

Quand les pouvoirs publics produisent de nouvelles marginalités urbaines : les recasés de Nedjma à Oran (Algérie)

Fouzia Bendraoua, Sid Ahmed Souiah***

Introduction

Les marges urbaines non réglementaires aux alentours des villes du Sud sont des territoires de replis produits par des populations aux revenus modestes, celles qui sont exclues de l'offre formelle de l'immobilier et du foncier urbain [Souiah, 2003]. Deux processus sont souvent mis en œuvre : l'invasion de terrains et le lotissement clandestin [Ameur, 1985 ; Durand-Lasserre, 1986 ; Signoles, 1994]. Ces productions spatiales non contrôlées dépendent des conditions sociales et économiques des populations qui les fabriquent, et de l'action et des stratégies des acteurs. Elles sont perçues et traitées selon les conjonctures sociales et politiques. Elles supposent des stratégies d'occupation, de résistance, d'opposition et de négociation avec les institutions en charge de la ville. Cette fabrication informelle des marges urbaines produit de la précarité dans les conditions d'habitat, d'environnement et de statut. Territoires dévalorisés par la perception, territoires en difficulté qui appellent des réponses de la part des pouvoirs publics, territoires de l'illégalité du point de vue institutionnel (envahissement, opposition, contestation, profit), ils supposent une maîtrise et des solutions de la part des pouvoirs publics.

L'opération analysée dans ce travail ¹ a débuté en 1982. Elle devait permettre le relogement de 2000 personnes qui vivaient dans un bidonville d'Oran, mais cette opération a très vite dérapé puisque 5 000 lots de recasement furent initiés pour déplacer les nombreux citadins oranais aux revenus modestes qui occupaient illégalement des terrains à haute valeur foncière de la ville intra-muros. Le lieu où furent cantonnés les recasés est passé d'un simple hameau de quelques centaines d'habitants à une agglomération suburbaine de plus de 33000 habitants selon le dernier recensement algérien (1998), occupant une surface de 330 hectares où se

* Université de Reims, IATEUR, Laboratoire « Habiter » – fouzia.bendraoua@yahoo.fr.

** Université de Cergy-Pontoise (MRTE), chercheur au GREMAMO-SEDET – sid_souiah@yahoo.fr

1. Ce travail est le fruit d'enquêtes sur le terrain (Daïra d'Es-Sénia, APC de Sidi Chahmi, Agence Foncière d'Es-Sénia, Elus et acteurs locaux...).

côtoient établissements industriels, zone de dépôt, brocante et les sept tranches de recasement composées de lots de 120m², les lotissements communaux, le tout sur un site marécageux, non viabilisé et sous équipé (fig. 1).

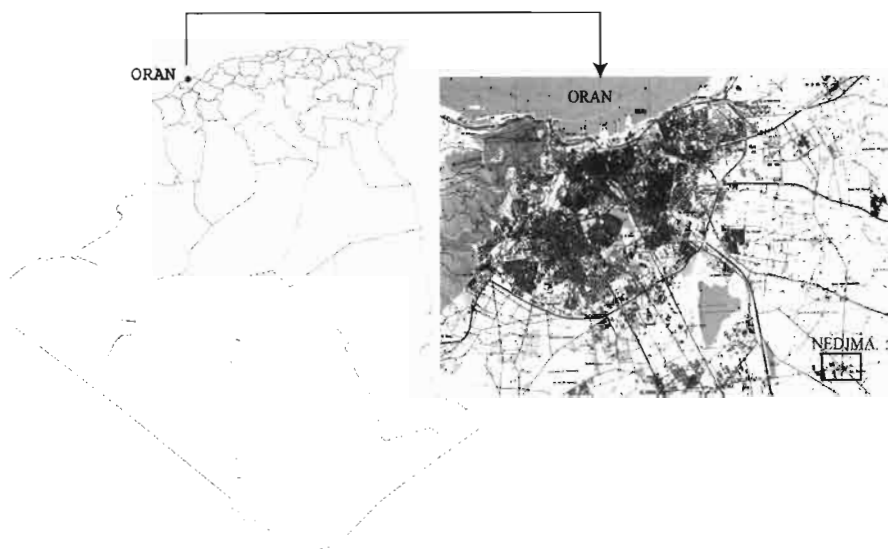


Fig. 1 – Localisation du site de Nedjma

Le caractère inachevé du paysage suburbain produit par les pouvoirs publics et les mauvaises conditions de vie et de logement des recasés et de ceux qui les ont rejoint confirment que, dans ce cas, l'État n'a fait que légaliser de nouvelles marges sociales dans sa tentative de vouloir les réduire, une situation que l'on peut considérer comme tout à fait paradoxale en première lecture. Afin de situer l'action des pouvoirs publics de l'Algérie indépendante, examinons, dans un premier temps, les formes de marginalité produites et les réponses fournies durant la période coloniale. Peut-on y déceler des régularités dans le traitement des marges non réglementaires de la ville ? Les pouvoirs publics algériens développent-ils des politiques totalement en rupture avec le passé colonial lorsqu'il s'agit du logement des plus démunis ?

Les formes de marginalité de la ville coloniale

Le modèle ségrégatif

Les approches conceptuelles et théoriques proposées par différents auteurs [Bailly, 1985 ; Castel, 1996 ; Grafmeyer, 1996 ; Vant, 1985] nous aident à déceler dans les marginalités urbaines de l'Algérie d'avant l'indépendance des situations très contrastées [Thintoin, 1953 ; Coquery, 1962]. L'une d'entre elles, appartenant

à la ville *intra-muros*, était de type intermédiaire, pendant que l'autre, en situation de lisière, était à caractère plus extrême [Souiah, 2003]. Dans la ville *intra-muros* de la période coloniale, le cloisonnement des quartiers et la présence de frontières ethniques sont des faits attestés : quartiers « musulmans » et quartiers européens étaient des territoires disjoints, sans grande mixité sociale, mis à part quelques quartiers où un mélange de communautés apparaissait. Le « quartier musulman » relevait de la marginalité intermédiaire car, même s'il était inséré dans la ville légale, tout le différençait du quartier européen, notamment par son contenu social, le type d'habitat (le *haouch*²), le degré de sous-équipement et un encadrement commercial largement dominé par l'alimentaire. Par contre, le bidonville où venaient échouer les ruraux déracinés et paupérisés présentait toutes les formes de la marginalité extrême : habitations sommaires et précarité économique et sociale. Ces habitations de fortune se localisaient préférentiellement en lisière, souvent en zones accidentées et de faible valeur foncière. Ces poches de « non ville » étaient alimentées par des « étrangers » à la ville ou *berranis* [Emsalem, 1950, p. 289-299]. Ils venaient chercher travail et sécurité car les campagnes d'origine ne leur offraient que misère et insécurité. R. Emsalem les désignait de « villages indigènes » formés de « masses compactes à la périphérie de la ville ou dans les banlieues immédiates. (...). Ce sont des populations de lisière, le cœur étant occupé par les européens et israélites ». L'inquiétude est grande à tel point que cet auteur en parlait comme la peste qui investit la ville et trouble sa quiétude : « Quant aux *berranis*, ils sont très frustrés, se contentant de faibles revenus et habitent près de la ville plutôt que dans l'agglomération (...) là grouille une humanité famélique et malpropre ».

Ainsi, la perception et l'action des pouvoirs publics de l'époque sur les marginalités extrêmes indiquent ce désir de rejet et cette volonté de maintenir à l'écart, voire de renvoyer dans leurs lieux d'origine, ces ruraux déracinés qui viennent aux abords des villes en quête de revenus sans pour autant pouvoir se loger aussi facilement.

Ce phénomène n'est pas isolé dans la mesure où dans les plus grandes villes, un algérien sur trois trouvait domicile dans ces îlots de misère [Descloîtres *et alii*, 1961].

Le traitement de la marginalité socio-spatiale

Le renforcement des marginalités urbaines au cours de la période coloniale s'opérait sous deux formes principales. D'une part, par densification des quartiers dits « musulmans » qui avaient ainsi atteint des taux de surpeuplement alarmants et d'autre part, par une prolifération importante des bidonvilles périphériques.

L'inquiétude venait principalement du bidonville à tel point que Fouques Duparc, Député-maire de la ville d'Oran (1954), lorsqu'il abordait le thème de l'habitat social dans un éditorial sur la revue « Vie Municipale » en parlait en ces termes : « nous voulons loger ces habitants des BIDONVILLES dont beaucoup,

2. *Haouch* : habitat traditionnel, très présent dans les villes du Maghreb, avec une entrée donnant sur une cour intérieure. Les familles occupent des logements de 1 à 2 pièces tout autour de la cour intérieure.

cependant, ne sont que des citoyens oranais d'occasion, mais nous l'avons fait, surtout parce que nous ne voulions plus voir la Ville continuer à être envahie par des taudis, nous avons voulu, au premier chef, préserver l'esthétique et la santé de notre Cité »³.

Le « programme d'aide à l'habitat musulman », initié à cette époque, ne concernait que les trois bidonvilles qui occupaient des interstices de la ville intra-muros, empiétant ainsi sérieusement sur la « ville légale ». La municipalité d'Oran avait scandé la réussite de l'éradication des bidonvilles en lançant l'opération des 1 200 logements de la Cité Musulmane du Petit Lac à l'écart de la ville, alors qu'elle laissait dans l'état les marges extrêmes situées en position périphérique. Une première tranche de 300 logements avait permis la résorption de 1 600 gourbis. En fait, la disproportion entre le nombre de logements à attribuer et le nombre de gourbis concernés était voulue car assortie de critères très sélectifs : le candidat devait justifier d'un séjour minimum d'un an dans la commune, avoir des ressources suffisantes pour payer le loyer, montrer une bonne moralité et être en règle à l'égard de la justice et de la législation sur les étrangers.

Ainsi, de nombreuses personnes furent impitoyablement refoulées car jugées « d'éléments troubles, venus aux bidonvilles par souci de dissimuler une existence et des activités de nature particulière ». Éradiquer les bidonvilles, c'est aussi assurer la sécurité dans la ville.

Cette première tranche était à peine constituée de logements plus confortables que le taudis d'origine, tellement étroits (2 pièces, WC et buanderie) qu'ils ne permettaient que l'entassement pour le 1/5 des familles nombreuses acceptées.

La deuxième tranche de 900 logements réalisée par la Compagnie Immobilière Algérienne (CIA) se subdivisait en 140 logements d'une pièce et de 160 logements de 2 pièces en formule de location et 600 logements de 2 pièces destinés à la vente pour les populations aux revenus modestes ! Ce furent donc de véritables cités de recasement au confort minimum et se localisant sur les franges de la ville, non loin de la décharge publique du Petit Lac, qui furent proposées à quelques familles des bidonvilles, triées sur le volet.

Que peut-on conclure de ces actions ? Les pouvoirs publics de la période coloniale ont toujours essayé de maintenir les bidonvilles hors de la ville. Dès que ces derniers pénétraient la ville légale en occupant les interstices libres, ils étaient désignés comme une menace et, de ce fait, étaient systématiquement éradiqués en proposant des solutions de recasement en marge de la ville, pour un nombre restreint de leurs occupants.

Quelle politique applique l'État algérien face à la marginalité urbaine ? Dans la première période de l'indépendance, une recomposition sociale profonde s'est opérée dans la ville : les quartiers européens se sont vidés de leurs occupants et un processus de conquête de la ville s'est mis en place. Que sont devenues les marges intermédiaires et les marges extrêmes ?

3. Revue « Vie Municipale », 1954, Oran (Algérie)

*Les turbulences migratoires de l'indépendance :
du désentassement à la différenciation-marginalisation*

Après le départ massif des Européens à l'été 1962, les villes connurent une profonde recomposition socio-spatiale. Dans le cas d'Oran, M. Coquery décrit la situation suivante : « on assista à une squatterisation mouvante et généralisée, d'autant plus aisée à comprendre que la plupart des familles algériennes vivaient entassées dans des conditions inimaginables » [Coquery, 1963, p. 285-298]. La « prise » de la ville a entraîné le vidage presque systématique de la périphérie insalubre. Dans ce processus de mobilité par substitution, les marges socio-spatiales extrêmes ont connu un délestage important de leur contenu social. L'éradication du bidonville devenait réalisable et cette opération fut utilisée comme symbole de décolonisation par les pouvoirs publics algériens dès les premières années de l'indépendance. On avait besoin de symboles forts, et les dirigeants de l'époque ont trouvé l'un d'eux dans le bidonville. Son éradication signifiait la réduction des inégalités créées par le fait colonial.

Si, dans un premier temps, la conquête de la ville s'est faite sans grande différenciation sociale du fait de l'extrême mobilité résidentielle, on assista au fil des années à un reflux des catégories sociales inférieures vers les quartiers périphériques précaires. Les difficultés de se loger ont renforcé les disparités socio-spatiales à partir des années 1970. Ce n'est qu'avec la diffusion du fait industriel, dans les années 1973-1979, qu'un important programme de logements collectifs (ZHUN⁴) fut lancé [Semmoud, 1988]. Industrie, BTP et nouveaux logements avaient donné à la ville un pouvoir très attractif au détriment des campagnes en crise et ce malgré la mise en œuvre de la Révolution Agraire⁵. L'exode rural et les difficultés d'accès au foncier et à l'immobilier urbains pour les familles aux faibles revenus avaient introduit, dès les années 1980, de nouvelles exclusions.

C'est dans ce contexte que le bidonville d'El Barki est né dans le sud-est de la ville d'Oran, un lieu que les pouvoirs publics des années 1980 ont voulu traiter en priorité.

**Déloger les populations les plus vulnérables des espaces intra urbains :
la question du transfert ou rejet en périphérie des villes**

Le rejet en périphérie est un processus assez récurrent, que ce soit pendant la période coloniale ou après l'indépendance algérienne. Plusieurs exemples l'ont démontré. Cependant dans le cas des recasés à Nedjma, les pouvoirs publics ont systématiquement libéré les terrains envahis dans l'ensemble de la ville, et pas uniquement ceux d'El Barki, puis ont refoulé leurs occupants sur des marges (fig. 2). Ce dérapage complet, très préoccupant dans sa mise en œuvre, a commencé

4. ZHUN : Zone d'Habitat Urbain Nouvelle.

5. La Révolution Agraire a démarré en 1971 afin d'attribuer des terres aux « paysans sans terres » à partir d'un fonds constitué par des nationalisations ou des limitations de propriétés agricoles. Les terres étaient attribuées sous forme collective. Un logement dans le village socialiste pouvait accompagner l'attribution de la terre.

lorsque les autorités locales oranaises ont procédé à une opération d'urgence pour éradiquer l'habitat non réglementaire de la ville. La formule paraissait louable dans sa conception initiale puisque fut arrêté le principe d'attribuer des lots de terrain de petites dimensions et aider les familles délogées en leur fournissant les matériaux de construction nécessaires pour édifier, en toute légalité, de nouvelles bâtisses. Cette opération, pilotée par la *wilaya* d'Oran (instance départementale), dénommée « Lots sociaux » en faveur des familles modestes, permettait la récupération des sites envahis pour des requalifications futures car ils estimaient que ces paysages urbains illégaux « défiguraient la ville ». En proposant un relogement dans une commune limitrophe, Sidi Chahmi, située en périphérie de la ville, l'opération a fini par s'apparenter à des formules de « Recasement », une solution qui, jadis, fut dénoncée. Vingt ans après l'indépendance, on a utilisé des méthodes similaires.

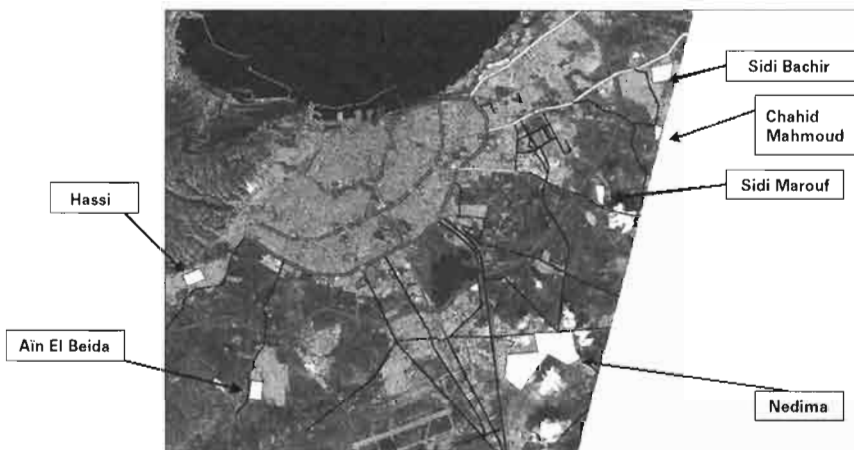


Fig. 2 – Les recasements en périphérie d'Oran

Le site choisi pour accueillir les recasés ne faisait que renforcer la marginalité dont ils étaient déjà victimes : site inondable, réputé inconstructible par le plan d'urbanisme de 1977 du fait de la présence de nuisances (zone aéroportuaire) et de servitudes dangereuses (Gazoduc Haute Pression et ligne électrique de très haute tension). La concentration de nombreuses tranches de recasement sur le même site n'a fait qu'aggraver les conditions de vie des déplacés au lieu de les soulager. D'un simple hameau d'une centaine d'habitants en 1977, cette zone a dépassé les 4 000 habitants en 1987 pour atteindre 33 215 habitants en 1998. Avec un taux d'accroissement annuel exceptionnel de 20,38 % entre 1987 et 1998, la population a été multipliée par 7,7 en l'espace de 11 ans, dépassant largement celle de son chef-lieu de commune, Sidi Chahmi, qui n'atteignait que 14 378 habitants en 1998. Cette croissance fulgurante lui permet d'accéder au rang d'agglomération suburbaine alors que son élection est en totale contradiction avec les orientations du plan

d'urbanisme. Bien que ce statut fût largement controversé, d'autres opérations aux côtés des recasements furent lancées : lotissements d'habitat individuel, zone de dépôts et brocante. Les marges ainsi produites se caractérisaient par une sous-intégration physique et fonctionnelle, un lieu urbanisé par à coups sans plan d'aménagement global, en porte-à-faux par rapport aux normes d'urbanisme, se développant dans le désordre le plus complet au rythme et selon l'intensité des pressions exercées par les différents acteurs opérant dans la ville (Élus locaux, responsables de la wilaya, habitants...).

Les faits observés indiquent certaines régularités formelles et temporelles dans le traitement des marges urbaines non réglementaires. Le rejet à l'écart de la ville semble, ainsi, s'affranchir des conditions sociopolitiques et la formule de recasement, dénoncée dans la période coloniale parce qu'exacerbant la ségrégation résidentielle, fut reconduite dans l'Algérie indépendante.

La naissance de Nedjma : une marginalité reconduite

Les habitants du bidonville d'El Barki reçurent à Nedjma individuellement et presque gratuitement un lot de terrain à bâtir de 120 m². Le terrain est cédé avec une réduction allant jusqu'à 80 % de la valeur du marché, et les coûts de viabilisation devaient être totalement pris en charge par l'État. En guise d'acte de propriété, une attestation de possession était délivrée par les autorités locales. En outre, les bénéficiaires ont eu droit à l'octroi gratuit de matériaux de construction (action subventionnée par l'État) sous forme de bons délivrés par l'APC⁶ de Sidi Chahmi, les autorisant à retirer un quota de matériaux de construction auprès de l'Entreprise de Réalisation et de Construction d'Oran (ERCO) pour la réalisation d'un logement en rez-de-chaussée, suivant un plan type élaboré par un bureau d'études privé. Cette opération a donné le coup d'envoi à d'autres programmes, décidés eux aussi dans l'urgence. C'est le cas de la zone de dépôt dont l'implantation à Nedjma fut décidée en 1983 afin de désengorger le port d'Oran, étant donné sa saturation avec le passage à l'économie de marché et le foisonnement des importateurs privés. Notons, par ailleurs, le transfert de quelques établissements industriels, initialement implantés dans les différents quartiers de la ville d'Oran, vers le site de Nedjma. Si le transfert relevait des politiques de déconcentration de la ville, il fut néfaste pour Nedjma car elle devient du coup un lieu d'une intense urbanisation, décidée toujours dans l'urgence et sans aucune planification (fig. 3). La programmation d'autres recasements n'a fait que compliquer la situation de cette zone, la rendant particulièrement ingérable.

6. APC : Assemblée Populaire Communale, équivalent de la mairie en France.

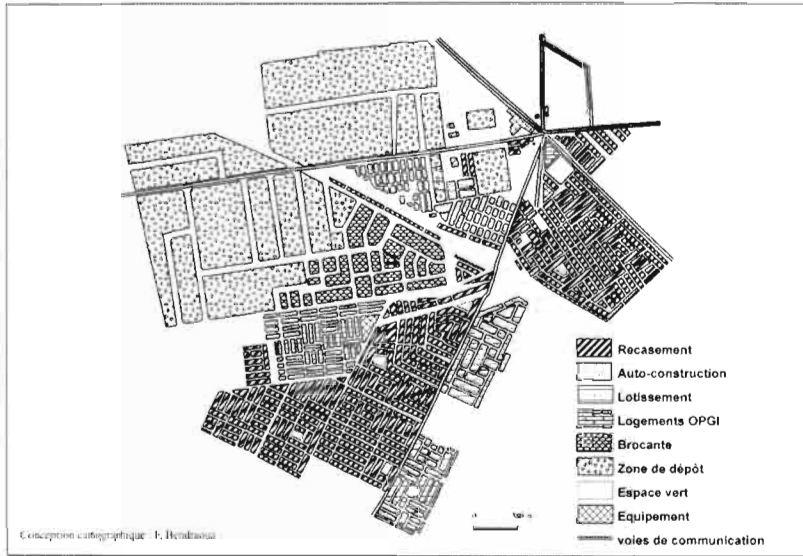


Fig. 3 – Occupation du sol de Nedjma

Le dérapage : la multiplication des opérations de recasement

C'est à partir de 1989 que le dérapage est définitivement établi avec la production de 5 000 lots à bâtir dans le cadre des opérations de recasement. Pourquoi cette concentration des exclus à Nedjma ? Deux facteurs semblent justifier ces choix, même si dans le discours officiel on évitait d'en faire référence : le premier a trait à la localisation de Nedjma, en discontinuité du périmètre urbain et distant de la ville de plusieurs kilomètres. La mise à l'écart sur un site protégé de la vue lorsqu'on arrive à Oran depuis les axes autoroutiers sud et est, confirme ce désir non avoué de concentrer en un même lieu de tout ce qui pouvait affecter l'esthétique ou perturber la quiétude de la ville. Quant au second facteur, il est d'ordre juridique. Ainsi, le statut domanial du foncier permettait au *Wali* d'Oran d'en détenir les pleins pouvoirs. Il a usé et abusé de ce pouvoir en ignorant la réglementation sur les terrains urbanisables. En effet, ces terrains n'ont fait l'objet ni de procédure de transfert à la commune et encore moins de rétrocession par la commune aux bénéficiaires des lots, comme le dicte la réglementation sur les réserves foncières. Plus grave, aucun permis de lotir n'a été introduit auprès de la mairie et de la direction de l'urbanisme. Ces recasements furent implantés dans l'illégalité juridique la plus complète. On comprend pourquoi cette zone n'a pas reçu les viabilisations et équipements requis, pourtant indispensables dans toute opération d'urbanisme à grande échelle. La décision unilatérale, souvent justifiée par l'urgence, a court-circuité l'ensemble des procédures réglementaires, produisant un espace de forte concentration des exclus où les réseaux techniques et les équipements élémentaires font cruellement défaut. Comment a-t-on pu en arriver à cette situation ?

Au départ, le *Wali* avait sollicité un bureau d'études public, URBOR (Urbanisme d'Oran), pour étudier la faisabilité de l'opération. Ce bureau avait à l'époque alerté les autorités publiques sur les contraintes du site : marécageux, inondable et impropre à l'urbanisation. Les autorités *wilayales*, au lieu de suivre ces recommandations, se sont dessaisies de cette opération au profit de l'APC de Sidi Chahmi qui n'a pas trouvé mieux que de confier le dossier à un bureau d'études privé. À partir de cet instant, un jeu d'acteurs et de multiples stratégies se sont déployés. Les plus néfastes concernaient la spéculation sur le foncier et le clientélisme dans l'attribution des lots. L'APC de Sidi Chahmi, unique maître d'ouvrage, a lancé un avis d'appel aux plus démunis vivant en situation de précarité, pour une éventuelle affectation de lot à bâtir. Suite à cette annonce un nombre important de dossiers fut introduit, réclamant le droit au relogement. Une liste par ordre de mérite fut dressée. Ce classement tenait compte des conditions sociales et le degré de précarité du ménage, un ordre qui pouvait être perturbé par les appuis mobilisés par les demandeurs. C'est sur la base de cette liste que le maître d'ouvrage a demandé au bureau d'étude une proposition de morcellement sur une assiette foncière qui lui était désignée. Une première tranche de 281 lots fut proposée par le bureau d'études. Bien que loin de satisfaire toutes les demandes, par ailleurs en nombre croissant, cette opération avait en réalité déclenché un processus difficilement contrôlable. Dépassée par le flot des demandes, justifiées ou non, la commune lança une deuxième tranche de 267 lots puis une troisième de 448 lots, et enfin une quatrième tranche de 288 lots. La commune procédait toujours de la même manière, en fixant à chaque fois une liste de bénéficiaires. Puis, le bureau d'études délimitait les parcelles individuelles et présentait le dossier sous forme de plan d'aménagement qu'il introduisait auprès de l'APC pour approbation. Cette procédure a court-circuité la réglementation en vigueur en ce sens où le terrain devait faire d'abord l'objet du dépôt d'un permis de lotir définissant les équipements nécessaires et garantissant les viabilisations indispensables (eau potable, assainissement). La demande de permis de construire ne fut pas respectée, empêchant ainsi le respect des normes en matière d'urbanisme. L'illégalité de ces opérations apparaissait à chaque étape de la procédure, comme si l'État, relayé par les collectivités locales, enfreignait la réglementation qu'il était censé faire respecter. Ainsi, les collectivités locales se sont contentées d'approuver le plan parcellaire, une position qui ne les obligeait pas à subir les coûts importants en matière de viabilisation, pourtant exigée par la loi. Dans cette affaire, les nouvelles marges urbaines sont produites dans l'illégalité du point de vue juridique et réglementaire et ne règlent en rien la situation des familles déplacées, dont elles accentuent au contraire l'exclusion. Plus grave, les opérations de recasement se sont poursuivies car d'autres tranches furent initiées : une cinquième tranche de 317 lots, une sixième menée en deux temps (A et B) successivement de 826 et de 420 lots et enfin une septième tranche plus démesurée⁷ que les précédentes car renfermant 1 537 lots, comme s'il fallait faire le plein avant l'arrêt complet des opérations de recasement (fig. 4). Ces lotissements d'une densité extrême n'ont laissé aucune place aux équipements et aux espaces verts, empiétant pour certaines d'entre elles sur les servitudes (Ligne électrique de très haute tension et gazoduc – fig. 5). L'illégalité se double de l'insécurité, des nuisances et des mauvaises

7. Cette tranche a empiété sur la commune d'El Kerma, limitrophe de Sidi Chahmi.

conditions de vie. Devant une demande de plus en plus importante, l'APC opte pour une densification et une extension des tranches réalisées. À titre d'exemple, la troisième tranche est décomposée en trois zones de densification 3A, 3B et 3VF. Cette dernière a permis la mise en place de lots sur le tracé de la voie ferrée (VF) prévue par le Plan d'Urbanisme Directeur de 1977 (PUD). Comme pour légitimer cette opération, le wali a annulé le tracé de la voie ferrée prévue afin de garantir la régularité de la zone 3VF.

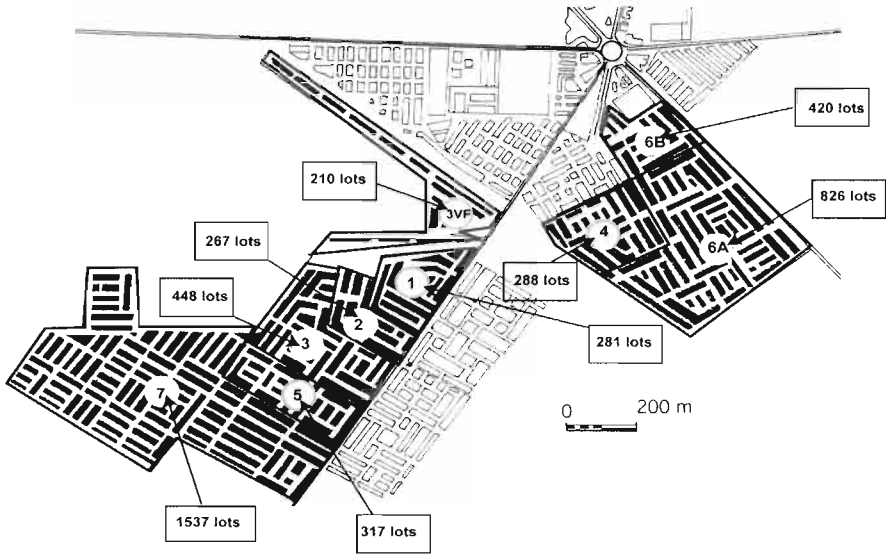


Fig. 4 – Les programmes de recasement à Nedjma (ORAN, Algérie)

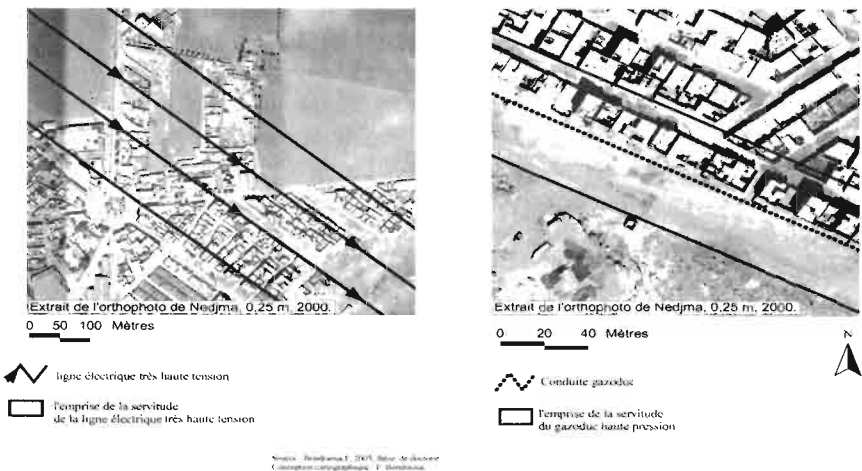


Fig. 5 – Empiètement par le bâti de la servitude du gazoduc haute pression et de la ligne électrique très haute tension

Bénéficiaire d'un lot à Nedjma est une opération rentable ne serait-ce que par rapport au prix d'acquisition dont le montant est largement soutenu par l'État. Même si la famille déplacée a la conviction que l'amélioration de la qualité de vie tant annoncée n'est pas au rendez-vous, disposer d'un lot de terrain, c'est s'assurer un capital foncier intéressant surtout pour d'éventuelles transactions. De plus, les familles retenues ont pu bénéficier de bons gratuits pour les matériaux de construction, ce qui augmente significativement la valeur ajoutée de la maison une fois achevée. Les prétendants aux lots et les spéculateurs potentiels étaient conscients de cette « bonne affaire ». La procédure était la suivante : un versement de 5 000 *dinars* algériens (DA), ce qui à l'époque représentait cinq fois le SMIC et une taxe symbolique de 5 DA au profit de la mairie. Il faut néanmoins relever qu'un acteur central, le bureau d'études privé, tirait les plus gros profits, puisqu'il était d'une part payé par la mairie pour l'étude et le suivi et d'autre part percevait 1 000 DA par bénéficiaire pour le plan de bornage. L'opération fut juteuse pour le bureau d'études à tel point qu'il utilisa toutes les stratégies pour qu'elle perdure. Acteur incontournable, il a pu instruire un total de 5 000 lots en formule de recasement, ce qui en dit long sur les gains qu'il avait pu réaliser. Ce n'est qu'en 1996 que l'Agence Foncière, à qui l'État a confié le dossier, a réellement procédé à la régularisation foncière de l'ensemble des recasés de Nedjma. En plus des 5 000 DA versés initialement, chaque famille recasée devait compléter par 8 000 DA. Cette régularisation était la condition préalable pour l'acquisition réglementaire du terrain et la délivrance de l'acte de propriété.

La multiplication des opérations de recasements, souvent décidées dans l'urgence, sous la pression de différents acteurs, dans un espace peu adapté à l'urbanisation, a produit un territoire où se concentrent un bon nombre d'exclus de la ville légale.

Une concentration des exclus dans un espace insalubre

L'enquête, réalisée par la mairie de Sidi Chahmi en 1994, apporte des informations intéressantes sur l'origine géographique des bénéficiaires de lots à Nedjma (fig. 6). Sur les 5 690 ménages enquêtés, 3 044 ont déclaré une résidence antérieure à El Barki, ce quartier populaire en périphérie sud de la ville qui abritait le bidonville qui fut l'objet de la première opération de relogement [Bendraoua, 2000]. Si le nombre de ménages est plus important par rapport à la situation initiale, représentant ainsi près de 59 % des bénéficiaires de la ville d'Oran, c'est que dans de pareilles situations il arrive souvent que le bidonville en voie d'éradication joue le rôle de « pompe aspirante » attirant de nouvelles familles qui caressent l'espoir de profiter d'un terrain et d'une aide à la construction. Ce phénomène n'est pas isolé, on a pu le constater ailleurs, notamment à Aïn El Beida lors de l'opération de restructuration et de relogement des familles des douars « Marocain » et « Arabe » où des baraques ont été divisées et revendues à d'autres familles en quête de relogement. Ceux, issus du bidonville d'El Barki, ont pu bénéficier de terrains dans les opérations 225 et 132 lots. Si El Barki a eu la plus belle part, il faut savoir que d'autres quartiers ont participé à ce processus de rejet en périphérie. Ainsi 2 014 familles proviennent de quartiers populaires (Petit Lac, Victor Hugo, Sidi

Lahouari, Ras El Aïn et les Planteurs). Certains d'entre eux renfermaient un grand nombre d'îlots avec des habitations menaçant ruine. Ces habitations, comme celles situées à Sidi Lahouari ou au Derb, étaient continuellement squattées car, elles permettaient aux occupants d'être relogés plus rapidement par les pouvoirs publics. Ce renouvellement systématique apparaissait comme la demande de logement la plus efficace et la plus rapide à être satisfaite. Les autres quartiers correspondent à d'anciens bidonvilles sur des sites contraignants et dont les habitations se sont, au fil du temps, « durcifiées » comme à Ras El Aïn ou Les Planteurs. Ils apparaissent comme des lieux où l'entassement des plus pauvres est plus important qu'ailleurs et de ce fait alimentent de manière plus significative les contingents candidats aux offres publiques de relogement. S'ils permettent de dé-densifier légèrement les marges urbaines pauvres, rien ne permet de déceler un réel désir de la part des pouvoirs publics d'envisager leur complète réduction.

Par contre, d'autres apports de la ville d'Oran nous interrogent sur la justification de leur présence car provenant de quartiers de couches moyennes ou aisées. Il s'agit de 120 familles originaires des quartiers Choupot, Delmonte, Saint Antoine, Eckmühl, centre-ville, etc. : soit des familles qui se sont établies suite à des transactions (sur terrain nu, avec gros œuvres ou sur des maisons achevées), soit des familles hébergées en attente d'un logement. Si l'ensemble de la ville d'Oran a alimenté à hauteur de 91 % de familles recasées, il faut néanmoins préciser que la commune de Sidi Chahmi dont dépend Nedjma n'a fourni que 356 familles représentant environ 6 % des apports totaux.

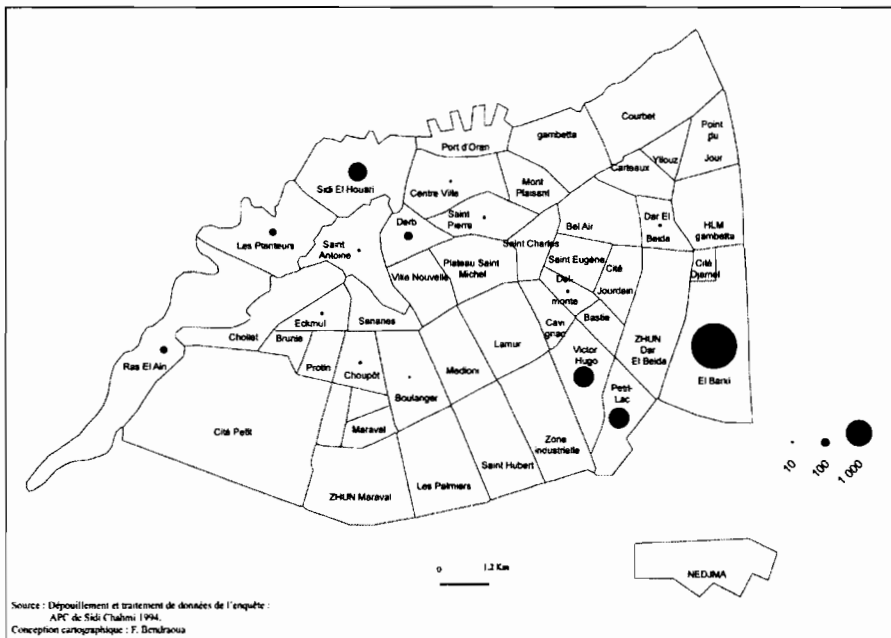


Fig. 6 – Les bénéficiaires de lots à Nedjma selon les quartiers d'Oran

L'enquête a pu montrer que la majeure partie des bénéficiaires appartient aux catégories socioprofessionnelles modestes : 883 chefs de familles sont des journaliers, 1 269 des ouvriers (dont 549 maçons) et 635 manœuvres. On note, à côté d'un important effectif de retraités (648) et de chômeurs (792), des chefs de familles qui ont déclaré des professions plutôt en relation avec le monde rural (456 éleveurs et 329 fellahs). La présence de fellahs et d'éleveurs suscite, en première lecture, de l'étonnement si nous n'avions pas auparavant observé dans de nombreuses marges urbaines pauvres la présence de professions liées au monde rural. Ceux qui quittent les campagnes pour s'établir en ville conservent, pour un grand nombre d'entre eux, des matérialités, des objets du territoire, les savoirs faire, les façons d'habiter et d'être qui prolongent leurs références identitaires. Ces sociétés qui se recomposent aux portes de la ville restent attachées aux références socioculturelles et aux pratiques acquises dans les lieux d'origine.

Les catégories socioprofessionnelles de niveau inférieur ne sont pas les seules à être représentées car l'enquête a pu relever des catégories moyennes et supérieures (commerçants, enseignants et même des médecins) bien qu'elles soient présentes en nombre beaucoup plus restreint. Ceci démontre que les marges urbaines nouvellement fabriquées par les pouvoirs publics exercent une attraction même sur certaines catégories moyennes et supérieures. Ce constat peut s'expliquer par les transactions qui sont effectuées avec les primo bénéficiaires, permettant ainsi quelques recompositions sociales des marges et qui sont notamment illustrées par des transformations de l'habitat originel (élévation de niveau, embellissement des façades...) mais dans un environnement toujours dégradé (routes non asphaltées, amas d'ordures, pas d'assainissement, inondations fréquentes). La rareté et la valeur du foncier dans la ville sont des facteurs qui ont pu jouer dans la présence de ces catégories sociales moyennes et supérieures, sur un espace *a priori* répulsif pour elles.

Nedjma fut aussi le siège d'autres programmes de lotissement dans une période d'instabilité politique particulièrement prononcée avec l'arrivée des élus de la frange islamiste. Une manière de s'assurer des soutiens et une légitimation de leurs actions durant tout le mandat municipal.

Les conséquences de l'action des élus locaux de tendance islamiste

Le lancement des lotissements communaux : à la recherche de soutiens et d'alliances

Quelques mois avant les élections communales de juin 1990, les mairies d'Oran et de Sidi Chahmi, toutes deux menacées par une victoire du FIS (Front Islamique du Salut) décident d'unir leurs efforts pour réaliser des opérations spectaculaires à caractère social afin de légitimer leurs actions et se garantir des alliances parmi les plus démunis. C'est dans cet esprit que le site de Nedjma, siège d'un nombre déjà important d'exclus, fut investi pour affecter aux éboueurs de la commune d'Oran 301 lots de terrains à caractère social d'une emprise unitaire de 120 m². Le lieu d'implantation

du lotissement « éboueurs » n'est pas neutre, il est très symbolique dans la mesure où il se situe sur les terres de ONDEE⁸ (Office National de Dressage et d'Élevage Équin), une manière de montrer que les plus pauvres doivent rogner les terres affectées aux plus nantis, ceux qui s'adonnent à des pratiques de loisir de luxe.

Les programmes de lotissement se succèdent à un rythme encore plus soutenu qu'avant puisque les nouveaux élus locaux du FIS ont lancé d'autres opérations : 418 lots, 332 lots, 261 lots, 44 lots en extension au programme de 261 lots. Les parcelles sont de taille plus grande (200 m²) et cédées à un prix dérisoire (70 DA le m²). La consommation abusive du foncier et le degré d'entassement des familles dans un site impropre sont révélateurs des pratiques populistes des élus islamistes.

Après la dissolution du FIS en 1991, suite à la crise politique algérienne, les Délégations Exécutives Communales (DEC), ces organes de transition qui furent nommés par l'État après l'arrêt du processus électoral aux législatives, ont hérité d'un passif très lourd, notamment au niveau du foncier. Et au lieu d'assainir cette situation catastrophique, la DEC de Sidi Chahmi décide de densifier encore plus le site de Nedjma au détriment des espaces publics et des équipements, pourtant largement déficitaires dans cette zone. Comme si distribuer du foncier permettait aux nouvelles délégations communales de prouver qu'elles savaient, elles aussi, satisfaire l'appétit en matière de foncier et peut être mieux que les élus du FIS. Cette compétition absurde a compliqué la situation de Nedjma car les largesses dans l'affectation du foncier ont naturellement entraîné des transactions foncières importantes et d'intenses pratiques spéculatives.

Transactions sur le foncier et pratiques spéculatives à Nedjma

Nedjma fut le siège du plus grand marché informel de la ville d'Oran⁹. En effet, les opérations qui se sont succédées ont alimenté un capital foncier particulièrement important et prêt à être mis sur le marché. L'écrasante majorité des transactions s'est réalisée selon des modes coutumiers. Le contrat, sous seing privé, appelé « Déclaration de vente », est établi chez un écrivain public en présence de deux témoins. La transaction n'utilise pas les canaux réglementaires du droit moderne, elle s'opère selon une procédure mixte faite de tradition et d'informalité. Si elle permet de garantir l'anonymat et l'évasion fiscale pour le vendeur, elle ne protège en rien l'acheteur car le mettant du coup dans une situation de fragilité qui ne peut se corriger que par une régularisation foncière. Si on examine les années des transactions, on s'aperçoit que 2 135 opérations sur un total de 4 269 se sont conclues en 1990, l'année où les élus locaux sont de tendance FIS et où la crise politique algérienne est à son paroxysme. Puis les transactions vont se continuer à une moyenne de 10 % par an avec une pointe plus importante en 1991 (18 % des transactions).

8. En réalité l'ONDEE a été indemnisée par l'attribution de 100 lots à usage d'habitation. L'OPGI a saisi cette occasion pour reprendre une parcelle à Nedjma dont elle avait la propriété. Elle a pu, ainsi, initier une promotion immobilière de 48 logements (sous forme de chalets).

9. Les informations sur les transactions sont issues du dépouillement personnel de l'enquête réalisée par l'APC de Sidi Chahmi en 1994.

Partant du principe que les montants des transactions sont souvent sous-déclarés, l'enquête ne permet de montrer que des tendances très générales qu'il faudrait revoir un peu à la hausse. Les ventes informelles se sont conclues dans une fourchette allant de 5 000 à 130 000 DA. La classe modale, représentant 33 % des transactions totales, correspond à la tranche de 25 000 à 40 000 DA (5 à 8 fois le prix d'acquisition). 22 % des transactions se sont réalisées dans la tranche 45 000 à 60 000 DA (entre 9 et 12 fois le prix d'acquisition). Ces premiers éléments confirment la bonne rentabilité de l'investissement foncier. Bénéficiaire d'un lot puis le revendre dans le marché informel permet à certaines familles d'au moins quintupler la mise de départ, ce qui ne peut que stimuler le marché. La preuve c'est que plus de 50 % des transactions se sont effectuées, dès 1990, sur des terrains nus. Aucun investissement n'est réalisé, même quand l'État aide en fournissant les matériaux de construction. Il est d'ailleurs fort probable que les bons d'achat pour les matériaux de construction, gracieusement fournis par l'État, aient pu être négociés dans le marché de l'informel, par revente des matériaux gratuitement acquis. Cependant, 43 % des transactions se sont faites sur des terrains avec un entourage. Ceci confirme bien que l'investissement ne va que rarement au-delà de la clôture du terrain, un entourage qui permet au vendeur de protéger son bien foncier en attendant sa mise en vente.

Les origines des acheteurs indiquent une surreprésentation des quartiers populaires (fig. 7). Ce fait paraît logique pour deux raisons essentielles : la première fait référence au lieu car Nedjma ne peut attirer que ce type de clientèle et la seconde a trait au marché informel qui fonctionne par les réseaux de relation et se déroule dans les lieux de sociabilité où se rencontrent acheteurs et vendeurs.

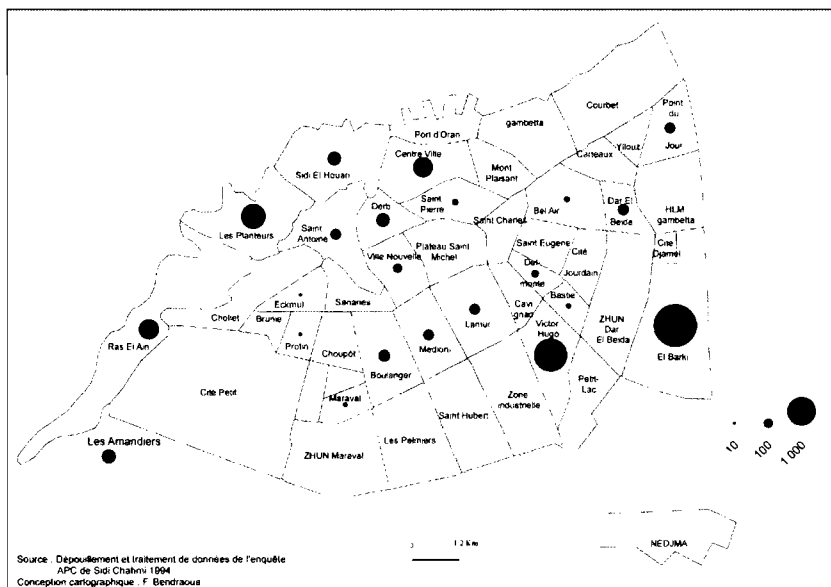


Fig. 7 – Les acquéreurs de lots à Nedjma après transaction et selon les quartiers d'Oran

L'important *turn over* à Nedjma suite aux multiples transactions ne fut possible que par les facilités permises par les élus locaux dans l'accession au foncier. Le prix du sol, particulièrement bas, a entraîné de nombreuses transactions dans la mesure où la plus value était immédiate et conséquente. Les nouveaux arrivants, largement issus des quartiers populaires, furent doublement pénalisés : par les conditions de vie et d'hygiène et par le prix payé en seconde ou troisième main. Le caractère dégradé et inachevé du quartier demeurait, la marginalité est encore loin d'être résorbée.

La production d'un quartier dégradé et inachevé aux portes de la ville

Dans les années 1992 et 1993, la sonnette d'alarme fut tirée. L'Algérie vivait à l'époque une période tragique où l'extrémisme religieux passait à une phase de terrorisme des plus sanglantes. Les pouvoirs publics sachant que ce mouvement violent prenait souvent racine dans un terreau favorable – la marginalité urbaine –, décidèrent de mener des interventions urgentes. L'État, représenté par le *wali* et la Délégation de l'Exécutif Communal (DEC), conjuguèrent leurs efforts pour soulager les familles des souffrances qu'elles enduraient, notamment au niveau de l'alimentation en eau potable, l'assainissement, l'électrification et les équipements socio-éducatifs et sanitaires. Des commissions techniques étaient chargées de l'établissement d'un diagnostic complet des insuffisances constatées dans le quartier et de proposer des solutions, notamment au niveau des contentieux fonciers.

En fait, la création d'une première puis d'une deuxième commission n'avait pas atteint les objectifs attendus en matière d'aménagement, compte tenu de la complexité de cette zone et des faibles moyens de la commune pour la prise en charge des surcoûts d'urbanisation et de viabilisation. En effet, la majeure partie de l'agglomération à l'exception de son ancien noyau était dépourvue du réseau d'A.E.P. et d'assainissement. Le seul château d'eau existant, d'une capacité de 50 m³, ne permettait pas de satisfaire les besoins domestiques. Le difficile accès à l'eau potable a entraîné le commerce de l'eau par camions ou tracteurs citernes. Sans insister sur les risques sanitaires que ce type de commerce peut produire, il faut relever que la pénalisation des familles modestes est double : par le coût et par l'accès limité à une ressource indispensable.

En matière de contentieux sur le foncier, le bilan fut édifiant car nombreux, parmi les primo bénéficiaires ou ceux qui acquièrent un terrain après transaction, étaient dans une situation juridique en porte-à-faux par rapport à la réglementation sur l'urbanisme. Les attributions, faites avec légèreté et largesse, par les élus locaux en quête de légitimation de leurs actions, et les transactions conclues selon des modes coutumiers ont produit une situation foncière inextricable qui appelle une régularisation de grande envergure. Mais l'assainissement juridique en matière du foncier laisse entière la question environnementale et sociale du quartier car Nedjma est l'exemple type du désordre urbain. Toujours est-il que les aménagements décidés dans l'urgence grâce à l'enveloppe financière octroyée par la CNL (Caisse Nationale du Logement) ont permis le démarrage des VRD et le lancement de quelques équipements. D'autres sources de financements furent nécessaires.

Elles ont été possibles dans le cadre du PCD (Plan Communal de Développement) avec le concours de l'État. Ainsi le réseau AEP fut réalisé dans certains recasements et lotissements (6^e tranche A et B, 4^e tranche et les lotissements 261 lots et celui des éboueurs). Mais cette opération s'est vite essouffée devant l'ampleur des travaux de viabilisation et d'équipement à réaliser.

Conclusion

La ville d'Oran garde comme un poids cette marge qui fut produite par les pouvoirs publics dans un contexte politique difficile où la compétition entre élus locaux de différentes tendances a accentué les dysfonctionnements urbains [Bendraoua, 2005]. Les tentatives de « démarginalisation » n'ont pu ni améliorer les conditions de vie des habitants, ni permettre une intégration harmonieuse de cette marge à la ville-mère. Ce report en périphérie des plus pauvres est un processus qui fut largement observé dans de nombreuses villes, dans différents contextes et à différentes époques. Cette régularité dans le traitement des marges urbaines s'explique, en partie, par ce profond désir de récupérer et requalifier les espaces urbains à haute valeur foncière, envahis par des urbanisations informelles. Selon les contextes politiques et la stratégie des acteurs, les arguments avancés font soit référence à une action sociale louable, manière de « vendre » l'opération de déguerpissement comme un traitement social adapté pour améliorer les conditions de vie des plus démunis, soit comme une action plutôt environnementale pour préserver l'esthétique de la cité. Dans les deux cas, ce report en périphérie des plus pauvres ne fait qu'amplifier leur marginalité au lieu de la réduire.

BIBLIOGRAPHIE

- AMEUR M. [1985], « Spéculation foncière et habitat clandestin à Fès », *Revue de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines*, Maroc, Numéro Spécial, p. 61-84.
- BAILLY A.S. [1985], « L'émergence du concept de marginalité : sa pertinence géographique », in *Marginalité sociale, marginalité spatiale*, Paris, CNRS Éditions, 265 p., p. 49-53.
- BENDRAOUA F. [2000], *Les stratégies et mécanismes en œuvre dans l'urbanisation périphérique du Grand-Oran : le cas de l'agglomération de Nedjma*, mémoire de DEA, Laboratoire URBAMA, Université de Tours, 200 p.
- BENDRAOUA F. [2005], *Dynamique urbaine, instruments d'urbanisme et réalité terrain du groupement urbain d'Oran (Algérie) : création d'un SIG et imagerie spatiale*, thèse de doctorat, laboratoire des géomatériaux, Université de Marne la Vallée, 342 p.
- CASTEL R. [1996], « Les marginaux dans l'histoire », in S. Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état de savoirs*, Paris, La Découverte, 583 p., p. 32-41.
- COQUERY M. [1963], « Les quartiers périphériques et mutations urbaines : le cas d'Oran (Algérie) », *Revue Méditerranéenne*, p. 285-298.
- COQUERY M. [1962], « L'extension récente des quartiers musulmans d'Oran », *Bulletin de l'Association des géographes français*, n° 307-308.
- DESCLOITRES R., REVERDY J.-C., DESCLOITRES C. [1961], « L'Algérie des bidonvilles », *Le Tiers Monde dans la cité*, Paris, Éditions Mouton & Co, 127 p.

- DURAND-LASSERVE A. [1986], *L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde. Accès au logement*, Paris, L'harmattan, 198 p.
- EMSALEM R. [1950], « Les villages indigènes d'Oran », *Revue de géographie de Lyon*, p. 289-299.
- GRAFMEYER Y. [1996], « ségrégation spatiale », in S. Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 583 p., p. 209-217.
- SEMMOUD B. [1988], « Politiques d'habitat et accès au logement en Algérie : l'exemple de l'Oranie », in *Habitat, État et Sociétés au Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, p. 127-138.
- SIGNOLES P. [1994], « Acteurs publics et acteurs privés dans le développement des villes du Monde arabe », in P. Signoles, G. El Kadi et R. Sidi Boumedienne (dir.), *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS Éditions, p. 19-53.
- SOUIAH S.A. [1995], « Le bâti populaire dans les villes algériennes : les nouvelles formes de la ségrégation socio-spatiale », in R. Gallissot et B. Moulin (éd.), *Les quartiers de la ségrégation*, Karthala/Maghreb-Europe, 323 p., p. 253-264.
- SOUIAH S.A. [1998], « Les conflits autour du foncier périurbain : les propriétaires – lotisseurs de Belkhadem (Mécheria, Algérie) », in *Petites et grandes villes du bassin méditerranéen*, École Française de Rome, p. 331-341.
- SOUIAH S.A. [2001], « Les Pouvoirs Publics face à l'habitat populaire des villes algériennes », in C. Chanson-Jabeur, A. Prenant, P. Ribau et B. Semmoud (éd.), *Services publics et leurs dynamiques au Machreq et au Maghreb*, Paris, L'Harmattan, 691 p., p. 543-550.
- SOUIAH S.A. [1996], *Les douars périurbains de l'Ouest Algérien : l'habitat non réglementaire des périphéries urbaines*, thèse de doctorat de l'université de Pau et des Pays de l'Adour, 343 p.
- SOUIAH S.A. [2003], *Les marginalités socio-spatiales*, HDR en géographie, Université de Cergy-Pontoise.
- TINTHOIN R. [1953], « Le peuplement musulman d'Oran », *Bulletin de la Société de Géographie et d'Archéologie d'Oran*.
- VANT A. [1985], *Marginalité sociale, marginalité spatiale*, Paris, CNRS Éditions, 265 p.