

**Les difficultés de l'équation du logement social en algérie. L'expérience à Annaba  
Telaidjia Djamel<sup>(1)</sup> & Pr. Kouadria Nouredine<sup>(1)</sup> & Pr. Nait Merzoug Md Larbi<sup>(2)</sup>  
Département des sciences économiques<sup>(2)</sup> & Département d'Aménagement<sup>(1)</sup>  
Université Badji Mokhtar -Annaba**

### **Résumé**

*L'actuel dispositif public du logement en Algérie, mis en place depuis plus d'une décennie, est destiné à prendre en charge les différents segments de la demande sociale, dans un cadre d'équité, selon des critères d'éligibilités spécifiques axés sur les différentes catégories sociales ciblées. L'objectif recherché vise en premier lieu à corriger les disparités des revenus par des aides financières directes destinées à l'accès au logement et en même temps à absorber l'habitat dit « précaire » installé à travers la ville. Ce papier traitera de l'analyse opérationnelle de ce dispositif dans le contexte de la wilaya d'Annaba (Nord Est de l'Algérie), tentera de tester sa pertinence et d'en évaluer ses impacts sur les populations cibles.*

**Mots-clés :** *Marché, logement social, gouvernance, aides publiques, bidonvilles.*

### **Abstract**

*The current public housing system in Algeria, established for over a decade, is designed to support different segments of social demand, within a framework of equity, according to specific eligibility criteria based on different targeted social groups. Its aim is primarily to correct income disparities through direct financial assistance for access to housing and at the same time absorb the "precarious" habitat installed throughout the city. This paper will discuss the operational analysis of this device in the context of the wilaya of Annaba (North East of Algeria), will try to test its relevance and assess its impact on the targeted populations.*

**Keywords:** *Market, social housing, governance, public aid, slums.*

### **ملخص**

*المنظومة القانونية الحالية المؤطرة للسكن الاجتماعي في الجزائر، والتي وضعت منذ أكثر من عقد من الزمان، موجهة للتكفل بمختلف فئات الطلب الاجتماعي، في إطار تحقيق العدالة، واستنادا لمعايير الأهلية الخاصة بمختلف الفئات الاجتماعية المستهدفة، والهدف في المقام الأول تصحيح التفاوتات في الدخل، من خلال تقديم المساعدات المالية المباشرة للحصول على السكن، وفي الوقت نفسه القضاء على السكن "الهش" المتواجد عبر أنحاء المدينة. هذه الورقة سوف تناقش بتحليل إجرائي هذه المنظومة القانونية لولاية عنابة (شمال شرق الجزائر)، في محاولة لاختبار نجاعتها وتقييم آثارها على السكان المستهدفين.*

*الكلمات المفتاحية: السوق، السكن الاجتماعي، الحاكمة، المساعدات العمومية، الأحياء الهامشية.*

## INTRODUCTION

L'équité territoriale est un construit politique qui fait référence aux dimensions spatiales de la justice sociale<sup>(1)</sup>. Sa perception peut être saisie à plusieurs échelles géographiques. Qu'il s'agisse d'analyses continentales, régionales, nationales, ou même infranationales, la démarche reste identique, seuls changent l'échelle et le contexte. Plus la richesse augmente, plus elle se polarise et génère des inégalités sociales et territoriales. L'organisation d'un territoire n'est-elle pas considérée comme l'expression spatiale du fait social, lequel crée des effets de lieu qui peuvent consolider, aggraver, ou atténuer les injustices sociales ? Le lien entre l'organisation du territoire et l'organisation de la société montre qu'une action sur le territoire a des effets sur la société et peut contribuer à plus de justice entre les hommes<sup>(2)</sup>. L'effort de justice socio spatiale renvoie en fin de compte au mode de gouvernance du territoire en tant que mécanismes de régulation des effets pervers du marché libre au sens Smithien. Dans ce cadre, la politique du logement en Algérie restant focalisée sur des objectifs d'absorption des déficits<sup>(3)</sup> a mis en place un dispositif de prise en charge des différents segments de la demande sociale selon des critères d'éligibilité spécifiques, axés sur les différentes catégories sociales ciblées. Cet article traitera de l'analyse opérationnelle du dispositif mis en œuvre à l'échelle de la wilaya d'Annaba (Nord Est de l'Algérie), tentera de tester sa pertinence et d'évaluer les impacts sur les populations cibles.

## REFORMES ET NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT

L'évaluation de la situation du logement en Algérie ne doit pas, à notre

sens, se limiter à un constat des carences physiques des éléments qui la déterminent. Cette situation trouve ses origines dans les causes structurelles qu'il faut identifier, comprendre, pour saisir leur véritable portée<sup>(4)</sup>. D'ailleurs, l'évaluation de la situation du logement depuis plus de quatre décennies permet aujourd'hui de cerner les impasses techniques, organisationnelles et même financières dans lesquelles s'est retrouvée l'Algérie dans le domaine de l'habitat. Ces impasses, ajoutées à l'ampleur du déficit, témoignent en réalité de la fin d'un système ou tout simplement la fin d'une politique de logement fondée sur la prépondérance du rôle de l'Etat qui s'est voulu jusque là producteur, financeur, distributeur et gestionnaire. Pouvait-il réellement continuer à ambitionner à résoudre à lui seul le problème du logement d'une manière durable ?

## LES FONDEMENTS DE LA NOUVELLE APPROCHE

Les nouvelles orientations dans ce domaine sont nées en réalité avec les plans d'ajustements structurels issus des contraintes financières des années 1990. Les différents engagements de l'Algérie vis à vis du Fond Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale (BM) en termes de restructuration de l'économie nationale ont introduit pour la première fois des méthodes d'ingénierie sociale et participative<sup>(5)</sup> mettant en œuvre les recommandations et les requêtes de ces deux institutions comme condition de poursuite des aides. Il était donc question pour l'Etat de recentrer son rôle vers la régulation et l'accompagnement. De cette façon, l'Etat se réforme pour devenir l'Etat régulateur, superviseur d'une politique où chaque acteur impliqué contribue concrètement à la réalisation des

objectifs. Globalement, on passe d'une démarche « socialisatrice » du logement à une autre démarche « contributive » qui s'appuie davantage sur la participation des demandeurs qui deviennent acteurs de leurs projets. En réalité le débat doctrinal sur le rôle et la place du logement social dans l'économie et la société a été de tout temps porté par les partisans du libéralisme bien avant la phase du « Welfare State ». A partir de la période de l'expansion industrielle accompagnée par les luttes syndicales, une transformation des rapports de production avait prévalu en faveur du salariat. C'était l'époque où le logement social était considéré comme un facteur de production puisqu'il permettait aux yeux des capitalistes de reconstituer, voire reproduire la force de travail nécessaire au processus de production. Une fois passé le temps des « HLM des années 1945-1975 », le logement social en Europe serait passé dans une phase de reflux où les logements sociaux qui subsistaient n'étaient que les héritages fragiles d'un système condamné. Ainsi l'histoire du logement social selon Le Tellier se résumerait en trois phases : une longue genèse, depuis les débuts de la Révolution industrielle jusqu'à la seconde guerre mondiale, pendant laquelle celui-ci se développe grâce aux luttes ouvrières et à la philanthropie de quelques bourgeois éclairés, une phase heureuse pendant les Trente Glorieuses, enfin un long déclin où quelques retours momentanés masqueraient difficilement un recul historique. Il s'agit aujourd'hui de repositionner la place de l'intervention publique dans le logement social et voir s'il ne s'agit pas en réalité d'un simple retour vers un libéralisme moins interventionniste, tel que connu au début du vingtième siècle, mais d'une nouvelle forme

d'intervention publique déjà engagée en Europe. A cet effet, nous avons choisi de revisiter la question à partir des textes de Michel Foucault, qui permettent de lire le tournant Néolibéral, non pas en termes de recul de la puissance publique, mais en termes de recomposition de la place respective de l'économie et du politique<sup>(6)</sup>. Le néolibéralisme, selon ce dernier, loin d'entraîner un recul de l'action publique, conduit celle-ci non plus à intervenir dans la sphère productive pour faciliter l'échange marchand, comme au temps du compromis keynésien, mais à créer un cadre propice à la concurrence. Aussi, pour Michel Foucault, le Néolibéralisme entraîne-t-il l'émergence d'un nouveau type de « Gouvernamentalité », qui s'exprimerait par une nouvelle manière d'orienter la « conduite » des hommes. Aussi s'agit-il de voir si le cadre théorique élaboré par Michel Foucault nous permet de comprendre l'évolution des politiques publiques du logement, et notamment celles relatives au logement social. Il nous semble en effet que tout un ensemble d'évolutions, repérables dans de nombreux pays européens, prend sens au travers de la conceptualisation du néolibéralisme élaboré par cet auteur, qu'il s'agisse à la fois des objectifs des politiques du logement (promotion de la propriété, ciblage progressif des logements sociaux aux populations les plus démunies) que de la mise en œuvre de celle-ci. Le sens du logement social dans l'économie des politiques urbaines a totalement changé. D'un moyen de favoriser puis de récompenser l'investissement dans le monde du travail, il est devenu un outil au service de la lutte contre l'exclusion.

En Algérie, la démarche passe par l'élaboration d'une typologie discriminante qui classerait les demandes selon les différentes tranches de revenus. Le nouveau dispositif en annonce quatre niveaux :

Le premier niveau concerne les ménages dont les revenus sont plafonnés à un salaire mensuel de 24 mille Dinars Algériens (240\$). Cette catégorie relève de la tranche des « revenus faibles » et constitue la classe éligible au logement social locatif (de statut public, financé en totalité par le trésor public). Le deuxième niveau touche les ménages dont les revenus mensuels sont compris entre deux et trois fois le SNMG, c'est-à-dire entre 24.000 et 36.000 DA. Le troisième niveau correspond au revenu mensuel supérieur à 36.000DA et inférieur à 60.000 DA. Et enfin le quatrième niveau est celui correspondant aux revenus du ménage qui sont supérieurs à 60.000 DA et inférieur à 80.000 DA. En dehors de la première catégorie (éligible au logement social), le reste des autres tranches de revenus correspond en fait à une aide financière accordée par l'Etat aux ménages au titre d'un accompagnement à l'accession à la propriété d'un logement sur un marché « contrôlé » qui alimente cette demande à partir d'une offre issue de promoteurs publics et privés en contrat avec l'Etat. Ce dispositif piloté par une structure déconcentrée du secteur de l'habitat (Direction du Logement et des Equipements Publics), gère les aides, élabore les programmes de logements correspondants et fixe les budgets nécessaires à leur réalisation dans le programme de l'Etat. Depuis 2011 cette formule a été rebaptisée « logement promotionnel aidé » (LPA).

Il s'agit en fait d'aides frontales accordées directement aux ménages

éligibles et qui devraient représenter respectivement 25, 20 et 15 pour cent du prix plafonné du logement. Les promoteurs immobiliers engagés dans ce dispositif bénéficient par ailleurs d'abattements substantiels sur les prix des assiettes foncières. Selon les déclarations du ministre de l'habitat, ce type de promotion immobilière aidée toucherait 65 pourcent des ménages en attente d'un logement. Le marché locatif par contre semble être absent de ce dispositif puisqu'aucune mesure ne lui a été consacrée. Pourtant, la crise du logement est générée en partie par les comportements jugés irrationnels de certains agents économiques qui forment la masse de propriétaires. Ces derniers préfèrent en effet garder leurs biens fermés pour des causes qu'il est aujourd'hui temps d'examiner afin de libérer leurs potentiels et leur offrir l'environnement nécessaire à l'élargissement du "marché locatif". Il existe selon certains auteurs <sup>(7)</sup> un facteur sociologique et même institutionnel selon lequel les propriétaires des logements potentiellement locatifs éprouvent une défiance à l'égard de la notion de contrat ou du bail, et surtout de l'autorité chargée d'en garantir le respect des clauses. Il existe également un deuxième facteur d'ordre économique qui continue de contrarier l'élargissement du marché immobilier locatif, Il concerne la rentabilité des capitaux investis dans l'immobilier. Ainsi le propriétaire restant animé par une rationalité microéconomique, au vu de la dépréciation rapide et continue de la valeur de l'argent par l'effet inflationniste, gardera son logement inoccupé plutôt que de le louer à un prix constamment en dépréciation. Dans ce cas, la désutilité du bien loué est supérieure à l'utilité que l'on retire

du prix du loyer<sup>(8)</sup>. Pour cela, il est clair qu'à l'instar des pays en développement, l'émergence de la fonction d'épargne reste incertaine et se transforme vite en thésaurisation. L'investissement dans "la pierre" reste ainsi considéré comme un acte de thésaurisation à l'instar de l'or, des bijoux et des œuvres d'art. A cet effet la pierre devient un refuge de valeur pouvant prémunir contre l'avenir incertain de l'utilité de la monnaie. Ce refuge de valeur va à contre sens de l'emploi de l'épargne en investissement destiné à procurer un flux de revenus dont le marché locatif peut constituer de bonnes opportunités.

### **LES NOUVEAUX INSTRUMENTS MIS EN PLACE**

L'architecture du modèle économique mis en place dans la politique du logement en Algérie n'était pas inscrite dans la durée puisqu'elle ne reposait sur aucun mécanisme de reproduction autonome. La répartition des logements selon les catégories socioprofessionnelles du chef de ménage montre que l'ensemble des programmes publics distribués ont le plus profités aux cadres moyens et supérieurs, et même aux professions libérales, c'est la phase qui correspond « au tout Etat »<sup>(9)</sup>. Cette situation prouve que la politique de construction de logements ayant prévalu à ce jour, considérée sous l'appellation de "logements sociaux", a permis dans un système distributif désordonné et opaque, à couvrir des besoins auxquels elle n'était pas initialement destinée.

Cette démarche a été suivie pendant toute la période des "15 glorieuses" correspondant aux quatre premiers plans de l'Algérie indépendants (1967/1984). A cette même période, la distribution des logements réalisés était confiée aux administrations des collectivités locales, et aux organismes

selon des critères fixés administrativement. La concentration de tous ces efforts financiers publics sur un seul segment de l'offre de logement a eu pour conséquence de reléguer au second plan, voire même de décourager les autres formes de promotion toutes aussi porteuses. Le citoyen demandeur de logement, qui s'est installé dans une situation d'assisté quelque était son revenu n'a jamais été sollicité pour participer activement au financement de son logement. Il a dans bien des cas acquis des comportements de rentier. Le logement qui est obtenu sur la base d'une simple demande administrative ne coûtait rien à son acquéreur et pouvait pourtant être revendu à des prix spéculatifs. A cet effet, le nouveau dispositif propose une diversification de l'offre de logement qui intègre de nouvelles formules ajustées au cadre des aides mises en place. Il s'agit globalement de quatre formules d'éligibilité : Le logement social locatif (LSL), formule dédiée uniquement à la catégorie de ménages à revenus faibles, le logement social participatif (LSP), le logement rural aidé (HR), le logement en location vente (LV), formules orientées vers les ménages éligibles à des aides financières différenciées par les niveaux de leurs revenus. La mise en œuvre de ce nouveau cadre nécessite donc des réformes tant institutionnelles qu'organisationnelles menées par les pouvoirs publics en accompagnement d'efforts budgétaires nécessaires. Quel est alors leur contenu et surtout leur impact sur les populations « cibles » ?

Dans ce cadre, le raisonnement proposé par Michel Foucault semble en phase puisqu'il montre que Keynes est plutôt dans la continuité de la pensée du marché comme un phénomène de nature qui conduit l'Etat non à le contrarier, mais à intervenir, de manière

plus appropriée, de façon à ce qu'il fonctionne bien. En effet, lors de la crise économique des années 1930, il démontre dans la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, la possibilité d'un chômage involontaire permanent, qui ne peut se résoudre de lui-même. Il proclame alors la nécessité d'une intervention de l'État dans la vie économique. Pour Keynes, le chômage provient d'une insuffisance de la demande effective, qui engendre un équilibre de sous-emploi. C'est pourquoi l'État doit assumer la responsabilité d'obtenir et de maintenir le plein emploi par une politique appropriée. Cette politique, directement opposée aux techniques déflationnistes utilisées jusqu'alors, est essentiellement monétaire. Elle consiste en une baisse du taux de l'intérêt, destinée à rendre attrayants les investissements privés. Il envisage également l'accroissement des investissements publics, l'augmentation de la propension à consommer.

Les réformes institutionnelles introduites ont porté fondamentalement sur les questions du financement et des différentes garanties qui s'y rattachent. L'institution « pivot » de ce nouveau dispositif est sans conteste la Caisse Nationale du Logement (CNL), une sorte de banque publique du logement. Nous allons voir donc son mode de fonctionnement et les missions dont elle est investie au titre de politique publique.

#### **DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE FINANCEMENT DU LOGEMENT**

Le financement du logement, auparavant assuré exclusivement par la Caisse Nationale d'Épargne et de Prévoyance (CNEP) semble avoir atteint ses limites et avait mené à sa réforme dès 1998 en introduisant de nouveaux acteurs et de nouveaux cadres. L'objectif était donc de lever le

monopole de fait de la CNEP, d'inciter les autres banques à s'impliquer davantage dans le financement de l'immobilier et à accroître la mobilisation des ressources financières susceptibles de contribuer au financement de ce secteur clé de l'économie.

L'optique de ces nouvelles réformes est d'aboutir à la création de nouvelles institutions financières spécialisées, qui seront chargées d'encadrer l'ensemble du dispositif lié au traitement de la problématique du logement en Algérie. En premier lieu, il y a la Caisse Nationale du Logement (CNL) sous tutelle du ministère de l'habitat. Il lui a été fixé pour mission centrale "de gérer les contributions et aides de l'Etat en faveur de l'habitat, notamment en matière de loyers, de résorption de l'habitat précaire, de restructuration urbaine, de réhabilitation et de maintenance du cadre bâti et de promotion du logement à caractère social" (art 1, décret 111 du 18 mai 1994). Elle est ainsi gérée comme un établissement public à caractère industriel et commercial sous tutelle du Ministère de l'Habitat. Ses principaux objectifs sont de gérer les fonds publics destinés à la mise en œuvre du programme de subventions aux logements, de suivre, de contrôler l'affectation aux ménages, et de lancer les études, les enquêtes et les recherches nécessaires pour promouvoir l'efficacité de la politique publique en matière de logement. Par ailleurs, la Caisse gère le fichier national des bénéficiaires des aides, subventions, et toutes contributions de l'Etat entrant dans le domaine du logement. Le contrôle de l'éligibilité de l'aide octroyée est tributaire d'un visa obtenu auprès de ce fichier national. En somme, la CNL est la banque de l'Etat

pour le soutien de sa politique du logement.

La Société de Refinancement Hypothécaire (SRH) est l'institution chargée de refinancer les crédits auprès des banques commerciales. Elle constitue un maillon important de ce nouveau dispositif de financement du logement, puisqu'elle a pour objectif d'une part de permettre aux banques de se refinancer, et, d'autre part, d'éviter le recours à la transformation d'une épargne à court terme dans des placements à long terme. En remédiant à l'insuffisance de l'épargne longue orientée vers le logement, elle permet la création d'un marché secondaire avec titrisation des prêts hypothécaires. Les conditions de refinancement auprès de cet établissement reposent sur la garantie hypothécaire de premier rang qui vient en couverture des crédits immobiliers octroyés par les banques aux particuliers.

La Société de Garantie du Crédit Immobilier (SGCI) est la troisième institution financière rattachée au dispositif de financement du logement et a pour objectif de garantir les crédits immobiliers versés par les banques aux particuliers. Cette garantie couvre l'insolvabilité temporaire ou définitive de l'emprunteur en même temps qu'elle permet la mise en place d'une police d'assurance décès ou invalidité définitive.

Enfin, il y a le Fond de Garantie et de Caution Mutuelle de la Promotion Immobilière (FGCMPI). Ce fond est destiné à garantir les paiements effectués par les acquéreurs et revêtant le caractère d'avance à la commande reçue des promoteurs au titre d'un contrat de vente sur plan. A ce titre, le fond est organisé sous forme de mutuelle. Doté de l'autonomie financière et administrative, il reste

placé sous tutelle du Ministère de l'Habitat. La solidarité de l'ensemble des adhérents et la participation active et directe des principaux acteurs que sont les promoteurs immobiliers à la gestion du fond à travers les organes prévu à cet effet lui consacre une certaine autonomie.

En somme, les mécanismes de financement de ce nouveau dispositif institutionnel permettent aujourd'hui à l'ensemble des banques de participer, à des conditions fortes intéressantes au financement du logement. L'intervention de la CNL selon ces nouvelles modalités, permet de contribuer à solvabiliser les différentes catégories des demandes sociales et vient conforter le dispositif bancaire par la mise en œuvre des aides frontales au profit des acquéreurs éligibles.

### **IMPACT SUR LES POPULATIONS CIBLES**

L'attachement à la terre, tradition séculaire de la société Algérienne, d'où découle l'attachement à la propriété en général et à la propriété de son logement en particulier, a servi de socle dans la conception du nouveau dispositif proposé, et a permis de définir plusieurs segments d'offres en fonction des tranches de revenus des ménages demandeurs. Ainsi selon une estimation de la CNL de 2005, les aides prévues concerneraient 90 pourcent des tranches de revenus versés en Algérie, dont seulement 25 pourcent toucheraient les plus faibles, qui seront orientés vers le logement social locatif. Théoriquement le dispositif mis en place est conçu pour absorber toute les demandes puisque le revenu moyen par habitant, ayant connu un sensible accroissement (PIB/habitant : 4000 \$), s'inscrit bien dans cette logique. Mais c'est peut être par sa structure qu'il reste très en deçà des exigences de ce

nouveau dispositif. D'ailleurs le dernier relèvement du SNMG n'a pas eu d'impact significatif sur le pouvoir d'achat puisqu'il ne couvre selon

certain experts que les dépenses de dix jours pour une famille Algérienne moyenne. Le tableau n°1 donne la structure des classes de revenus.

**Tableau N°1** : la structure des classes de revenus par catégorie de ménage. CNL 2005.

<b>Catégories</b>	<b>%de ménages estimé</b>	<b>SNMG</b>	<b>Revenus</b>
Revenus élevés	10 %	> 5 fois	> 60.000 DA
Revenus moyens	20 %	3 à 4 fois	36.000 – 48.000 DA <
Revenus modérés	45 %	2 à 3 fois	24.000 – 36.000 DA <
Faibles revenus	25 %	< 2 fois	24.000 DA

Les populations éligibles au nouveau dispositif d'aides représentent 75 pour cent de la demande totale. Seuls donc 25 pour cent sont dirigés vers le logement social locatif. La question clé qui demeure posée est celle relative aux capacités réelles des populations éligibles à répondre aux conditions d'accès à ce dispositif ? Sachant que le financement du logement exige d'abord un apport personnel égal au moins à 20 pour cent du prix, condition d'accès à l'aide de l'Etat, qui reste plafonnée à 25 pour cent. Le différentiel, à savoir 50 pour cent du prix doit passer par un crédit bancaire. Il s'agit donc d'un financement triangulaire (Souscripteur -CNL-Banque). Ce dispositif offre certes, sur le plan théorique, un large éventail de choix de financements par les banques, mais reste conditionné par des garanties de solvabilités. A cela s'ajoute le montant du ticket d'entrée qui représente une épargne importante constituant le plus souvent un obstacle majeur pour les souscripteurs de ce dispositif. Un scénario appliqué à ce dispositif révèle certaines réalités de sa mise en œuvre.

#### **SCENARIOS OPERATIONNELS DU DISPOSITIF**

La méthode d'évaluation par les scénarios avancée dans ce travail permet de superposer le dispositif à la

solvabilité réelle des souscripteurs afin de mesurer son impact. Ainsi nous avons expérimenté des modèles de calculs construits sur la base des revenus moyens appartenant à chacune des catégories cibles du dispositif en fonction de quatre paramètres jugés pertinents. Le premier élément pris en compte a été le coût du logement. Considéré plafonné au montant de 2.800.000 DA, il est ensuite réduit de 20 pour cent d'avance forfaitaire exigée d'entrée par les promoteurs. Le solde constitue le montant du crédit négocié avec les banques au taux bonifié de un pourcent (1%) sur une durée limite de 25 années, soit 300 mensualités. La tranche de revenu éligible par le dispositif constitue la source principale d'une double dépense, celle de l'apport initial, soit 560.000 DA, et celle devant couvrir les traites mensuelles du crédit contracté. La première question posée est celle de savoir en combien de temps les trois catégories de revenus ciblées peuvent elles capitaliser le montant nécessaire à l'apport initial ? La deuxième est celle relative à la part des revenus à consacrer au traitement mensuel de la dette contractée. Le tableau n°2 récapitule le cadrage des trois scénarios étudiés et révèle en effet,

les difficultés rencontrées par les souscripteurs les plus vulnérables.

**Tableau 2 : Scénarios d'éligibilité du dispositif des différentes catégories de revenus**

Catégories sociales Charges	Revenus élevés 48.000-60.000 DA	Revenus moyens 36.000 -48.000 DA	Revenus modérés 24.000 – 36.000 DA
	Classe (1) 54.000 DA	Classe (2) 42.000 DA	Classe (3) 30.000 DA
Coût du logent plafonné	2.800.000 DA	2.800.000 DA	2.800.000 DA
Apport obligatoire 20%	560.000 DA	560.000 DA	560.000 DA
Aides de l'Etat (CNL)	500.000 DA	600.000 DA	700.000 DA
Solde crédit bancaire	1.740.000 DA	1.640.000 DA	1.540.000 DA
Durée du crédit (MAX)	25 ans	25 ans	25 ans
Taux d'intérêt bonifié	01%	01%	01%
Traites mensuelles (nb)	300	300	300
Traites mensuelles (Mt)	7.250 DA	6.833 DA	6.416 DA
% du revenu moyen	13,42%	15,53 %	21,38%

La lecture de ce tableau appelle à plusieurs remarques en relation avec le degré de validité de ce dispositif. En premier lieu, il faut reconnaître qu'en dehors des difficultés liées à la capitalisation de la somme représentant l'apport initial; les souscripteurs des classes une et deux dont le poids des traites mensuelles ne dépasse pas les 15 pourcent de leurs revenus mensuels, semblent s'intégrer au dispositif et répondent aux conditions d'exigibilités de la plupart des banques commerciales. La validité du dispositif est ainsi vérifiée à ce niveau à concurrence de 30 pourcent du volume global de la demande. En effet avec des traites mensuelles de l'ordre de 7.000 DA, celles-ci se situent à un niveau inférieur à celui des loyers en vigueur pour des superficies identiques. Ces différentiels de couts incitent davantage les ménages moyens à adhérer à ce dispositif. En réalité, c'est grâce aux dernières mesures de la loi de finances 2010 bonifiant les taux d'intérêts de

crédits à la pierre qu'a été assoupli le dispositif. Les catégories de la classe trois semblent quant à elles rencontrer certaines difficultés à s'intégrer au dispositif. Outre les difficultés liées au ticket d'entrée, leurs traites représentent 22 pour cent de leurs revenus. S'agissant de revenus très faibles, l'impact de ces montants sur le pouvoir d'achat est sans conteste. Ainsi ce dispositif semble laisser en marge 45 pour cent de la demande éligible, ce qui explique en partie l'engouement derrière les listes affichées par les différentes commissions de Daïra. La réalité du contexte social de ces populations engloberait ainsi plus de 70 pour cent de la demande globale dans le logement social locatif. L'équité sociale recherchée par les politiques publiques « ciblées » se dilue dans des mécanismes inadaptés qui aggravent davantage les écarts entre les catégories cibles. L'exemple étudié montre clairement que les moyens budgétaires alloués au dispositif profitent presque

exclusivement aux catégories à revenus moyens voire élevés. Les revenus des plus gros effectifs des groupes cibles se situent sous la barre des seuils définis par le dispositif et les en exclu de fait. D'ailleurs de fortes critiques ont été formulées à l'encontre des mécanismes et des critères d'éligibilités des populations cibles, et surtout sur les coûts de construction qui ne cessent d'augmenter. En somme, le dispositif actuel du logement n'apporte de réponses réelles que pour une minorité. Son application depuis une décennie, malgré les différents ajustements apportés, a produit de nouvelles catégories de laissés pour compte. Ces derniers, à défaut de solvabilité se réfugient dans des solutions informelles, celles qui correspondent à leurs capacités financières. En l'absence d'un marché locatif accessible, et la possibilité matérielle de s'inscrire dans un segment d'offre de ce nouveau dispositif, un certain nombre de ménages bascule dans l'informel : Le bidonville.

#### **LE BIDONVILLE A ANNABA OU LES INCIDENCES D'UNE POLITIQUE**

Le bidonville est peut être la première manifestation apparente et l'un des indicateurs de pauvreté le plus reconnu par les institutions chargées d'évaluer les politiques publiques dans le monde. C'est un phénomène concentré essentiellement dans les pays en développement. Il constitue une des problématiques territoriales majeures et un des enjeux considérables pour l'avenir de ces sociétés. Conséquences des politiques économiques et sociales mises en œuvre, ces bidonvilles résultent des contradictions issues de ces politiques publiques et méritent aujourd'hui qu'on s'y intéresse davantage par l'analyse des processus de leur émergence, et surtout, aux

facteurs de leur multiplication. Selon une étude réalisée par la Banque Mondiale en mai 2005 sur la région « Moyen Orient – Afrique du Nord », il ressort que les pays de cette région ne souffrent pas en réalité de pénurie de logement mais beaucoup plus de coûts excessivement élevés du logement. Ce rapport stipule que « *ce n'est pas en général la quantité de logements qui pose problème, mais bien par qui et pour qui les logements sont produits et la façon dont ils sont distribués* »<sup>(10)</sup>. A titre illustratif, *une famille à revenu moyen devrait épargner l'ensemble de ses revenus annuels pendant environ neuf ans pour être en mesure d'acheter un logement de qualité moyenne dans les grandes villes*<sup>(11)</sup>.

#### **BIDONVILLES ET STRATEGIES D'ACTEURS**

Les experts de cette institution ont constaté que des pays comme l'Algérie vivent un problème d'accessibilité au logement et non de disponibilité, puisqu'il est recensé près d'un million de logements inoccupés en Algérie, un volume presque équivalent à celui du déficit actuel. Bien que le phénomène des bidonvilles reste très ancien en Algérie et prend ses racines dans la période coloniale<sup>(12)</sup>, il s'est pourtant développé à une grande vitesse surtout dans les grandes villes. Annaba est une ville qui l'a subie fortement. C'est d'abord la dynamique économique de sa région qui concentrait les états major des grandes entreprises nationales et ouvrait donc des perspectives multiples en termes d'emplois dans les activités tertiaires (y compris dans l'informel) en relation avec la vocation industrielle, portuaire et touristique de la ville. Mais cette tertiarisation de l'économie régionale autour d'Annaba avait diversifié les activités pour créer un véritable centre régional du tertiaire.

Dans ce cadre, la ville est présentée comme un lieu privilégié des opportunités d'emplois et d'activités lucratives. Elle a exercé une attractivité affirmée sur l'ensemble des régions voisines d'autant que les problèmes de terrorisme et d'insécurité de certaines zones limitrophes ont alimenté davantage les flux migratoires vers Annaba. Parmi les éléments de réponses avancées pour expliquer la persistance de ce phénomène à Annaba, deux facteurs déterminants incriminent la politique publique mise en œuvre. Le premier concerne les difficultés d'accès au logement social pour les catégories éligibles et surtout les files d'attente qui peuvent dépasser dix années pour la majeure partie des cas. Le second a trait directement à l'insolvabilité des ménages due à la faiblesse de leurs revenus. En effet la faible part du logement social dans les programmes publics, associée à la faible cadence de réalisation prolongent les délais d'attente et démotive les populations cibles. Ces dernières préfèrent se « débrouiller » en fonction de leurs moyens en investissant tous les espaces publics ou privés laissés en déshérence, qu'ils soient en plein milieu urbain ou en périphérie. Le bidonville représente pour la majeure partie de ces catégories de populations la solution alternative la moins coûteuse. De ce fait on assiste à une mise en place d'un marché informel du bidonville, animé par « des entrepreneurs informels » spécialisés dans l'offre « clé en main » dans différents sites de la ville. Le choix d'implantation est généralement porté sur des sites de statut public, car ne présentant aucuns risques de contrôles ni de représailles. Une fois installé, le ménage est plus ou moins sécurisé car l'expulsion par les pouvoirs publics, et encore moins la démolition ne peuvent

avoir lieu que par le biais de la justice. C'est ce qui explique en partie le choix des week end et des jours fériés pour l'animation de ces chantiers de construction. Les unités habitables sont fournies à leur acquéreurs à des prix qui peuvent atteindre 300.000 DA. Ce paradoxe de l'illicite « marchand » oppose en permanence l'Etat au citoyen. L'illicite, au regard des ces catégories de populations est confondu avec le droit d'exister et de s'imposer par une présence physique, défi qui vaut une « reconnaissance implicite » à posteriori. En effet ce « droit de présence » s'exprime par l'occupation du lieu, et se confirme par l'inscription des enfants à l'école. Un document, quelque soit sa nature (certificat de résidence, certificat de scolarité des enfants) délivré par les services publics est une preuve formelle d'une « occupation légale des lieux ». Passé cette étape, on est en droit de revendiquer d'autres droits, ceux d'être inscrit dans les programmes prioritaires d'éradication des bidonvilles. La référence à un droit « quasi-naturel », celui d'avoir un toit, s'oppose un champ légal balisé par le droit positif. La notion de légalité reste d'ailleurs difficilement perceptible car sa signification dans ce contexte est réduite à l'objet même de l'infraction, c'est-à-dire au droit au logement.

### **BIDONVILLES OU TERRITOIRES D'EXCLUSION A ANNABA**

L'ensemble des 12 communes qui composent le territoire de la wilaya d'Annaba, renferme près de 21.195 unités de logements précaires sur un parc total de 125.820 logements<sup>(13)</sup>. Ce sont soit des bidonvilles, soit des habitations vétustes, soit carrément des baraques. Elles sont caractérisées par un état d'insalubrité très élevé. Leur répartition spatiale touche près de 118

sites occupant l'équivalent de 100 hectares de superficie. Ces chiffres relevés en décembre 2006 par les différents services de l'Etat expriment une réalité inquiétante qui mérite une réflexion approfondie sur l'origine de ses déterminants. Ainsi sur les 27 sites recensés dans la seule commune d'Annaba dix se localisent en pleine centralité urbaine (Port SAID, BENI MHAFAEUR, MONTPLAISANT, TABACOP, GASSIOT, etc.). Le reste est réparti sur les zones périphériques qui forment une ceinture autour de la ville (SIDI HARB, BELAID BELGACEM, FAKHARINE, BOUHDID, BOUGANTAS...etc.). L'ensemble des quartiers du centre ville avec la Médina, renfermerait 5756 unités vétustes [13b]. Le bidonville dans sa forme classique est concentré en zones périurbaines. Des sites comme FAKHARINE (566 baraques, 2247 personnes), BOUHDID (795 baraques, 3215 personnes) constituent de véritables masses de constructions hétéroclites, localisées sur des versants accidentés et ne disposant d'aucun élément de viabilité. Les autres sites de baraquements de l'agglomération chef lieu, sont essaimés à travers presque tous les quartiers et se présentent sous forme de poches différenciées dont la taille moyenne approcherait la vingtaine d'unités. Annaba est aujourd'hui une ville qui vit très mal le problème du logement, et qui n'arrive pas à enclencher un processus de prise en charge réel de ce phénomène qui va en s'amplifiant pour toucher de plus en plus les jeunes ménages. D'où l'émergence de nouveaux phénomènes : On squatte désormais tous les espaces couverts quelque soit le site et quelque soit l'activité qui s'y est exercée. Les caves et les débarras des immeubles, les couloirs et les patios, les friches et

les entrepôts d'entreprises publiques dissoutes, les baraques de chantiers et toutes autres espaces pouvant permettre à une famille de se réfugier.

La situation n'est pas meilleure dans les autres communes de la wilaya où des promoteurs immobiliers informels s'offrent à une spéculation des plus effrénées. Ils sont devenus par la forte pression de la demande de véritables « marchands de sommeil ». Au total près de 100.000 personnes habitent les bidonvilles dans la wilaya de Annaba. Soit le 1/8 de sa population. Ces situations caractérisant les périphéries urbaines en Algérie font d'elles « des espaces de désaffiliation » pour reprendre l'expression de Robert CASTEL<sup>(14)</sup>.

## CONCLUSION

Le volontarisme affiché par les pouvoirs publics en Algérie en matière de régulation sociale, et les moyens alloués pour sa mise en œuvre, n'ont pas suffi jusque là à améliorer significativement les indicateurs sociaux du logement. En valeur absolue, ces derniers reflètent une dégradation de la situation, puisque élaborés sur la base de statistiques globales ignorant les spécificités sociales des différentes composantes spatiales du pays. En effet, les projections du quinquennat 2010/2014 annoncent la réalisation d'un million et demi d'unités de logements tout type confondu. Pourtant, la situation observée à Annaba ne semble guère s'améliorer au vu de l'accroissement du nombre et de la taille des bidonvilles. La volatilité, la dispersion et l'étanchéité de ce dispositif a laissé en marge plus de la moitié des demandes exprimées<sup>(15)</sup>. En fait, sans une amélioration substantielle dans l'efficacité de l'utilisation du capital, il

sera impossible d'accomplir des progrès notables sur le front de l'accessibilité<sup>(16)</sup>. Les concepteurs de ce dispositif ont ainsi manqué de faire preuve de réalisme dans leur approche de la question puisqu'ils n'y ont prévu aucune variable d'ajustement en mesure d'atténuer sa rigidité et d'apporter les réponses aux différentes fluctuations d'un marché constamment instable. L'aide directe qui représentait à l'origine du dispositif (1998) 50 pourcent du coût plafonné du logement ne constitue aujourd'hui (2010) que 25 pourcent du nouveau coût. En proportion, ce coût a été multiplié par 3,5 sur cette période, alors que le SNMG n'a été relevé que de 20

pourcent. L'insolvabilité des ménages concernés est la conséquence des turbulences d'un marché faiblement régulé. C'est une des dimensions essentielles qui n'a pas été intégrée dans le dispositif en cours. La régulation sociale telle qu'elle est menée aujourd'hui en Algérie en matière de logement, s'assimile plus à un marché de droits sociaux où seuls les nantis peuvent y accéder. L'exemple de la promotion immobilière de type logement-social-participatif, si elle faisait un jour l'objet d'investigations, pourrait révéler des situations très enrichissantes en matière d'évaluation de politiques publiques.

### Bibliographie :

- 1-RAWLS. J, 1987, *Théorie de la Justice*, Paris, Le Seuil, collection. Paris 666 p. (traduit de l'américain par Catherine Audard. Edition originale (1971) *A theory of justice*, Harvard University Press.
- 2-BRET, B., 2000, *Justice sociale et territoire, thèse d'Etat. Panthéon. Sorbonne*. Paris .
- 3- Schéma national d'Aménagement du Territoire 2030.
- 4-OFICE NATIONAL DES STATISTIQUES, 2004, *Situation de l'habitat en Algérie*.
- 5-SAFAR ZITOUN Madani, 2009, «L'ingénierie participative dans les programmes publics de logement social. Contenu et limites de l'expérience algérienne», in *Habitat social au Maghreb et au Sénégal: Le Tellier J. et Iraki A., (Dir) Paris, L'Harmattan*, p. 171 – 193.
- 6- Foucault, Michel, (2004), *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France, 1978-1979*, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil.
- 7-Faure A., et al, 1997, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- 8-LAMIRI, A., 2010, *Crise du logement : Quelles solutions pour un épineux problème ?* In journal El Watan du 03 mai 2010.
- 9-CNES, 1996, *Bilan et perspectives de la politique du logement en Algérie*. P12 et 23
- 10-BANQUE MONDIALE, 2005, *Rapport sur « Les politiques du logement et performances sectorielles dans les pays de la Région MENA*. P3
- 11- BANQUE MONDIALE, 2005, *Rapport sur « Les politiques du logement et performances sectorielles dans les pays de la Région MENA*. Page 11.
- 12-GUETTA, M et MEGDICHE, C., 1990, *Le peuplement des bidonvilles d'Alger, emplois et mobilités socioprofessionnelle*. *Revue Française de sociologie* XXXI, pp 297-313.
- 13-Direction de l'urbanisme, 2006, *Enquête « habitat précaire »*. Wilaya d'Annaba.
- 14-CASTEL, R., 1995, *Métamorphose de la question sociale, une chronique du salariat*. Paris, Fayard. P 68.
- 15- De miras, C, LeTellier, J, 2008, *Revue Maghreb- Machrek* n°196, ed. L'Harmattan. Paris.
- 16-DHONTE, P., BHATTACHARYA, R. and YOUSEF, T., 2000, *Demographic Transition in the Middle East: Implications for Growth, Employment, and Housing*, IMF Working Paper.