dans la loi 90-29 a permis bien des abus. En l'absence de textes clairs la loi est plus contournée qu'appliquée strictement.

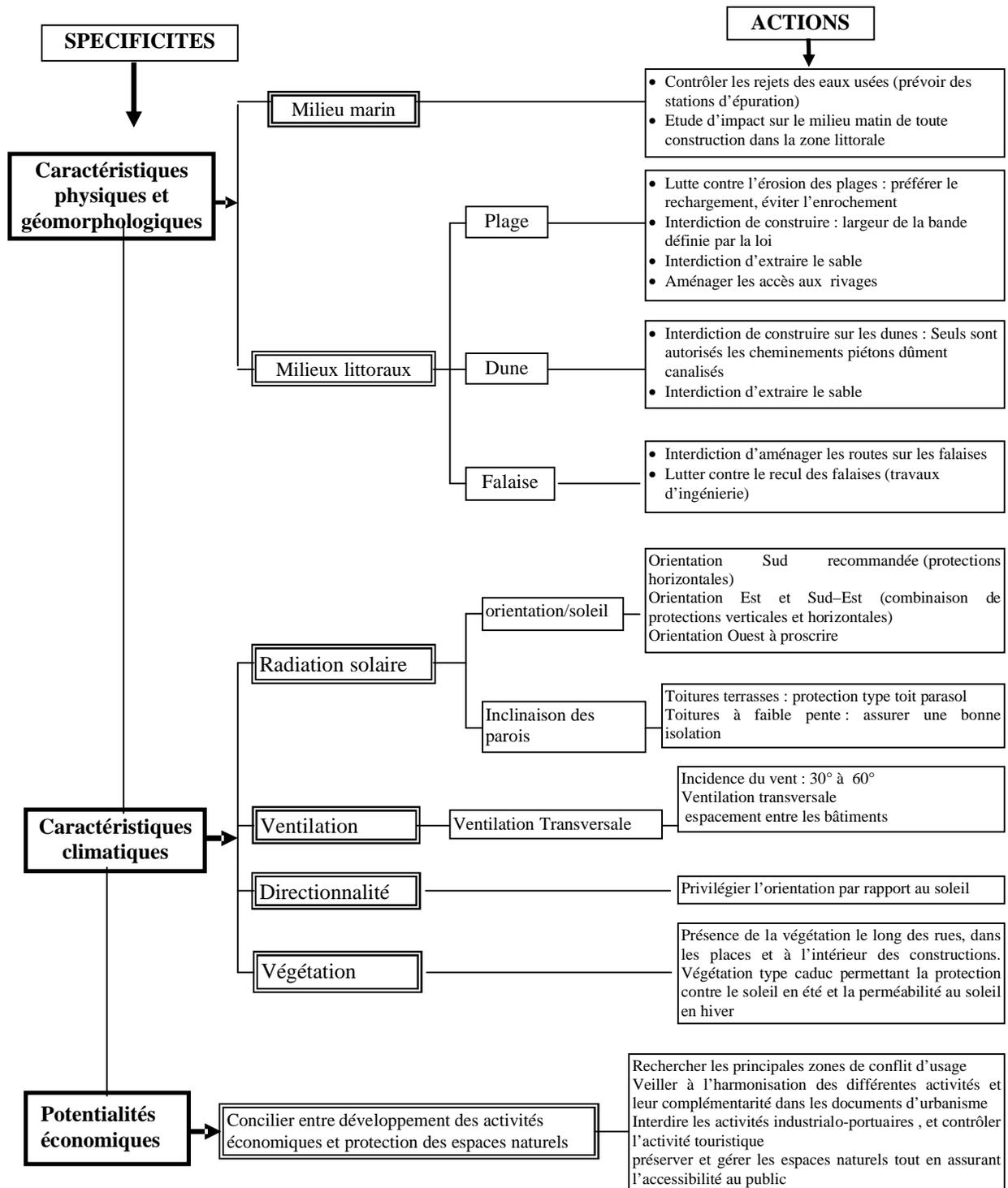


Figure 1 : Actions à mener pour l'intégration des spécificités du littoral dans les documents d'urbanisme, Source Meghfour KACEMI. M p.67

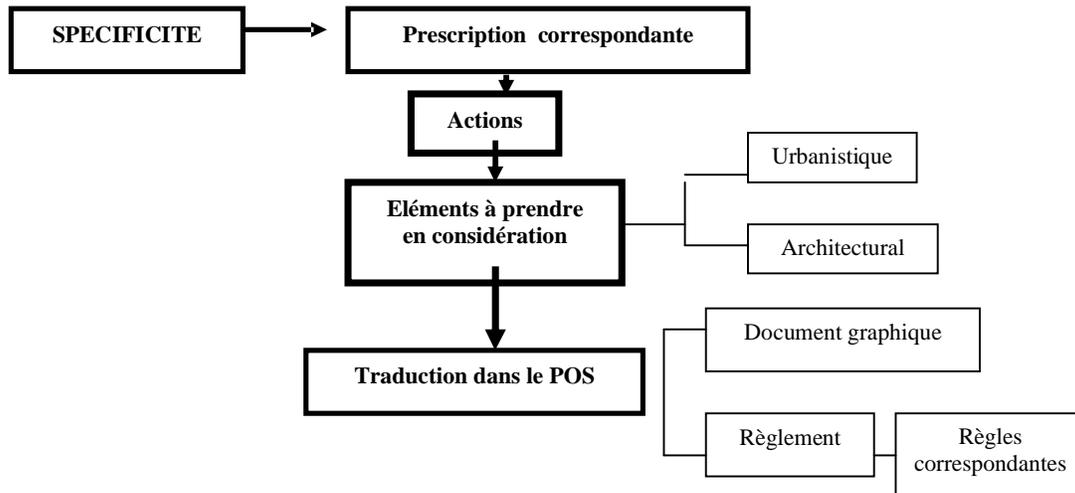


Figure 2 : Intégration des spécificités du littoral dans les documents d'Urbanisme. Source : Meghfour KACEMI. M. p.71

3.1 La loi 02-02 du 05-02-2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral

Cette loi innove dans la mesure où elle revalorise une dimension naturaliste des espaces côtiers. Elle ne définit pas précisément «un aménagement du littoral», elle montre plutôt que la protection et la valorisation contribuent de façon générale à l'aménagement. Un aménagement qui rompt avec l'idée répandue jusqu'alors que l'aménagement signifie équiper plus, construire plus. L'aménagement du littoral n'est plus inscrit dans une logique productiviste, mais plutôt dans la perspective du Développement Durable.

Il faut souligner qu'une bonne partie des dispositions de cette loi a besoin d'être développée et précisée.

Par ailleurs la loi délimite trois bandes dans le littoral tel que défini à l'article (07), dans lesquelles sont édictées des restrictions relatives à l'urbanisation (voir figure 3) [2].

BANDE 1 :

Il s'agit de la bande inconstructible des 100 mètres instaurée par la loi 90-29⁴, dont la largeur peut atteindre 300 mètres à partir du rivage pour des motifs liés au caractère sensible du milieu côtier (article 18). Cette bande inclut le rivage naturel dans lequel sont interdits la circulation et le stationnement des véhicules (sauf les véhicules de service, de sécurité, de secours, d'entretien ou de nettoyage des plages). Les conditions et les modalités d'extension de cette zone et d'autorisation des activités permises sont fixées par voir réglementaire.

BANDE 2 :

D'une largeur de 800 mètres ou sont interdites (alinéa 1 de l'article 16):

Les voies carrossables nouvelles parallèles au rivage. Toutefois, en raison des contraintes topographiques de configuration des lieux ou de besoins des activités exigeant la proximité immédiate de la mer, il peut être fait exception à cette disposition.

BANDE 3 :

Dont la largeur est de 3 km, dans cette bande sont interdits :

- Toute extension longitudinale du périmètre urbanisé (article 12), c'est à dire toute extension parallèle au rivage.
- L'extension de deux agglomérations adjacentes situées sur le littoral à moins que la distance les séparant soit de cinq (5) km au moins (article 12), cette mesure est établie pour éviter des agglomérations trop importantes sur le littoral et pour préserver les espaces naturels de la commune de l'urbanisation
- Les voies de transit nouvelles parallèles au rivage (alinéa 3 article 16).

Les constructions et les occupations du sol directement liées aux fonctions des activités économiques autorisées par les instruments d'urbanisme dans la bande des 3 km sont réglementées (article 14).

⁴ Loi 90-29 du 1er décembre 1990, relative à l'aménagement et à l'urbanisme

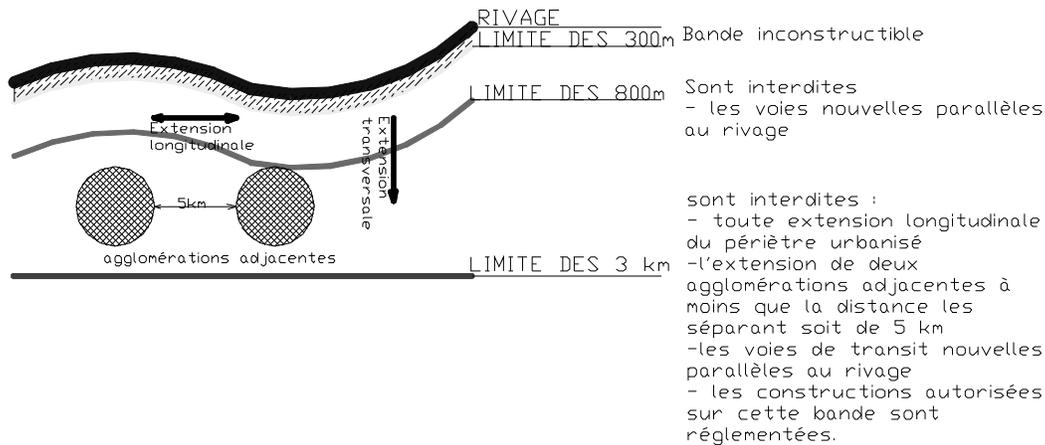


Figure 3 : Bandes délimitées par la loi « littoral ». Source : Meghfour KACEMI. M. p.54

3.2 Le plan d'aménagement côtier (PAC)

Le PAC a pour objet de délimiter l'espace littoral et d'identifier les différentes sources et formes de pollution et d'érosion. La proposition de délimitation de l'espace littoral s'est faite sur la base de critères physiques⁵. Ainsi au niveau des zones des falaises il a été retenu une profondeur de 800 mètres et au niveau des espaces relativement plats, il a été retenu une profondeur de 3 km. Il a été intégré les espaces forestiers (forêts et maquis dégradés) dans leur intégralité, les plaines littorales, les terres à vocation agricole, les zones humides et les sites historiques.

3.3 Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU)

Le PDAU fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires concernés, il détermine la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure⁶.

Le PDAU doit être compatible avec les orientations de la loi 02-02 du 05-02-2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral et fixer les termes de référence des POS.

3.4 Le plan d'occupation des sols (POS)

En Algérie, Le POS⁷ est un instrument de gestion et de planification urbaine dont la finalité est un règlement de détail, procédant d'une politique de protection (notamment par l'interdiction de construire). Dans le respect des dispositions du PDAU, Le POS fixe de façon détaillée les droits d'usage du sol et de construction pour le secteur concerné. Le POS en tant qu'instrument d'urbanisme réglementaire de détail doit normalement permettre de mieux cerner les critères de spécificité des lieux.

La plupart des communes du pays sont actuellement dotées aujourd'hui de PDAU, et une quantité non négligeable de POS a été élaborée ou en cours d'élaboration. Cependant certaines insuffisances ont été constatées⁸, parmi lesquelles on cite l'absence de relation entre la spécificité des régions telle que définie par la loi relative à l'aménagement du territoire⁹ (littoral, zones steppiques, zones montagneuses...etc.) et les aspects fortement homogénéisant de la réglementation des PDAU et des POS.

⁵ En France les pouvoirs publics ont décidé de définir le littoral à partir de critères juridiques internes de nature administrative, à savoir les limites des circonscriptions administratives existantes. Pour plus de sécurité juridique, la liste des 1130 communes concernées est fixée par décret [1].

⁶ Décret exécutif 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.

⁷ Décret exécutif 91-178 du 28 mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du plan d'occupation des sols et le contenu des documents y afférents.

⁸ La synthèse des travaux du regroupement avec les bureaux d'études, les maîtres d'ouvrages et les élus locaux, organisé à Alger par le ministère de l'habitat et de l'urbanisme le 16 octobre 1999 et consacré à l'évaluation des instruments d'urbanisme a permis de dresser un constat préliminaire riche d'enseignement après dix ans d'existence de ces instruments.

⁹ La loi 87-03 du 27-01-1987 abrogée par la loi 01-20 du 12-12-2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire.

4 INTEGRATION DES SPECIFICITES DU LITTORAL DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

La méthodologie d'intégration des spécificités du littoral est présentée, d'abord à l'échelle de la planification à travers le PDAU, ensuite à l'échelle de la composition urbaine à travers le POS.

4.1 Recommandations pour l'intégration des spécificités du littoral dans le PDAU

A l'échelle de la planification (PDAU), l'intégration des spécificités du littoral consiste essentiellement à rechercher les principales zones de conflit d'usage, et l'impact des pollutions et nuisances de toutes natures.

Le découpage du périmètre du PDAU conformément à la loi relative au littoral (loi 02-02 du 05-02-2002) en trois bandes permet de constater les incohérences présentes dans l'aménagement et d'énoncer les recommandations correspondantes pour remédier à la situation :

- Les projet de réalisation des ZET dans la zone des 300 mètres empiètent généralement sur les espaces naturels (dunes de sable, plages, falaises, etc.). L'implantation de la ZET doit prendre en compte le caractère sensible et paysager du site.
- L'activité agricole doit limiter et contrôler l'utilisation des engrais et des produits chimiques qui constituent une source de pollution du milieu marin.
- Les activités industrielles qui sont situées à la limite de la bande des 800 mètres doivent être déplacées au delà de la limite de la bande des 3 km

Le projet de réalisation des voies de transit dans la bande des 3 km ainsi que les extensions longitudinales des périmètres urbanisés dans la bande des 800 mètres et dans la bande des 3 km sont en contradiction avec la loi «littoral».

4.2 Recommandations pour l'intégration des spécificités du littoral dans le POS

Les zones urbanisées et à urbaniser : Il s'agit de la bande des 3 km. Les recommandations proposées intègrent l'aspect de durabilité et l'impératif de protection des espaces sensibles. L'aménagement du littoral doit s'établir en profondeur et le découpage des zones homogènes¹⁰ doit

être superposé au découpage prescrit par la loi «littoral».

L'intégration des spécificités du lieu (géomorphologiques, physiques, climatiques et potentialités économiques), est résumée dans le tableau 1

Les zones naturelles : Il s'agit des zones naturelles à protéger en raison de l'existence de risques et de la qualité des sites. Ces zones peuvent néanmoins accueillir certaines activités à caractère touristique ou de loisir. Elles comprennent :

- Les secteurs (1) correspondant aux sites naturels remarquables ou caractéristiques du littoral. Dans le POS ce sont des aires classées et frappées de servitude de non aedificandi. Si ces secteurs sont menacés d'érosion et de recul, ils seront classés en zones critiques, et feront l'objet d'une réhabilitation et d'une restauration (tableau 2).
- Les secteurs (2) où peuvent être autorisées les activités de loisirs ou autres (ces activités seront définies par voie réglementaire), voir tableau 3.

5 CONCLUSION

L'intégration des caractéristiques géomorphologiques et physiques, permet de soustraire à l'urbanisation pressante des espaces rares et convoités (milieux littoraux). L'intégration du facteur climat, permet de réduire considérablement la consommation énergétique, offre de meilleures conditions de confort et favorise une architecture adaptée à son environnement.

D'autre part, le littoral a des potentialités économiques, qui constituent des ressources essentielles pour les zones côtières. La préservation des usages liés à la mer et leur développement est une condition nécessaire à la vitalité du littoral. La cohabitation de ces usages pose certains problèmes, en particulier la dégradation possible de l'environnement. Il y a donc un véritable enjeu de faire cohabiter l'ensemble de ces activités. Cet enjeu est obligatoirement complété par un enjeu de développement durable qui implique une préservation des espaces et des richesses naturelles. Pour atteindre cet objectif, la recherche des principales zones de conflit d'usage ainsi que l'harmonisation des différentes activités et leur complémentarité sont nécessaires.

¹⁰ Le territoire couvert par un POS est découpé en zones homogènes délimitées sur les documents graphiques. Ces zones homogènes correspondent aux zones urbaines (dans lesquelles les capacités des équipements publics existant ou en cours de réalisation permettent d'admettre immédiatement ou à des échéances variées des constructions) et aux zones naturelles (zones à protéger en raison de l'existence de risques ou de nuisances d'une part et d'autre de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt) [7].

Le décret exécutif 91-178 du 28 mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du plan d'occupation des sols et le contenu

des documents y afférents ne définit pas les zones homogènes.

REFERENCES

- [1] Becet, J-M. (2002), Le droit de l'urbanisme littoral, les Presses Universitaires Rennes.
- [2] Meghfour Kacemi M. 2004 Recommandations pour l'élaboration des PDAU et des POS dans les zones littorales. Editions Dar El Gharb.
- [3] Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (M.A.T.E.), (2000), Rapport sur l'état et l'avenir de l'environnement.
- [4] Paskoff, R., (1993). Les littoraux, Impact des aménagements sur leur évolution, éd. Masson.
- [5] Marcadon, J., et al (1999). Les littoraux espaces de vies, SEDES.
- [6] Tessa, A., «Economie touristique et aménagement du territoire», O.P.U, 1993
- [7] Vedrine, H., (1979). Mieux aménager sa ville. Ed. du Moniteur.

LISTE DES SIGLES

- PAC** Plan d'Aménagement Côtier
- PDAU** Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- POS** Plan d'Occupation des Sols
- ZET** Zones d'Expansion Touristique