

29.07.87

39

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 23770

Cote : B

LA DEMOCRATISATION DU LOGEMENT EN ALGERIE. DISCOURS ET PRATIQUES

par Galila EL KADI*

La présente étude est la synthèse de dix textes présentés dans le cadre des tables rondes et débats organisés au sein du réseau PFI/PVD¹. L'intérêt de ces contributions réside dans le fait qu'elles abordent la production foncière et immobilière en Algérie sous ses différents aspects. R. Weexsteen analyse les mécanismes de la P.F.I., tout en privilégiant la promotion immobilière publique².

Dans une série de trois articles, K. Messamah s'attache à étudier dans le premier le rôle de la P.F.I. dans la restructuration de l'espace à Oran³, examine dans le second les aspects juridiques et institutionnels de la gestion foncière en Algérie⁴ et s'interroge dans le 3ème sur les causes de la faiblesse de l'intervention étatique en matière de politiques urbaines⁵.

D. Hammoun traite trois questions relatives à la P.F.I. : les réserves foncières, l'accession à la propriété et la politique en matière de loyers⁶. Il aborde dans une autre étude le drainage de l'épargne vers le financement de la production du cadre bâti⁷.

Ce thème est repris et développé dans un des deux documents de l'INERBA⁸. La cession des biens de l'Etat fait l'objet du deuxième⁹.

D. Lesbet met particulièrement l'accent sur la production non-institutionnelle du logement¹⁰ et Hamida Sahraoui sur une procédure institutionnelle. les Zunh¹¹.

1. Recherche sur l'évolution des systèmes de la promotion foncière et immobilière dans les villes des pays en voie de développement - Contrat O.G.R.S.T.
 2. R. Weexsteen.- Les mécanismes de la promotion immobilière en Algérie - Novembre 1980.
 3. K. Messamah.- Une approche de la construction du cadre bâti à Oran - Novembre 1980.
 4. K. Messamah.- Essai d'analyses de la production immobilière et foncière en Algérie - 13, 14 juin 1981.
 5. K. Messamah.- La politique urbaine : une des grandes faiblesses de l'intervention étatique algérienne - 18, 20 novembre 1982.
 6. Djamal Hammoun.- Quelques aspects de la P.F.I. en Algérie - Novembre 1980.
 7. Djamal Hammoun.- Drainage de l'épargne et demande en auto-construction - Novembre 1980.
 8. La question du financement : le drainage de l'épargne en Algérie - Document de travail INERBA - 13, 14 juin 1981.
 9. La cession des biens immobiliers publics en Algérie, objectifs et perspectives - INERBA - 13, 14 juin 1981.
 10. Djaafar Lesbet.- Urbanisation spontanée ou urbanisation officielle clandestine - 13, 14 juin 1982.
 11. Hamida Sahraoui.- Considération sur l'environnement économique et social en matière de production immobilière - (extrait de mémoire des D.E.A. : ZUNH et intégration urbaine en Algérie) - 18, 20 novembre 1982.
- * Institut d'Urbanisme - Université de Paris XII - Créteil.

Il met l'accent sur l'émergence « d'une économie de corruption qui a donné naissance à de nouvelles pratiques urbaines, à des prix de marché immobilier excluant toutes les classes sans accumulation de départ »¹⁷. Tout en reconnaissant les actions déployées par l'Etat en vue de maîtriser le foncier urbain et de démocratiser la marchandise logement, il constate l'existence de dérapages dus « aux pratiques spéculatives » qui tendent à se généraliser et risquent de compromettre les efforts de l'Etat. « Le tâtonnement des collectivités locales... » n'est pas uniquement attribué aux insuffisances administratives et techniques ou aux faiblesses institutionnelles, il est... « plus ou moins volontaire »... et est inhérent aux « alliances entre classes dirigeantes, responsables des wilayas et des A.P.C., et les classes privées ». Ces alliances entraînent la formation d'un nouveau secteur promotionnel immobilier¹⁸.

La remise en cause des pratiques est relayée par la remise en question du système qui les sous-tend. Ainsi, si l'épargne-logement ne bénéficie qu'à une minorité au détriment de ceux qui ont le plus besoin de logements, c'est parce que les mécanismes de financement « s'inspirent largement des modèles d'épargne des économies libérales, tout en faisant abstraction du contexte et de la formation de l'épargne dans ces systèmes économiques »¹⁹. Les coopératives de construction sont « des marchés immobiliers de l'illusion... », « seules les notabilités urbaines verront leurs projets se concrétiser... » ; les autres « peuvent rester d'éternels candidats ». Et l'on s'interroge pour savoir si l'habitat spontané « ne recèle pas souvent par son importance les prémices de ce que sera la ville durcie ou de plus en plus provisoire de demain »²⁰.

Cependant, et malgré leurs contradictions, ces discours convergent dans le même sens en lançant un appel explicite ou implicite à l'Etat « juge et partie » pour qu'il accentue son intervention et renforce ses moyens de contrôle afin de juguler la spéculation et de surmonter les difficultés matérielles qui bloquent la concrétisation de ses actions dans le domaine de la P.F.I. Cet appel semble paradoxal dans une situation où l'Etat contrôle et gère une grande partie du patrimoine foncier et immobilier, et où le gel du prix du sol urbain et la prohibition des transactions foncières devraient constituer un frein à toute spéculation.

Le tableau se complique davantage quand on sait que depuis 1971/74 l'Etat a pris un ensemble de mesures susceptibles d'accroître la solvabilité des couches à bas et moyens revenus, qu'il intervient à travers les organismes publics, les sociétés nationales et les administrations dans la production du cadre bâti. Il est donc présent à tous les niveaux. Quels sont le sens et la logique de cet appel, et quelle crédibilité peut-on accorder à ces deux discours. L'examen des mécanismes de la P.F.I., des différentes configurations et de leurs agents supports, pourra apporter des éléments d'explication-appréciation des discours en question.

17. K. Messamah.- Cf. supra note 5.

18. K. Messamah.- Cf. supra note 3.

19. D. Lesbet.- Cf. supra note 10.

20. Ibid.

II – L'EVOLUTION DE LA P.F.I.

Avant d'analyser les mécanismes concrets de la P.F.I., il semble indispensable d'aborder sommairement les conditions de la naissance et de l'aggravation de la crise du logement. Cette aggravation est liée au fait que le «secteur de l'habitat» n'a pas bénéficié de toute l'attention voulue dans l'effort de développement et a été l'un des secteurs sociaux les plus négligés²¹.

1. L'héritage colonial

C'est au cours de la guerre de libération nationale que l'Algérie a connue une forte augmentation de la population citadine. En 1959, la population urbaine s'élevait à 2.950.000 habitants dont 850.000 Européens. Elle n'était que de 2.150.000 en 1954²², soit une augmentation de près d'un million d'habitants en 5 ans. Cette forte croissance urbaine est due essentiellement à l'exode rural forcé (transfert des populations rurales vers «les centres de regroupement» et à la répression coloniale qui sévit dans les campagnes.

Au cours des trois dernières années de l'Algérie coloniale 59/62, une crise de logements se dessinait déjà. Le plan de Constantine évalua les besoins dans les dix ans à venir à 60.000 logements par an. Il prévoyait la construction de 50.000 unités/an regroupés en grands ensembles²³. Les opérations lancées privilégièrent les grandes villes (Alger, Oran, Constantine) ; cependant des immeubles, type H.L.M., furent construits partout dans le pays, marquant profondément le paysage urbain²⁴. Trois ans après le lancement du plan de Constantine, l'Algérie obtient son indépendance ; beaucoup de réalisations sont interrompues et laissées à l'état de chantier.

2. La période de l'indépendance 62-65

En 1962, presque un million d'Européens, essentiellement citadins, quittent l'Algérie. Ils laissent derrière eux 700.000²⁵ locaux (habitation, industrie et commerce), devenus biens vacants et placés sous la gestion de l'Etat. En 1965, l'Etat s'attache à terminer les chantiers de construction dans le cadre de «l'opération carcasse» qui permettra l'achèvement de 24.000 logements²⁶. Entre 1962 et 1965, on assiste à une prise d'assaut par la

21. H. Sahraoui. – Cf. supra note 11.

22. G. Muttin. – La politique urbaine algérienne (papier présenté à la table ronde).

Politiques urbaines au Maghreb et au Machrek - Lyon, 17, 20 novembre 1982 - Ronéo, 32 pages.

23. *ibid.*

24. *ibid.*

25. A. Benjelid et M. Mekkaoui. – Planification nationale, habitat, villes et instruments de maîtrise de la croissance urbaine en Algérie (Table ronde, politiques urbaines au Maghreb et au Machrek), Lyon - 17, 20 novembre 1982.

26. *ibid.*

population algérienne des logements vacants. Ce mouvement ne se passe pas sans quelques transferts de propriétés immobilières et des locaux commerciaux. «la petite bourgeoisie citadine s'approprie commerces et immeubles et profite du vide politique pour faire main basse sur la ville»... «Leur statut juridique ambigu a permis l'émergence de petites propriétés immobilières...»²⁷.

3. Le développement économique : des choix favorisant l'industrie

L'examen du tableau I montre, de façon éloquent que l'Etat algérien a donné priorité à l'industrie au cours des dix années qui ont suivi l'indépendance.

Il semble donc qu'on ait surestimé le parc de logement légué par la colonisation et le plan triennal 1967/69 laisse entendre que la masse des logements laissés par les Européens suffit à satisfaire les besoins²⁸.

Tableau I

	Plan triennal 67/69	Plan quadriennal 70/73	Plan quadriennal 74/77
Masse d'investissement en million de D.A	11.031	27.740	N.D.
Secteur agricole	16,9 %	15 %	N.D.
Secteur industriel	48,7 %	45 %	N.D.
Habitat rural et urbain	3,7 %	5,4 %	*7,4 %
Education et formation	9,3 %	12 %	N.D.

Source : Benjelid A. et Mekkaoui M.

* K. Messamah (cf. supra note 5)

27. K. Messamah. – Problèmes fonciers et immobiliers et occupation de l'espace urbain. Le cas de la région d'Oran (Algérie). Publié dans Travaux et documents de géographie tropicale, n° 40, juillet 1980.

28. Pénurie de logements et crise urbaine en Algérie - J. Abdelkafi, Publié dans Technique et architecture n° 329, février, mars 1980.

La forte poussée démographique qui fait doubler la population nationale entre 1962 (10.2 M. d'habitants) et 1978 (18 M. d'habitants) va s'accompagner d'un exode rural vers les grandes villes et en particulier Alger, dont la population a quadruplé depuis l'indépendance. La population urbaine est passée de 26 % de la population totale en 1954 à 31 % en 1966 et 45 % en 1981.

Les conséquences de ce phénomène furent l'entassement dans les villes qui se manifeste sous forme de surdensification du centre (en Algérie le T.O.L.* est de 7 et le T.O.P.* de 3,6) et de prolifération de l'habitat «spontané» et des bidonvilles, «Macrocéphalies classiques des villes du tiers-monde».

Ce qui s'est passé en Algérie est un phénomène commun à d'autres pays du Tiers Monde : la double question du logement et de l'organisation de l'espace ne s'est posée que tardivement, lorsque la crise du logement a atteint un point culminant et a touché toutes les couches de la société et en particulier la classe moyenne.

4. L'approche quantitative

La situation en 1977 se présentait ainsi du point de vue quantitatif.

Tableau II

Pop. totale résidente en Algérie	Pop. urbaine	Pop. rurale	Nombre de logements total	Nombre de logements urbains	Nombre de logements ruraux
17.272.000	7.096.000 41 %	20.117.000 59 %	2.208.712	911.398 41,3 %	1.297.314 58,7 %

Les chiffres concernant les réalisations de logements entre 1966 et 1977 varient selon les sources ; selon R. Weexsteen 222.842 logements furent réalisés entre les deux dates.

Khélifa Messamah donne à peu près le même chiffre.

268.000 logements programmés au cours de cette période sur lesquels 45.148 seulement ont été livrés²⁹.

* T.O.L. : Taux d'occupation par logement

* T.O.P. : Taux d'occupation par pièce.

29. K. Messamah.- Cf. supra note 5.

D'autres sources ont été consultées afin de tester la fiabilité de ces estimations. G. Muttin qui se réfère à Benamrane³⁰, rapporte qu'au cours de ces 11 années le nombre des logements nouveaux recensés (secteurs urbain et rural) n'est que de 220.000.

Ainsi, poursuit-il, il a été construit un logement pour une vingtaine de résidents supplémentaires. En 1967, le pays comptait 147 logements disponibles pour 1.000 habitants - 117 seulement en 1977.

K. Messamah estime que le taux moyen de réalisation/an est de 1.760 logements au cours du plan triennal 1970/73 et de 7.160 logements au cours du plan quadriennal 1974/1977³¹.

Or, G. Muttin affirme que le taux moyen de réalisation/an a été de 22.000 logements environ dont 5.000 seulement assurés par la puissance publique³².

Deux autres chercheurs, Benjelid et Mekkaoui³³, donnent des chiffres qui se rapprochent de ceux avancés par K. Messamah.

Au cours de la période du plan triennal, 6.500 logements urbains plus les programmes antérieurs (24.000 logements) furent réalisés.

Au cours du plan quadriennal, 45.000 logements urbains et 40.000 ruraux furent programmés.

Cependant, «les retards sont énormes...». Entre 1970-1973, «les livraisons du programme public portant sur l'ensemble des périodes s'élèvent à 18.492 logements»³⁴.

Essayons de voir clair dans ce foisonnement des chiffres contradictoires. Selon les diverses estimations, les colons ont laissé un parc total de 2.000.000 de logements en 1963.

Si en 1977 on recense 2.208.712 de logements, cela signifie que 208.712 logements furent réalisés en 10 ans ; ce qui équivaut à une moyenne de 20.781 logements/an, chiffre qui correspond aux estimations de G. Muttin.

Il semble que K. Messamah n'ait pris en considération que les réalisations du secteur public, qui n'assuraient en moyenne que 5.000 logements/an. Quant à Raoul Weexsteen, il a donné le chiffre global des logements recensés, sans préciser le taux des logements achevés, livrés et habités ou en cours d'achèvement.

L'Algérie souffre d'une pénurie grave en matière d'habitat, le déficit actuel serait de l'ordre de 1 million de logements. «Pour remédier à cette situation, le gouvernement

30. G. Muttin.- Cf. supra note 22.

31. K. Messamah.- Cf. supra note 5.

32. G. Muttin.- Cf. supra note 22.

33. Benjelid et Mekkaoui.- Cf. supra note 25.

34. *ibid.*

algérien prévoit la construction de 100.000 logements/an jusqu'en 1990 et 200.000 par an à partir de cette date, soit environ 2.000.000 de logements à construire d'ici l'an 2000» (R. Weexsteen).

Avant de passer aux moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif ambitieux, nous examinerons la structure du parc existant.

5. La structure du parc

a - Selon le statut d'occupation

Tableau III.- EN CHIFFRES ABSOLUS

Locataires		Propriétaires ou copropriétaires		Logés gratuitement		Non déterminés	
U	R	U	R	U	R	U	R
518.966	130.696	298.108	954.159	93.735	211.821	589	638
649.662		1.252.267		305.556		1.227	

Tableau IV.- EN %

%	Total	Ensemble urbain	Dont métropoles urbaines	Rural
Locataires	29,4	56,9	79,6	10,1
Propriétaires	56,7	32,7	12,4	73,6
Logés gratuitement	13,8	10,3	7,9	16,3

Le pourcentage élevé des locataires, et en particulier en milieu urbain, s'explique par l'existence d'un important parc de logements du secteur public. La répartition par type de propriétaires est illustrée par le tableau suivant.

b - Structure du parc par type de propriétaire

Tableau V

H.L.M. et Org. publics d'hab.		Entreprises publiques		Administrations		Biens de l'Etat		Logements privés		N.D.	
U	R	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R
125.037	111.123	23.770	28.902	24.783	33.294	229.611	134.801	507.471	88.287	725	927
136.160		52.672		58.077		364.412		1.595.758		1.652	

Le parc immobilier public se compose de 611.321 logements, soit près de 28 % du parc total ; il est réparti comme suit :

Type de prop.	H.L.M.	Ent. publiques	Administrations	Biens de l'Etat
%	22,27 %	8,62 %	9,50 %	59,61 %

Plus de 50 % de ce parc se trouve concentré dans les 4 grandes agglomérations algériennes et les 2/3 dans 7 wilayas (préfectures). La bande côtière, à elle seule, en regroupe 84 %.

La distribution de ce parc rend compte du double rôle de l'Etat gestionnaire et promoteur immobilier.

L'Etat gère un parc de 500.572 logements, soit 22,6 % du parc immobilier total ; sur ce total, 364.412 logements (soit 16,5 % du parc) sont gérés par le ministère de l'intérieur et 136.160 logements, soit 6,5 % du parc par l'O.P.G.I. (organisme H.L.M.) sous l'égide du ministère de l'habitat. Ce parc est destiné à la vente à ses occupants qui ne sont pas obligatoirement tenu d'acheter leur logement. L'Etat ne perdra donc pas cette fonction. L'Etat gestionnaire et promoteur passe par l'intermédiaire des entreprises publiques et les administrations qui construisent des logements locatifs à une partie de leurs salariés, et des organismes publics (O.P.G.I. et O.N.C.F.) qui optent pour des procédures de location-vente pour les logements qu'elles construisent.

L'étude détaillée de ces situations montre «l'imbrication des opérations de gestion, de réalisation et de promotion (R. Weexsteen).

III – LES MECANISMES DE LA PROMOTION IMMOBILIERE

1. Les biens de l'Etat

Il s'agit d'un parc fixe constitué par les biens de l'Etat et le patrimoine ancien des O.P.G.I. (organisme public de gestion immobilière). Une décision récente du comité central du F.L.N. (début 80) propose la vente aux particuliers du patrimoine biens de l'Etat.

A la mi-1982, plus de 10.000 cessions de locaux à usage d'habitations avaient été conclus³⁵ sur les 500.572 logements.

L'objectif de cette décision tel qu'il est défini par les textes officiels est multiple. Il s'agit de permettre l'accession à la propriété des familles à revenus modestes, de décharger les services publics des tâches d'entretien d'une partie importante du patrimoine immobilier et d'inciter les occupants redevables de loyers à leur mise à jour.

Le prix de cession d'un logement peut se faire au comptant ou s'étaler sur 25 ans. On ne dispose pas d'éléments suffisants qui permettent de connaître les revenus des ménages occupant ce parc et en particulier les immeubles de grande valeur du centre.

Cependant, une partie du parc est vétuste et précaire à 17 % (1977) et à 25 % en 1980³⁶. Ainsi, «les nouveaux propriétaires sont concernés par les opérations de rénovation, réhabilitation urbaine que les communes vont tôt ou tard engager dans les centres villes»³⁷.

Déjà le centre ville de Boufarik fait l'objet d'une telle opération que les propriétaires peuvent se constituer en coopérative et participer à celle-ci. Quel sera le sort des locataires? Y aura-t-il une mutation du contenu social des centres? «Peu d'exemples d'une telle réussite existent ailleurs, l'Algérie peut-elle faire exception?» s'interroge R. Weexsteen.

Il est utile de rappeler qu'en 1964, l'Etat devenu gestionnaire des biens vacants, les locataires furent contraints de payer les arriérés des loyers depuis juillet 62.

«La plupart des logements perdirent alors leur population des premiers temps de l'indépendance au profit des couches plus aisées à même d'entretenir et de payer les

35. *ibid.*

36. K. Messamah.- Cf. supra note 5.

37. R. Weexsteen.- Cf. supra note 2.

loyers réguliers comme de jouer d'influences diverses (parenté, relations, statut professionnel, prestige)»³⁸.

Le risque d'un dérapage existe, et ce qui s'est passé en 1964 pourrait se reproduire ; quelles sont les garanties?

2. Les organismes publics O.P.G.I. et O.N.L.F.

Ils constituent les «deux véritables instruments de l'Etat promoteur». L'O.P.G.I. (Office Public de Gestion Immobilière) gère l'ancien patrimoine H.L.M. et celui des petites sociétés nationalisées après l'indépendance (C.I.A. - MAFAL - Logis Familial). Ces dernières ont été regroupées depuis septembre 80 dans l'O.N.L.F. (Office National du Logement Familial).

La vocation de l'O.P.G.I. est d'acquérir des terrains et de réaliser des logements destinés plutôt à la location. Tandis que celle de l'O.N.L.F. est de réaliser des logements, soit en immeuble coopératif, soit en habitation individuelle, destinés à la vente (location-vente selon les dispositions relatives à l'épargne-logement).

3. Les entreprises publiques et les administrations

Elles jouent le rôle de promoteurs et de gestionnaires. Elles se font attribuer des terrains et des permis de construire par le wilaya et les A.P.C. et font construire des logements pour leurs cadres et fonctionnaires. Dans ces cas, les logements relèvent tous du système locatif. Les administrations offrent des logements de fonction «gratuits ou à titre onéreux». Etant donné l'ampleur de la crise du logement en Algérie, la motivation de l'acceptation d'un emploi devient celle de l'opportunité de se loger. Ce système, s'il a pour effet de résoudre le problème immédiat des cadres et des fonctionnaires, réduit par la force des choses la mobilité tout en étouffant toute ambition ou désir de changement de carrière.

«L'obtention d'un logement devient déterminant, bloquant les cadres dans des lieux et à des postes sans rapport avec leur compétence ou leur efficacité réelle en cas de conflit avec la direction»³⁹.

4. La production et la promotion immobilière privée

Existe-t-il une promotion immobilière privée en Algérie? S'agit-il d'une production immobilière en vue de satisfaire son propre besoin de se loger, ou de l'investissement d'un capital dans l'immobilier à la recherche d'une valorisation?

38. F. Benatia.- L'appropriation de l'espace à Alger après 1962. S.N.E.D., 1978 (cité dans l'Algérie en débat - Luites et développement), CEDETIN - François Maspew, p. 220.

39. R. Weexsteen.- Cf. supra note 2.

Cette question n'est quasiment pas abordée par les différentes études dont ce travail constitue la synthèse. Pourtant la confrontation des données fragmentaires nous permet de reconstituer l'objet.

On distingue quatre types de production/promotion immobilière privée. Le glissement de l'une à l'autre forme se fait «insensiblement», sauf dans le cas de location à des étrangers»⁴⁰.

- La petite production marchande.
- La promotion immobilière locative-privée légale.
- La production immobilière privée illégale.
- L'auto-construction.

5. Le poids du secteur privé

Durant la période 1974/78, les programmes publics n'ont livré qu'un peu plus de 45.000 logements, alors que les particuliers ont construit 103.000 logements dont 56,3 % sans permis de construire⁴¹.

Jusqu'en 1974, le secteur privé assurait une production annuelle moyenne de l'ordre de 15.000 logements/an⁴².

R. Weexsteen estime le secteur locatif privé «par calcul dont la fiabilité est médiocre à environ 200.000 logements urbains, soit 22 % du total du logement». Il existe donc un secteur privé qui joue un rôle prépondérant dans la production du cadre bâti en Algérie. Quelles réalités recouvre ce secteur et à qui s'adresse-t-il? L'examen des formes de production délimitées permettra d'apporter quelques éclaircissements.

a - La petite production marchande

Elle est assurée par une «partie aisée de la population» qui «construit des villas à plusieurs étages, plus proches de l'immeuble que de la maison résidentielle, utilisées par le groupe familial élargi ou louées en partie ou en totalité»⁴³.

On commence donc par se loger soi-même, la location d'une partie de la maison apparaît ici comme un moyen d'augmenter le revenu familial. Le glissement vers la promotion immobilière se fait à partir du moment où on loue tout le local à une société étrangère ou même une entreprise publique.

40. *ibid.*

41. Benjelid et Mekkaoui. - Cf. supra note 25.

42. R. Weexsteen. - Cf. supra note 2.

43. R. Messamah. - Cf. supra note 4.

b - La promotion immobilière privée légale

A propos des modalités d'attribution des lots sur les réserves foncières, K. Messamah parle de «l'émergence d'une nouvelle classe de promoteurs fonciers immobiliers qui pourraient financer la construction de plusieurs immeubles et les laisser en location à des entreprises étrangères ou des coopérants»⁴⁴. Mais ces promoteurs privés ne s'adressent pas exclusivement aux sociétés étrangères. Le secteur privé est un loyer libre depuis l'ordonnance du 26 septembre 1975⁴⁵. Il prévaut dans ce secteur «une spéculation effrénée : beaucoup de propriétaires louent à des prix exorbitants à des sociétés nationales désireuses de loger leurs cadres»⁴⁶. D. Lesbet confirme l'existence de cette tendance à la location aux entreprises étrangères ou nationales par le secteur privé.

Ces promoteurs immobiliers qui doivent investir dans la production de petites unités différenciées (petits ensembles locatifs, pavillons et villas) ont des pratiques «d'une rare singularité». Ceci leur assure une forte rentabilité puisqu'ils n'engagent qu'une fraction négligeable de leur propre capital. En effet, «c'est le futur locataire ou son représentant qui paie comptant la construction avant même de l'habiter et n'obtient en échange qu'un usufruit temporaire correspondant aux investissements initiaux et en fonction du montant des loyers...» - «C'est surtout le cas des sociétés étrangères qui acceptent de financer la totalité de la construction pour loger leur personnel durant une période déterminée d'un commun accord»⁴⁷.

Au cours des opérations de rénovation, de réhabilitation de certains quartiers d'Oran, K. Messamah a constaté «l'émergence d'une petite promotion immobilière en fonction de la spécificité du quartier, du statut de la propriété et de son morcellement... la base d'accumulation de cette petite rente foncière est avant tout locative»⁴⁸.

c - La production privée illégale

La production de l'habitat spontané se présente sous différentes formes. Elle varie de la simple baraque construite en matériaux de récupération qui est à la base des bidonvilles, se développant sous forme de petites unités, particulièrement au voisinage des zones industrielles. Il existe ainsi 38.000 baraques localisées après les années 70 à Annaba (pôle industriel d'Al Hadjar). On estime que 5 baraques se construisent par jour dans cette ville⁴⁹. Les autres pôles industriels n'en sont pas moins épargnés. L'existence d'un marché spéculatif dans ces lotissements marginaux reste à démontrer.

44. L'Algérie en débat. - Cf. supra note 38.

45. D. Lesbet. - Cf. supra note 10.

46. K. Messamah. - Cf. supra note 3.

47. Algérie actualité (hebdomadaire). - n° 844 - 24, 30 décembre 1981.

48. D. Lesbet. - Cf. supra note 10.

49. K. Messamah. - Cf. supra note 3.

Cet habitat spontané prolifère rapidement, et prend aussi la forme « d'immeubles à plusieurs étages » ou de « villas somptueuses accessibles uniquement à une frange réduite de la population »⁵⁰.

Les transactions foncières étant interdites par l'Etat algérien, cet habitat se développe sur des terrains du secteur public envahis ou acquis illégalement. L'ampleur de ce phénomène atteste des insuffisances étatiques en matière de production du logement social, destiné en particulier à la main-d'œuvre industrielle. Le bidonville marginalisé idéologiquement est accepté de facto économiquement puisqu'il sert à renouveler la force de travail. Il est aussi révélateur des faiblesses étatiques vis-à-vis de certains privilégiés qui s'approprient la rente foncière et s'adonnent à la spéculation. On n'est pourtant pas « au stade du laisser-faire, laisser-aller dans le domaine du foncier » affirme K. Messamah.

d - L'auto-construction

Cette forme d'auto-production immobilière fut mise en place à partir de 1974/75, elle s'adresse surtout aux « déshérités » en milieu rural et semi-urbain.

Le ministère de l'habitat accorde une aide financière aux wilayas selon leur demande en matière d'auto-construction. Les wilayas répartissent cet argent entre leurs différentes communes et toujours selon la demande. La commune doit en principe acheter les matériaux de construction en fonction de la fourchette (35.000 D.A. depuis décembre 80, elle était de 17.000 D.A. en 1977), par bénéficiaire. Celui-ci reçoit en même temps que les matériaux un plan type. Reste donc aux bénéficiaires à s'organiser entre eux pour le transport des matériaux et pour payer le maçon ou construire eux-mêmes afin de diminuer les frais.

Cette forme de production du logement « constitue un appoint important pour pallier aux insuffisances de l'habitat rural »⁵¹. Mais « elle ne profite qu'accidentellement aux véritables nécessiteux qui ne peuvent faire face aux dépenses supplémentaires »⁵².

Il n'en demeure pas moins qu'elle « engendre des formes spéculatives chez certains agents entrepreneurs ou entrepreneurs »⁵³.

Des pratiques abusives se développent dans certaines communes aussi bien au niveau de l'affectation des sommes allouées à l'auto-construction par le ministère qu'au niveau du choix des bénéficiaires⁵⁴.

50. D. Lesbet. - Cf. supra note 10.

51. K. Messamah. - Cf. supra note 3.

52. Algérie actualité - n° 814 du 2 au 27 mai 1981.

53. G. Muttin. - Cf. supra note 22.

54. *ibid.*

IV - LA GESTION FONCIERE ET LA PRODUCTION DU SOL URBAIN

L'Algérie est un des rares pays du tiers monde ayant étatisé le sol urbain, prohibé les transactions foncières entre particuliers et gelé le prix des terrains.

L'ordonnance n° 74-26 du 20 février 1974, portant constitution des réserves foncières, limite les terrains des particuliers propriétaires aux seuls besoins familiaux : 20 m² par personne et par famille de 8 personnes minimum à 20 maximum. Cette norme varie suivant la catégorie des villes et des parcelles (D. Lesbet).

Au lendemain de l'indépendance, l'Etat, par une série de lois et de décrets, prend le contrôle des biens vacants en milieu urbain et en milieu rural. Quatre ans après l'indépendance, l'Etat contrôle une grande partie du patrimoine foncier, immobilier et rural. Les mesures de nationalisation, au titre de la révolution agraire en 1971, permettent à l'Etat de renforcer son assise foncière.

C'est en 1974 qu'une politique de gestion foncière et d'aménagement du territoire voit le jour. Deux ministères sont alors créés : le Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Urbanisme *MUCH* et le Ministère de l'Aménagement du territoire. La mesure la plus importante qui permettra à l'Etat propriétaire une meilleure gestion et un plus grand contrôle de la distribution du sol urbain est la réservation foncière. Celle-ci sera effective à travers la décentralisation du pouvoir d'Etat et la municipalisation du sol urbain.

Les A.P.C. sont habilités à constituer des réserves foncières de terrains de toute nature, propriété de l'Etat, des collectivités locales ou des particuliers.

Ces terrains doivent être inclus dans un périmètre urbain. Les wilayas et les A.P.C. deviennent ainsi les gestionnaires locaux de l'espace régional. La cession des lots viabilisés sur les réserves foncières se fera au profit des *ministères*, des *administrations* ou des *coopératives immobilières et des individus*.

La création des ZUNH se justifie généralement dans une agglomération où le nombre de logements au titre du second plan quadriennal dépasse 1.000 logements.

Les A.P.C. devraient viabiliser 200 lots/an, c'est-à-dire un total de 140.000 lots/an. Avant d'examiner qui sont les attributaires des lots sur les réserves foncières, nous examinerons les problèmes de financement.

V - LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA P.F.I.

Devant l'ampleur des besoins en logements en Algérie, l'Etat algérien s'est rendu compte qu'il ne pouvait plus, désormais, assurer seul la production du cadre bâti. Toute-

fois, il continue à assurer le financement de l'appropriation, viabilisation et lotissement des terrains, aussi bien que la création des équipements collectifs par l'intermédiaire des collectivités locales. L'instruction présidentielle de novembre 1973 stipulait la vente pour les épargnants de la C.N.E.P. (Caisse Nationale de l'Épargne et de la Prévoyance) des 60 % des logements réalisés. Cette mesure a donné une impulsion considérable à l'épargne «de 1976 à 1979 la collecte de l'épargne équivalait chaque année en moyenne au volume de l'épargne drainée pendant la décennie de 1966 à 1975 inclus» (INERBA).

Les diverses fonctions de la C.N.E.P. s'expriment ainsi :

- Financement des programmes d'habitat urbain planifié.
- Financement des programmes d'accession à la propriété.
- Financement des programmes initiés par les collectivités locales.
- Crédit à l'accession et à la construction individuelle et coopérative.
- Attribution des crédits aux collectivités locales pour financer des programmes d'équipements non planifiés.

La C.N.E.P. offre des prêts bonifiés par l'Etat, remboursables sur 21 ans à un taux d'intérêt qui varie de 3 % à 6 % selon les tranches de revenus. L'octroi du prêt suppose que le bénéficiaire ait été épargnant pendant au moins deux ans ; il est tenu de construire son lot dans les 3 ans qui suivent l'obtention du prêt. Mais, jusqu'à maintenant, le drainage de l'épargne vers le financement du logement ne concerne qu'une fraction minime des épargnants. «Au coût actuel de la construction situé entre 220.000 et 300.000 D.A., seuls 4 % des épargnants peuvent prétendre à un prêt C.N.E.P. de part la condition exigée d'un dépôt en caisse correspondant à 20 % du coût de la construction» (INERBA).

La faiblesse des capacités du remboursement du prêt, malgré les conditions avantageuses qui sont offertes, constituent une autre difficulté à laquelle se heurte les épargnants.

Pour un prêt maximum de 320.000 D.A., remboursable sur 21 ans à un taux d'intérêt de 4 %, l'échéance mensuelle de remboursement est de 2.085,96 D.A. (1 D.A. = 1,10 F) ce qui suppose un salaire de 5.960 D.A./mois. Or, dans un pays où le salaire moyen se situe autour de 1.400 D.A./mois⁵⁵, «c'est l'épargne de ceux qui ont le plus besoin de logements et le moins de moyens, de loin les plus nombreux, qui finance le logement d'une minorité qui peut répondre aux critères d'admission» (D. Lesbet).

Les possibilités de se loger en Algérie, les procédures de financements et de cessions des lots, et les agents intervenants dans la P.F.I. et leur mode d'intervention sont résumés dans les tableaux suivants (tableaux VI et VII). Ils résumés les procédures de financement, de cession de lots.

Tableau VI. — Procédures d'accès au sol et de construction de logement pour le secteur privé

Situation du foncier	Formes d'intervention de l'A.P.C.	Rôle de l'A.P.C. vis-à-vis des constructeurs privés et des coopératives et ses effets induits		
		Individus	Coopératives	
Transactions réglementées Réserves foncières communales Obligation pour les coopératives de vendre 200 lots par an viabilisés	<ul style="list-style-type: none"> • Délimitation du périmètre urbain • Etablissements des réserves foncières • Trouver et viabiliser les 200 lots • Quelques transactions foncières interdites (vente de maisons incluant le foncier). 	<ul style="list-style-type: none"> • Enjeux Sociaux - L'attribution des lots - L'attribution des permis de construire à des personnes ayant les moyens de construire. ex. : attribution d'une parcelle de 320 m², l'attributaire a construit sur toute la surface. • Réalisation d'une grosse propriété immobilière. Base d'un secteur locatif privé. • Réalisation d'une grosse propriété immobilière locative, il suffit de changer d'APC pour se faire attribuer un autre lot. • Revente des matériaux de construction. • Insuffisance de l'aide technique 	<ul style="list-style-type: none"> • Globalité du prêt CNEP et enquête de solvabilité postule l'homogénéité sociale de la coopérative réservée à une catégorie aisée - cas de revente de l'inscription dans une coopérative. • Problème de la propriété individuelle. Statut encore confus intérêt de la coopérative familiale. • Rénovation de centres-villes - coopératives associant les propriétaires (futurs) des Biens d'Etat - apport des terrains ou des constructions existantes dans la constitution de la coopérative. 	
		<ul style="list-style-type: none"> • Attribution d'un lot sur les réserves foncières communales. • Permis de construire délivré par l'ACP • Aide à la construction 17.000 DA en espèces pour l'achat de matériaux ; • Aide-technique - projet 50.000 DA en matériaux, mise à la disposition de plan-type (unités morphologique ?) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lotissement réalisé et attribué à une «coopérative» soit de «particuliers» soit familiale. • Conditions : - Livret CNEP - Montant minimum (20 %) - Solvabilité des coopérateurs - Prêt global de la CNEP à la coopérative. 	Effets et problèmes

Tableau VII.- Procédure d'accès à la propriété des biens de l'Etat et des immeubles programmés par les organismes publics de l'OPGI et l'ONLF

Conditions d'accès à la propriété des Biens de l'Etat	Problèmes et conséquences	Formes d'intervention de l'OPGI et de l'ONLF	Problèmes de gestion qui se posent à l'OPGI et l'ONLF	Pour mémoire
<ul style="list-style-type: none"> • Procédure de vente 1981 acheteur potentiel : occupant légal - ayant payé son loyer. Achat au comptant ou location vente. • Procédure de vente entamée d'abord à l'intérieur du pays puis au Nord 	<ul style="list-style-type: none"> • Biens de l'Etat plutôt patrimoine modeste, surchargé délabré. Problème de la solvabilité des occupants. • Problème de l'intégration des Biens d'Etat dans les opérations de réhabilitation. Rénovation dans les centres-villes. • Date du premier versement de loyer attribué à l'achat non fixe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lotissement immeubles collectifs - permis de lotir et de construire délivrés soit par l'ACP - Le Wali - Le Ministère suivant l'importance du programme. • Financement des programmes de construction par la CNEP pour l'ONLF • L'ONLF «ne poursuit aucun but lucratif» s/tutelle du Ministère de l'Habitat et l'Urbanisme. 	<ul style="list-style-type: none"> • OPGI reste un organisme locatif. • 20 % d'occupants inactifs (retraités sans travail...). • Anciens Moudjahidines, Abattement de 40 % sur les loyers). • Catégorie de population très modeste pourra-t-elle accéder à la propriété? • Problèmes différents dans l'«ancien» «parc» et le nouveau parc. Ségrégation sociale commence à ce niveau. 	<p>Importances des logements de fonction des Administrations et des Sociétés nationales.</p> <p>Allocation de logement 15 % du traitement.</p> <p>Homogénéité d'une politique de loyer à mettre en place.</p>

CONCLUSION

Pénurie du logement et crise urbaine sont deux questions essentielles à l'ordre du jour en Algérie. L'Etat a mobilisé des moyens considérables pour surmonter ce problème qui affecte l'économie nationale dans son ensemble.

L'Algérie a l'avantage d'avoir étatisé le sol urbain. Le poids du secteur public et les moyens et pouvoirs de décisions dont il dispose fait de lui le seul agent capable d'intervenir concrètement pour une véritable démocratisation du logement. Or, on n'en est pas là. Et les incohérences entre discours pratiques sont manifestes.

Ces extraits d'une contribution présentée au colloque organisé à Oran les 14-15-16 décembre 1981 autour du thème «des besoins sociaux», publiée dans «Algérie actualité» du 24 décembre 81, résume d'une façon saisissante le débat contenu dans cette synthèse.

Les objectifs assignés à la réforme foncière tels que D. Hammoun les a rapportés sont les suivants :

- Protéger les terres agricoles contre une urbanisation et une industrialisation anarchique.
- Réagir contre la spéculation qui touchait le sol urbain.
- Démocratiser l'accès au logement par une politique foncière et une aide conséquente de l'Etat.
- Rationaliser par le biais du lotissement la définition et l'implantation des équipements collectifs.

«Seulement dans la réalité, les choses sont tout autres...».

«Et au-delà des aspects purement techniques et administratifs, la réalisation des lotissements et leur répartition aboutissent dans la pratique à une réfutation du discours idéologique...».

De nouveaux éléments surgissent «agression contre l'agriculture», «spéculation sur le sol urbain qui a pris d'autres formes», «naissance d'un habitat de haut standing notamment dans les grandes villes où de nombreux quartiers résidentiels sont nés avec comme type d'habitat la villa...».

Il est à souligner par ailleurs que «la démocratisation du logement par le lotissement réalisé par l'Etat n'est qu'illusoire dans ces conditions puisque même dans les situations où les ménages aux revenus bas ou moyens ont réussi à accéder à la propriété des lots ; ils ont vite fait de se désister par suite des normes difficilement réalisables que leur imposaient des communes».

Dans ces conditions, le lotissement introduit une ségrégation sociale qui s'affirme dans la réalisation du logement. «Les réserves foncières se sont limitées à un nouveau déploiement des villes grâce à la naissance très souvent, d'un habitat ostentatoire qui constitue en lui-même une réfutation du discours sur la démocratisation».

Les deux discours que nous avons délimités au départ n'ont donc pas tout à fait tort, mais ont-ils raison d'appeler à une intervention plus accrue de l'Etat ?

9 JUIN 1987

Bl 4

LE LOGEMENT L'ETAT ET LES PAUVRES

dans les villes du tiers-monde

CEGET

1984.

FE30-001

CEG

C.E.D.I.D. - ORSTOM

B 23770

INV. 03511