

Le logement collectif. Quelle économie pour les opérateurs publics ?
Cas du segment : logement public locatif (LPL)
Rental public housing. What economy for public operators?
segment case: Rental Public housing .

Hynda Boutabba¹, Mohamed Mili¹ & Samir-Djemoui Boutabba²

¹. Institut de Gestion des techniques urbaines, Université de M'sila, Algérie.

Hynda.boutabba@univ-msila.dz

Mohamed.mili@univ-msila.dz

²Département d'architecture, Université de Biskra, Algérie.

Samir.boutabba@univ-biskra.dz

Reçu le:11/03/2019/

Accepté le:08./06/2019

Publié le:14./06/2019

Résumé:

L'habitat était et reste à ce jour, dans la majorité des pays, l'une des plus importantes préoccupations des pouvoirs publics et le grand souci de leurs citoyens. En Algérie, le logement collectif joue un rôle économique prépondérant, vu qu'il représente la forme la plus rudimentaire de placement financier des ménages. Cependant son segment social est considéré de plus en plus comme consommateur des financements du pouvoir public, dans la mesure où l'Etat ne récupère pas son investissement. Le présent article se focalisera sur la politique du logement en Algérie, notamment les dépenses étatiques allouées au logement social (ou public) locatif, et ce, via une analyse comparative avec les autres pays occidentaux et Maghrébin de cette politique, notamment le recouvrement des loyers.

Mots clés: Logement social collectif ; recouvrement des loyers ; politique du logement ; dépenses publiques ; analyse comparative.

Jel Classification Codes: R3

Abstract:

Habitat was, and remains to this day, in the majority of countries, one of the most important concerns of the public authorities and the great concern of their citizens. In Algeria, collective housing plays a predominant economic role, since it represents the most rudimentary form of household financial investment. However its social segment is considered more and more as a consumer of public funding as the state does not recover its investment. This article will focus on housing policy in Algeria, including state spending allocated to social (or public) rental housing, through a comparative analysis with other Western and Maghreb countries of this policy, including rent collection.

Keywords: Collective social housing; rent collection; housing policy; state expenditure; comparative analysis.

Jel Classification Codes: R3.

Auteur correspondant : Hynda Boutabba, Email: hynda.boutabba@univ-msila.dz

1. Introduction:

Depuis l'aube des temps le logement a toujours été une question délicate, importante et même vitale pour le citoyen. Cette coquille est le moyen d'unir les membres de la famille, de s'abriter contre les intempéries et de se protéger contre les ennemis (Leroux 2008, 14-25). Certes, l'habitation dans sa forme primitive n'avait pas engendré des inquiétudes majeures mais, après la révolution industrielle, la société a été bouleversée et la question du logement est devenue la préoccupation majeure de tous les acteurs de la classe politique (Boutabba. 2001) ; (Boutabba 2012, 3-15) patronale et philanthropique. Pour les populations démunies, le logement social est un objet de convoitise, vu qu'il est considéré comme un facteur d'intégration et d'insertion sociale. Pour les classes moyennes,

posséder un logement est l'équivalent d'un bon emplacement financier, une monnaie d'échange, voir une valeur refuge (Heraou 2012) ; (Mezrag 2018, 10).

Les préoccupations du logement sont différemment abordées par les pays issus d'un régime politique socialiste ou capitaliste. Cependant, qu'ils soient développés, émergents ou du tiers monde, il y'a un commun accord à dire que la responsabilité de production du logement est attribuée à l'État. Ce dernier a soit décidé d'avoir une main mise sur le secteur, soit le marché libre est défaillant et qu'il doit intervenir en tant que régulateur. En Algérie, Le logement collectif a permis de concrétiser l'un des objectifs primordiaux de la politique de l'habitat du pays, proclamé par la charte nationale et par la constitution et qui est celui de généraliser le droit de propriété du logement familial. Malgré, la noblesse de sa mission, le logement social est considéré comme grand consommateur des finances public, dans la mesure où l'Etat n'arrive pas à récupérer, même à long terme, son investissement. L'opération la plus élémentaire de récupération : le recouvrement des loyers n'est pas assuré. Louis Joseph Dominique, baron n'a-t-il pas dit "*Faites-nous de bonnes politiques et je vous ferai de bonnes finances.*" ?

Via une étude comparative avec les Etats occidentaux et Maghrébins, nous allons dans cet article, analyser les différents politiques du logement adoptées. Ensuite, sera abordée la politique du logement en Algérie depuis l'indépendance jusqu'à nos jours, soit selon un parcours de plus de cinq décennies. Divers aspects de cette politique seront mis sous la lumière : Les moyens de production du logement public, les modalités d'attribution, les procédures de financement ainsi que les loyers administrés

2. Les politiques du logement : Des différences entre pays de régime libéral et de régime socialiste

Dans la déclaration universelle des Nations Unies (ONU 1996) des droits de l'homme, il est stipulé le droit à un logement convenable à tous les individus. Consciente de la portée universelle de ces préoccupations, la communauté internationale a estimé que les gouvernements, les collectivités départementales et locales sont dans l'obligation de conjuguer leurs efforts afin d'élaborer, en matière de logement, des politiques et stratégies qui soient à la fois novatrices, audacieuses et globales. La mise en œuvre de politiques et de programmes pour l'habitat relève donc du droit souverain et de la responsabilité de chaque État.

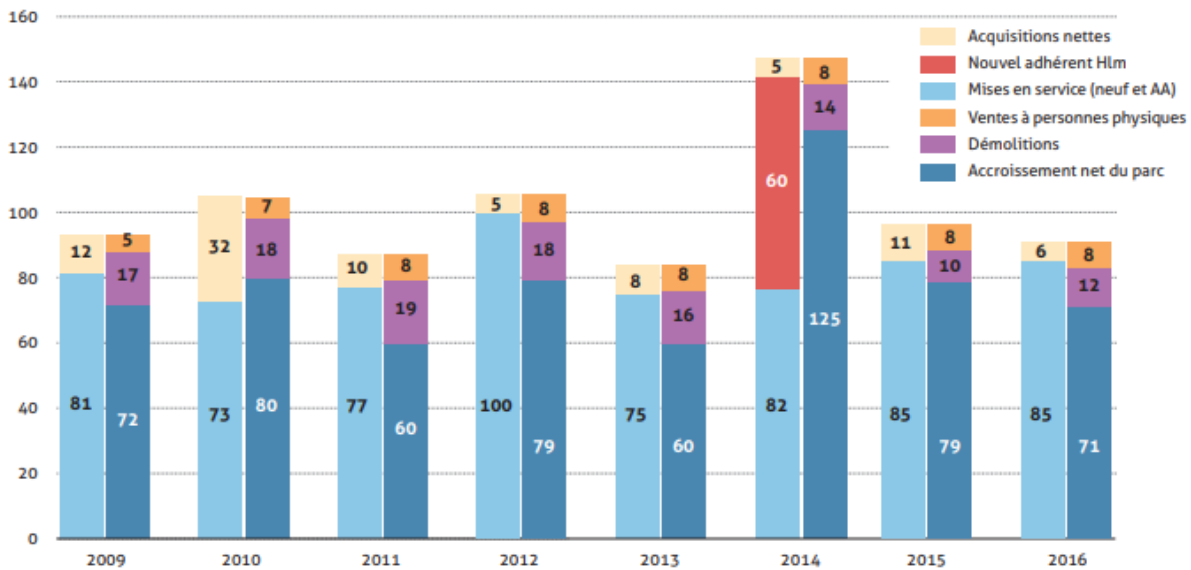
Tous les pays du monde considèrent le logement comme une préoccupation majeure de leur politique. La demande de logement est très sensible aux évolutions sociologiques et démographiques (natalité, nuptialité, divorce, groupe d'âge et migration), aux évolutions économiques (niveau de vie, pouvoir d'achat) et politiques (élections, législation). En matière de logement plus spécialement, il ne peut être question d'appliquer dans un pays donné, un modèle d'habitat emprunté globalement à un autre pays, d'autant plus que le modèle imité découle forcément d'un processus historique de formation socio-économique particulière.

Les États légifèrent, taxent et subventionnent en même temps pour résoudre les problèmes de logements et par conséquent l'enjeu est d'ordre politique. La question du logement dans les ex-pays de l'Est, sous régime socialiste diffère remarquablement de celle des pays occidentaux sous régime libéral et capitaliste. Selon la vision libérale, la réponse aux besoins des populations en matière du logement est reléguée au marché libre et non pas à l'État. Ce dernier, doit protéger les populations ouvrières et être garant des droits des populations les plus démunies. Par contre selon la vision socialiste, ces besoins en matière de logements doivent être monopolisés par l'État afin d'éliminer les inégalités entre les différentes couches sociales de la population, d'assurer un droit au logement

décent pour tous à des prix raisonnables et abordables et d'éviter toutes les formes de spéculation (CAUE 2004, 7-67).

Dans les pays socialistes, Le principe fondamental était que toutes les terres sont propriétés du peuple (Clément 2006). La politique du logement se pilonnait autour la planification centralisée des constructions de logements assurant le monopole de l'État, l'attribution des logements placée sous l'autorité des comités exécutifs locaux, des loyers plafonnés à un faible niveau et la gestion du parc immobilier public octroyée aux services municipaux d'entretien et de maintenance de l'habitat. La maîtrise et le contrôle de la construction de logements, de la planification à l'exploitation, voire même la production et la distribution des matériaux de construction, étaient soumis à la puissance publique (Amestory 2004). Les services municipaux locaux chargés de l'attribution des logements, considéraient ce type d'habitat comme une prime de récompense, qui était fortement lié à l'activité des citoyens. Les cadres de l'État, les militants de l'armée et les scientifiques sont prioritaires dans la liste d'attribution des logements publics (Jozsef 2010.). Toute personne qui quitte son travail pourrait être exclue des listes des demandeurs de logement. Les critères d'octroi de logements étaient plus économiques et politiques que sociaux. La norme d'attribution des logements était conditionnée par la surface habitable de 9 m² par personne. En 1983 cette norme était majorée pour atteindre 12 m²/personne (Azarova 2001, 185-216) ; (Bertin 2008, 179-202) ; (Coudroy 2013., 109-202). Trois catégories de logements dotés de confort moderne étaient mises en exploitations, selon l'évolution des ménages, pour les célibataires, les familles et les personnes âgées (Alexeev 1988, 5-36). Les pays caractérisés par des régimes politiques libéraux, ont connu une forte croissance industrielle et un afflux des ruraux vers les villes, provoquant des conséquences néfastes sur les conditions de vie de la classe ouvrière et donnant naissance à une crise aiguë du logement. Voulant profiter de manière spéculative de la situation, les promoteurs privés s'emparèrent du marché immobilier. Ils produisirent des quartiers résidentiels dits « Revolutie bouw » aux pays bas (Habitat pluriel : Densité, urbanité, intimité, Rapport de recherche, (Rousseau 2007) et logements rudimentaires en France (Choay 1979) ; (Bertrand 1980) ; (Driant 2008). Les réactions de lutte contre une telle situation de paupérisation n'ont pas tardé à se manifester dans le souci, d'abord de dénoncer puis d'améliorer les conditions de vie des classes défavorisées (Dumont 1991) ; (Paquot 2004). La construction des habitations était devenue l'apanage des sociétés philanthropiques. L'état était exclu de toutes interventions directes. Son rôle était, dans un premier temps, moral (Carbonnier 2008) ; (Eleb 2010). Cependant dès la promulgation de la loi Siegfried, le logement social est rapidement devenu un domaine d'intervention de l'Etat, suite à la mise en place de la Société française des habitations à bon marché (HBM). À partir des années 1950, ou « les trente glorieuses », la roue de relance de l'état particulièrement en France, était entrée dans une phase de production massive des logements dite période des « grands ensembles » (Dufaux 2004). Plusieurs réformes ont vu le jour. Les habitations à loyer modéré (HLM) avaient remplacées les habitations à bon marché (HBM). De nouveaux systèmes de financement encourageant la réalisation des « logements économiques et familiaux » destinés à l'accession à la propriété avaient vu le jour ainsi que de nouveaux organismes dont le crédit foncier de France (CFF), le comité interprofessionnels du logement (CIL) et le fonds national d'amélioration de l'habitat (FANAH). En 2016, avec ses 4.8 millions d'appartements, le parc social locatif représente selon les données de l'INSEE, près de la moitié du parc locatif total. Dans la catégorie des logements sociaux financés, la sous catégorie des HLM représente, à elle seule, le quart des financements étatiques (voir Fig.1)

Figure N° 1. Évolution annuelle du nombre de logements locatifs HLM en France



Source : L'union sociale pour l'habitat (2017), Hlm territoires. Quelles perspectives pour le nouveau quinquennat ? Strasbourg, p.8

2.1 Politique des loyers dans les pays occidentaux. L'exemple de la France

En France, les **loyers des logements sociaux** sont généralement inférieurs de 20 % à ceux du parc privé. Le loyer d'un logement social est fixé selon une procédure bien réglementée. Le montant du loyer se calcule de la manière suivante : prix de base au m² (fixé par le conseil d'administration de chaque organisme HLM) X surface du logement loué. Cependant, si les revenus de la famille locatrice dépassent les ressources maximum pour avoir droit à un logement social, celle-ci doit payer un supplément appelé « supplément de loyer solidarité » (SLS). Ce dernier est calculé en prenant en considération la surface habitable du logement, le coefficient de dépassement du plafond de ressources (CDPR) et du supplément de loyer de référence (SLR) selon la formule suivante : $SLS = SH \times CDPR \times SLR$

Le supplément de loyer solidarité est plafonné. Le loyer total est limité à :

- 25 % des revenus de toutes les personnes habitant dans le logement ;
- ou 35 % sur décision d'un programme local de l'habitat.

Pour permettre une égalité dans le traitement des loyers, chaque année, les locataires d'un logement social locatif sont appelés à remplir un questionnaire appelé « enquête ressources ». Le SLS leur est alors appliqué dans le cas où leurs revenus sont au moins supérieurs à 20 % des revenus plafonds éligibles au logement social. Cependant, il est à remarquer qu'un nombre conséquent de ménages, évalué en 2014 à 795 000, peine à payer leurs loyers. En effet, selon la troisième enquête sur les impayés et la prévention des expulsions (Habitat 2014), 18,5% des ménages présents dans le parc HLM étaient en retard de paiement. En général, les ménages sont classés en catégories. La première classe est celle qui présente des situations d'impayés depuis trois mois ou davantage et celles cumulant des impayés de loyers depuis plus de 12 mois. Des procédures contentieuses sont déclenchées à leurs égards. La prévention réalisée en temps opportun par l'Etat et les bailleurs sociaux envers les ménages en difficulté permet de régler les situations sociales avant qu'elles soient problématiques. Ceci a permis de réduire le nombre de ménages en impayés de plus de 12 mois

3. La politique du logement dans les pays du Maghreb

Après leurs indépendances, les pays du Maghreb, notamment la Tunisie et le Maroc, s'étaient confrontés à plusieurs défis. Avec le peu de moyens disponibles, les gouvernements précédents et actuels se sont efforcés de répondre aux besoins incessants de la population à la hauteur de grands défis : Une croissance démographique dont l'ampleur a déjoué toutes les prévisions ; Un développement déséquilibré entre les zones urbaines et les zones rurales (Brejon 1991, 135-158) ; (Bentahar 2008) ; Un besoin en matière de logement qui ne cesse d'augmenter ; Une véritable explosion urbaine ; Un surpeuplement des anciens quartiers et une apparition des quartiers bidonvilles. Cependant, bien que les systèmes économiques de ces deux pays obéissent aux lois du marché libre, leurs politiques en matière de financement du logement social diffèrent. Au Maroc, elles restent en pratique, largement administrées, dans la mesure, où l'état avait opté dès le début des années 1970 à mettre en œuvre une politique de planification familiale. Cette dernière consiste à réaliser à la fois des habitations de type "villas économiques" proposées aux habitants à prix réduit et des logements de type collectif financés au tiers égal, respectivement par l'État, les collectivités locales et les bénéficiaires, qui doivent, à long termes, rembourser les aides débloquées par les pouvoirs publics. Ces dernières années, par manque de moyens financiers, l'État se limite à viabiliser les terrains d'assiettes destinés aux programmes d'habitations à caractère social (lotissements et cités collectives).

Figure N° 2. Immeuble « Nid d'abeille » à Casablanca, 1952 (Candilis, Woods architectes).



Source : Letizia Capannini (2005), *Habitat collectif méditerranéen et dynamique des espaces ouverts. Cas d'étude en Europe et en Afrique du nord (1945-1970)*, Toulouse, Actes de la Journée d'étude Jeunes chercheurs

Depuis 2015, de nouveaux plans socio politiques des logements sociaux locatifs commencent à voir le jour. L'objectif est double. D'une part, de permettre à l'Etat de devenir propriétaire d'un parc de logements destiné uniquement à la location permettant ainsi la résorption du déficit en logement au niveau national, estimé à 580.000 unités en 2015, contre 840.000 en 2012 . De l'autre, favoriser un meilleur accès au logement, surtout pour les couches sociales défavorisées.

En Tunisie, la stratégie adoptée par le gouvernement était d'orienter la production du logement social, en priorité, vers les couches solvables de la population. Au début des années 1960, l'État avait construit des logements dits "logements populaires" à concours définitif du trésor public pour les mettre à la disposition des ménages à revenus garantis selon la formule de location / vente. Aucun apport initial n'est demandé aux bénéficiaires et des crédits, remboursables sur une période de 30 ans, leur sont accordés sans intérêts (BenLetaief 2008). Suite à des difficultés financières, l'État tunisien s'est vu obligé de modifier les modalités d'accès au logement social. Dorénavant, les bénéficiaires d'un logement social doivent verser un apport initial estimé à 20% du coût du

logement, tandis que les 80% du montant restant sont accordés sous forme de crédits remboursables sur une période de 25 ans avec des intérêts réduits. Au cours des années 1970, l'État avait décidé de restructurer le secteur du logement. La loi 77-47 du 02 juillet 1977, portant réglementation de la profession de promoteur immobilier ouvre le droit à l'exercice de la promotion immobilière aux professionnels publics et privés (Ministère de l'équipement 1977). D'un côté, les missions attribuées aux différents acteurs existants du logement ont été redéfinies et de l'autre, de nouvelles structures ont été créés. La société SNIT qui était l'unique intervenant dans l'immobilier en Tunisie est devenue concurrente avec d'autres structures telles que l'AFH : Agence foncière d'habitation, destinée à aménager et à viabiliser les terrains d'assiette réservés à la construction des logements publics, la SPROLS : Société de promotion des logements sociaux ; la CNEL : Caisse nationale d'épargne et du logement, destinée à la collecte des fonds et des épargnes, notamment privés. Actuellement nommée BH, banque d'habitat et le FONAH : Fonds national pour l'amélioration de l'habitat chargé du financement des opérations destinées à la construction des logements sociaux ainsi que le FO.PRO.LOS : Fonds de promotion des logements aux profits des salariés, chargé d'aider les ménages, dont le salaire est compris entre 3 et 4,5 le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG), au financement de leur logement.

Les différentes formules d'aides, d'avantages fiscaux, de crédits à taux réduits et d'affectation de terrains d'assiettes à prix abordables ont encouragé la construction des immeubles destinés à la location ou à la vente. Le but de cette production immobilière était de développer le patrimoine immobilier national afin d'atténuer la crise du logement et les tensions sociales.

Figure N° 3. Cité de logements sociaux en accession à la propriété, Hai El Riadh, Sousse



Source : Mili Mohamed (2018), Spécificités socio-spatiales du paradigme de logement social transformé en copropriété. Cas de la ville de M'sila, non édité, p.86

4. la politique du logement en Algérie : un parcours sinusoïdal, varié et instable.

Le secteur du logement en Algérie, et pendant plus d'un demi-siècle, a connu un parcours sinusoïdal très varié et instable. Diverses politiques ont été adoptées, mises en œuvre, évaluées et corrigées et parfois vêtues d'échec. Des efforts considérables ont été déployés et des crédits colossaux ont été dépensés par le trésor public en vue d'améliorer la situation de l'habitat et de répondre à la demande sans cesse croissante du logement afin d'offrir le droit à un logement décent pour chaque citoyen comme stipulé dans la charte nationale de 1976 « *Loger dans les conditions décentes et selon les normes minimales du confort moderne est un élément fondamental de l'amélioration du niveau de vie des masses... Aussi, la disparition des gourbis et des bidonvilles comptera-t-elle parmi les signes qui marqueront la victoire de la révolution contre la misère* » (la charte, 1976 titre 7). L'Algérie indépendante s'est trouvée confrontée à deux situations inquiétantes. D'une part, une évolution démographique, conjuguée à un exode rural massif jugé

élevé (Cote 1995, 59-72) ; (Bouedja 2013, 21-42). D'autre part, un nombre insuffisant de logements jugé critique. Devant une telle difficulté, l'État, qui avait depuis l'indépendance adopté le régime socialiste, était convaincu que la solution serait de calquer le modèle du logement social des expériences étrangères, notamment des pays socialistes, dans les zones urbaines et d'innover le modèle des villages socialistes dans les zones rurales (Benamrane 1980).

Durant la décennie 1967-1977, l'État Algérien avait élaboré trois plans nationaux de développement qui accordaient une priorité aux secteurs d'éducation, d'agriculture, d'industrie lourde et d'hydrocarbure, jugés comme secteurs moteurs du développement économique du pays¹ (Benmatti 1982, 45). Durant les deux premiers plans de développement nationaux, La part du secteur du logement était peu ambitieuse. Cependant durant le troisième plan national (1974-1977), les investissements alloués au secteur de l'habitat ont triplés. Les prévisions de logements inscrits ont atteint plus de 150.000 unités d'habitations (voir tableau.1).

Table N°1. Plans nationaux de développement en matière de logements.

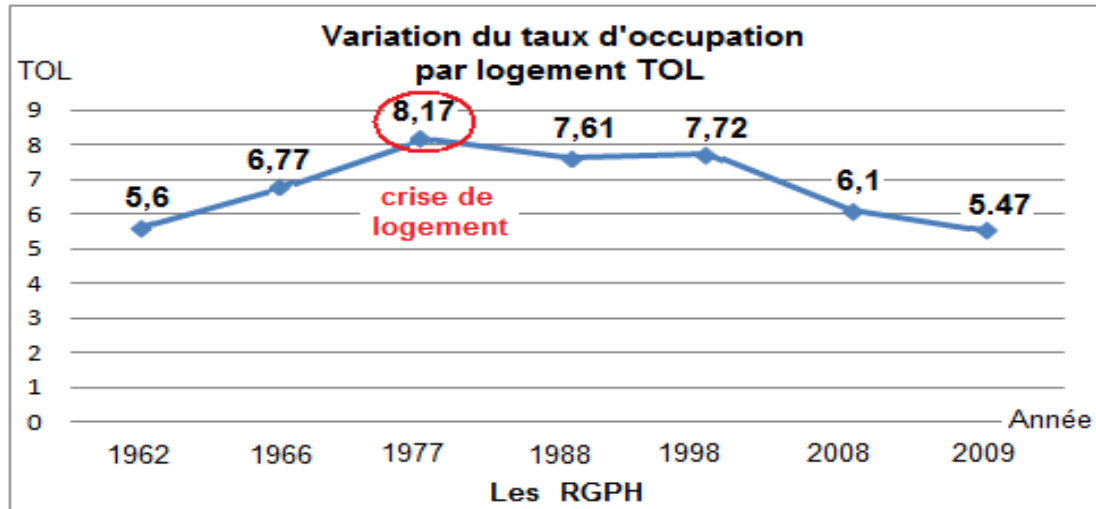
Différents plans	Nbre de logements programmés	Logements réalisés	%	Déficit	%
Plan triennal 1967-1969	20.548	20.548	100	0	/
Plan quadriennal 1970-1973	41.115	20.445	49,7	20.670	50,3
Plan quadriennal 1974-1977	156.681	4.208	2,7	152.473	97,3

Source : Benmatti (1982), L'habitat du tiers monde cas de l'Algérie, éditions SNED, p.45

Les objectifs tracés par le troisième plan étaient très ambitieux comparativement à l'encadrement technique et aux moyens économiques disponibles du pays. L'écart entre les objectifs planifiés durant cette décennie et les moyens réels disponibles avait engendré des effets réversibles. En effet, Les faibles taux de réalisations de logements avaient engendré un déficit considérable, provoquant une crise qui s'est spatialement manifestée par l'apparition des cités bidonvilles qui s'étaient propagées sous forme de tache d'huile dans la périphérie des villes. Le taux d'occupation par logement (TOL) est passé de 6,1 personnes/logement en 1966 (selon le 1er recensement général de la population et de l'habitat du pays, RGPH) à 8.17 en 1977 (selon le 2ème recensement) d'où la naissance de la crise du logement en Algérie indépendante (voir Fig.4).

¹ Près de 40 % du budget de l'État étaient consacrés à ces deux derniers secteurs.

Figure N° 4. Variation des taux d'occupation par logement en Algérie



Source : Les auteurs, établie selon les différents RGPH.

Pour atténuer la crise du logement, l'État a voulu, durant les années 1980, prendre en charge à lui seul, la résolution du problème, en mettant en place d'importants programmes de divers segments de logements, en particulier le logement social. La participation du secteur privé était négligeable. Le monopole exclusif de l'État sur la production et le financement du logement, à défaut d'encourager et de privilégier l'initiative privée, s'est confronté à diverses difficultés. Durant les années 1980, les faibles taux des logements achevés (30,1%) et de ceux en cours de réalisation (35,5%) additionnés au taux de logements inscrits mais non encore lancé à la réalisation (31,9%), n'ont fait qu'empirer la situation de crise (M. Mili 2018, 99) ; (MHU, Bilan sur la situation de l'habitat. 1980).

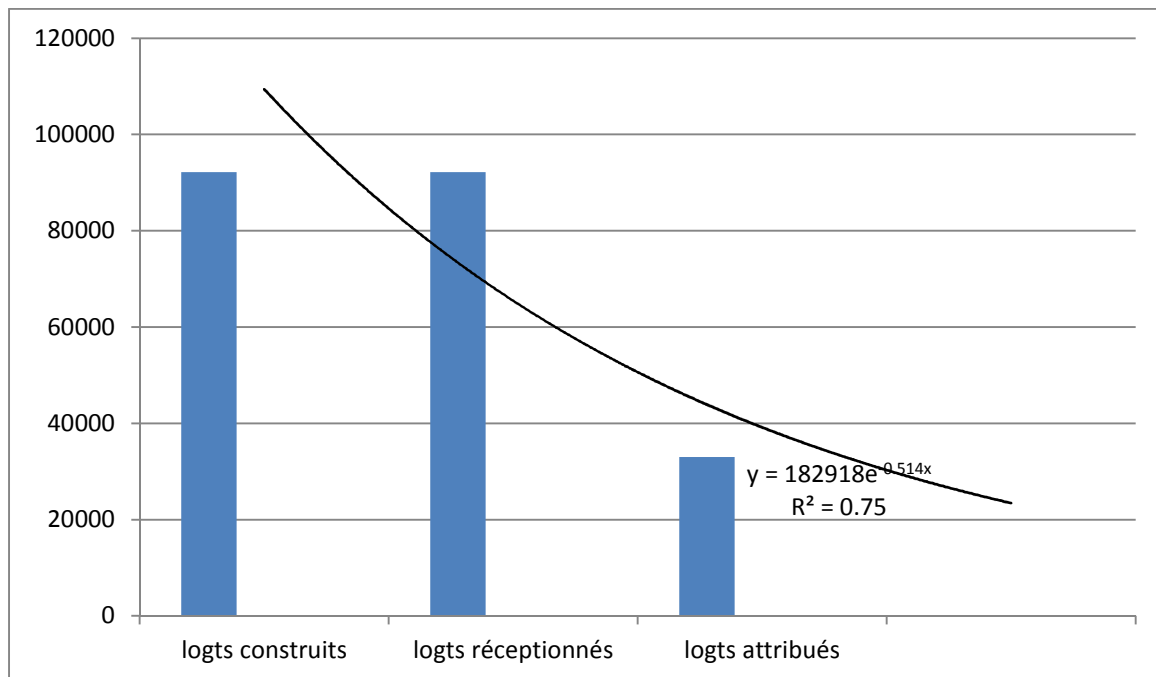
Table N°2. Bilan annuel sur la situation du logement en Algérie (1980).

Désignation	Nombre de logements Arrêté au 31.12.1980	Taux
Logements programmés	298.663	100 %
Logements réalisés et réceptionnés	92.206	30,1 %
Logements en cours de réalisation	106.180	35,5 %
Logements non lancés pour la réalisation	95.277	31,9 %
Logements livrés aux bénéficiaires et mis en exploitation	33.000	11 %

Source : Ministère de l'habitat et de l'urbanisme MHU (1980), Rapport-Bilan-annuel, presses du gouvernement.

Cette crise du logement est d'autant plus aggravée par le nombre très faible de mise en exploitation des logements achevés. En effet sur les 92.206 logements réalisés et réceptionnés, seuls 33.000 logements ont été attribués à leurs bénéficiaires, soit 11% du total des logements inscrits. Le reste des logements sont restés non occupés pour une longue durée, dépassant parfois une année, en attente d'une nouvelle liste d'attribution. Tous ces facteurs ont permis de dresser un bilan négatif sur la situation du logement quoique, une nette amélioration s'est fait ressentir en matière de réalisation de logements à la fin du premier plan quinquennal (1980-1984) en atteignant 73% sans pour autant réussir à améliorer la situation (MHU, Bilan sur la situation de l'habitat. 1980).

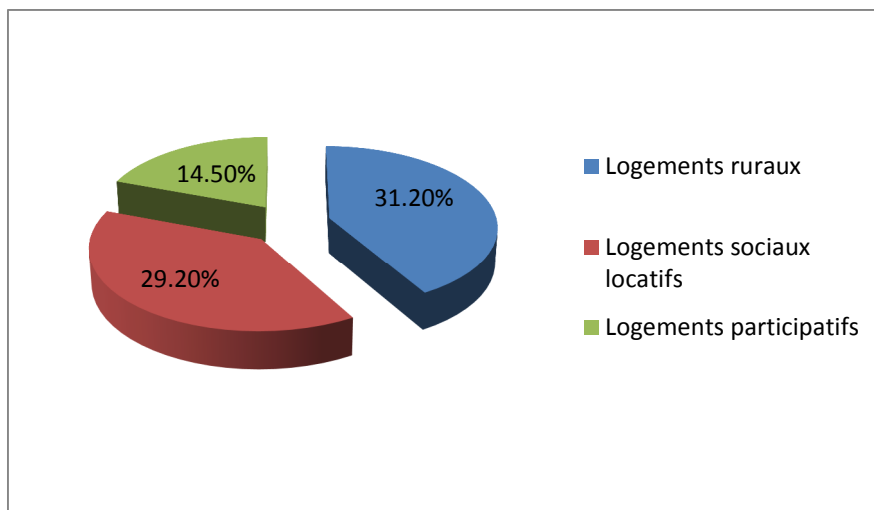
Figure N° 5. Nombre de mise en exploitation des logements achevés (1980)



Source : Les auteurs (2019) selon le rapport du MHU (1980).

Le désordre politique qu'avait connu le pays durant les années 1990-2000 avait provoqué des répercussions négatives sur la situation du logement, qui avait enregistré une forte régression du taux de réalisation des programmes de logements évaluée à 34 % (MHU, Bilan sur la situation de l'habitat 1993). Avec la promulgation de la Loi 90-25, portant le nom de Loi d'orientation foncière, l'Etat annonçait le retour à la norme libérale, autrement dit « à la liberté des transactions immobilières et foncières abandonnée en 1971 » (Safar 2012, 89-106). Ce désengagement étatique en matière d'habitat n'a vraiment pas beaucoup duré pour le segment social, qui s'est vite remis après 1994, dans le sillage de l'application du Programme d'ajustement structurel au contrôle de l'Etat. Dans le sillage de cette nouvelle stratégie, la portée sociale, durant les années 2000, continuait à être favorisée dans la relance des programmes quinquennaux de développement (MHU, Bilan sur la situation de l'habitat 2011). Trois segments de logements publics étaient largement soutenus par l'État, en fonction du pouvoir d'achat des ménages : 31.2% du programme inscrit sont réservés aux logements ruraux (LR) afin d'encourager l'auto-construction, 29.2% du programme étaient alloués aux logements sociaux locatifs (LSL) destinés aux ménages les plus démunis et 14.5% pour les logements sociaux participatifs (LSP) destinés aux ménages à revenus intermédiaires. Cette formule de logements constituait une innovation typiquement algérienne.

Figure N° 6. Pourcentages et Types de logements inscrits dans les programmes quinquennaux de développement durant les années 2000



Source : Les auteurs (2019) selon le rapport du MHU (2011).

Depuis 2005, de vastes programmes de logements publics ont été relancés et ce afin d'augmenter la production et la livraison des logements publics. Les chiffres exprimés dans les programmes quinquennaux témoignent de la priorité politique accordée au secteur de l'habitat. Plus d'un million de logements publics ont été inscrits durant le plan quinquennal 2005-2009 et le chiffre a doublé durant le quinquennal 2010-2014. Des programmes spéciaux et complémentaires, comme ceux des hauts plateaux et du grand Sud, ont été inscrits en supplément durant la décennie 2005-2014 pour renforcer la cadence de production de logements dans ces régions (Voir Fig.6). Compte tenu des capacités nationales limitées dans le secteur du bâtiment comparativement aux montants des investissements des deux derniers plans quinquennaux, l'État a adopté des mesures incitatives de partenariats engageant des entreprises étrangères afin de combler le déficit

Table N°3. Les programmes quinquennaux inscrits en matière de logements (2005-2009 & 2010-2014).

Désignation des segments de logements	Plan quinquennal 2005- 2009	Taux %	Désignation des segments de logements avec nouvelle appellation.	Plan quinquennal 2010- 2014	Taux %
Logements sociaux locatifs (LSL)	311.890	24.93	Logements publics locatifs (LPL)	700.000	27.07
Logements sociaux participatifs (LSP)	261.440	20.89	Logements publics aidés (LPA)	550.000	21.27
Logements destinés à la location vente sur plan (LVSP)	129.115	10.32	/	/	/
Logement rural (LR)	510.696	40.82	Logement rural (LR)	900.000	34.80
Logements promotionnels (LP)	38.068	3.04	Logements promotionnels (LP)	55.000	2.13
/	/	/	Logements (RHP)	381.000	14.73

			destinés à la résorption de l'habitat précaire		
Total	1.251.209	100		2.586.000	100

Source : Les auteurs (2019) selon le rapport du MHU (2011).

Face à une crise continuelle du logement, les objectifs de l'Algérie comme celle des autres pays, en matière de logements sont à la fois légitimes et ambitieux (Hoorens 2013). La production de 1.000 000 de logements sociaux pendant 5 ans constitue un véritable défi. La question qui se pose actuellement, notamment dans un contexte de crise des finances publiques est : es ce que le modèle du logement social locatif pourrait il constitué, via le loyer, un modèle économique sure, dans la mesure où l'état pourrait récupérer l'argent qu'il avait investit préalablement pour sa construction ? ou présente t-il plutôt des défaillances conduisant à une ruine financière qui ne cesse d'alourdir les opérateurs publics ?

5. MODALITES D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX.

Le système d'attribution de logements locatifs à caractère social est régi par le décret 98/42 du 1er février 1998 définissant les conditions d'éligibilité pour accéder à ce type de logements réalisés par les offices publics de promotion et de gestion immobilière (OPGI). Le logement social locatif est destiné aux personnes physiques de nationalité algérienne appartenant aux classes sociales défavorisées, logeant dans des conditions précaires et dépourvues de toute autre possibilité d'avoir un logement décent (Mili 2015, 141-158). Sont exclus tous ceux qui bénéficient ou ont bénéficié d'une propriété d'habitation de confort, d'un lot de terrain constructible ou d'une aide étatique pour acquérir ou construire une habitation.

L'attribution se fait selon la méthode de "scoring" qui attribue un certain nombre de points aux postulants selon les neuf (9) critères fixés par la circulaire interministérielle n°07/SPM du 21 février 1998. Les critères de notation sont fonction des revenus du ménage (95 points), des conditions d'insalubrité de l'habitat actuel lors de la demande (64 points) ou de l'hébergement temporaire actuel (tiers personne ou hôtel, 20 points), de la situation familiale (20 points), de la situation personnelle (Ayant droit, veuve de martyr et moudjahid, 30 points), de l'état de santé (Handicap, 15 points), de l'ancienneté de la demande (de 1 à 5 ans, 5 points), de la durée de résidence sur le territoire de la commune (8 points) et de la taille du ménage (jusqu'à 10 enfants en charge, 10 points). Une fois les postulants classés en fonction du nombre de points obtenus, il revient à la commission seule de prendre les décisions adéquates d'attribution. Avoir le plus grand nombre de points ne signifie par une attribution automatique. Par exemple, l'affectation des logements selon le nombre de pièces tient compte de la situation de la famille et du nombre des enfants et personnes à charge. La faveur d'affectation des logements en RDC est attribuée aux familles ayant à charge une personne handicapée (Art 15 du CI n°07/SPM du 21.02.1998).

Avant la promulgation de ce décret 98/42, l'attribution du logement social favorisait les postulants à salaire stable minimum. Actuellement, le processus s'est inversé, la priorité est accordée aux postulants ayant des revenus inférieurs à 2000 DA, soit aux chômeurs sans que cette catégorie sociale bénéficiaire soit exprimée explicitement par un paragraphe dans le décret. A titre d'exemple, en France, la demande d'un postulant pourrait être refusée ou ajournée par motif de manque d'appréciation de la capacité du postulant à payer le loyer et les charges liés à ce dernier. La

vérification des ressources d'un postulant à un logement social et de ses garanties est un acte systématique.

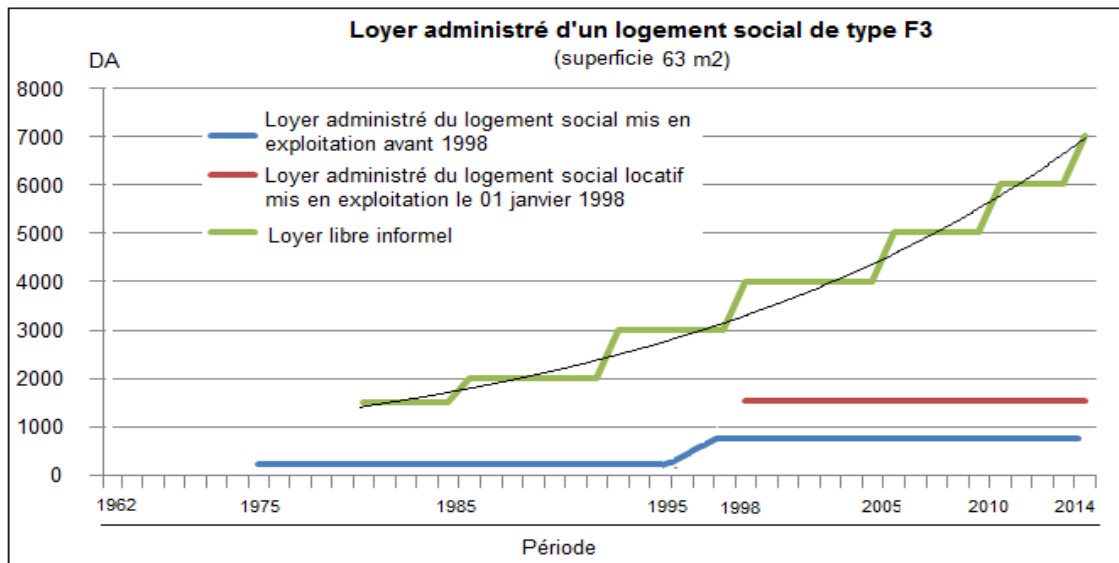
Pour mener à bien et dans la plus grande transparence possible cette procédure complexe et très difficile d'accès aux logements sociaux, trois commissions fondamentales et complémentaires sont installées au sein de l'administration locale (la Daïra). La première commission est la commission "Brigade" communale d'enquête, dont les membres doivent prêter serment devant un juge. Leur mission est de vérifier sur les lieux les déclarations faites par le postulant. La deuxième commission a pour mission l'étude et la notification des dossiers afin d'émettre une décision sur l'attribution des logements. A titre exceptionnel, et en cas de déficience de la commission communale d'attribution des logements, particulièrement dans les délais de trois mois prévus par la réglementation, le Wali peut créer une autre commission de Daïra afin d'accélérer la procédure d'attribution. La commission de Daïra, à qui sont confiés les mêmes tâches que la commission communale, ne peut être considérée comme un organe de remplacement définitif de la commission communale mère. La troisième commission est la commission ah doc des recours auprès de la wilaya. Sa mission est d'examiner les recours induits par les citoyens, en procédant à tous contrôles et vérifications nécessaires pour exclure tout bénéficiaire ne remplissant pas les conditions d'accès au logement public locatif sans pour autant avoir le droit de le remplacer par un autre postulant (Art 14 du Décret 42/98 du 01.02.1998).

L'impact négatif induit par les délais non respectés et maintes fois prolongés par les commissions d'attribution se traduit par un manque à gagner important en matière des loyers, des dépenses inutiles en matière de gardiennage et une dégradation des immeubles. Dans le souci d'améliorer continuellement la méthode et de réviser les conditions d'éligibilité pour accéder au logement social, les pouvoirs publics ont promulgué une série de décrets et de circulaires modifiant et complétant le décret 98/42. Parmi lesquels nous citons, le décret 2000/76 du 2 avril 2000 et le décret 08/142 du 11 mai 2008. La modification importante apportée par le décret 08/142 comparativement à celui du 98/42 est que la barre limite des revenus mensuels du ménage est fixé à 24.000 DA au lieu de 12.000 DA. Ce changement reste non significatif puisque 95 points sont octroyés au postulant dont les revenus sont compris entre 1 DA et 2000 DA.

6. politique des loyers administrés.

Le mécanisme des loyers administrés est appliqué aux logements sociaux en fonction de la date de mise en exploitation. Deux catégories sont à distinguer, les logements mis en exploitation avant le 1 janvier 1998 et ceux mis en exploitation après cette date. Pour la première catégorie les loyers ont été appliqués à raison de quatre dinars le mètre carré (4DA/m²). Aucune augmentation n'a été effectuée sur ce loyer pendant plus de 20 ans. La seule et unique majoration a été enregistrée en 1995. Les taux de majoration respectifs, de 10%, 10%, 10%, 20%, 20%, 20% et 40% ont été appliqués en sept étapes durant les trois années successives, 1995, 1996 et 1997 pour se stabiliser au taux de 130% d'augmentation du loyer (Voir Fig.6). L'ancien loyer d'un F3 de près de 61 m² estimé à 245 DA/mois avoisine actuellement les 773 DA/mois. Ce qui équivaut à un taux d'effort du ménage de 3,2% par rapport au revenu mensuel fixé par l'État pour le logement social de 24.000 DA. A titre indicatif, durant les années 1970 le taux d'effort du ménage était de 10%. Concernant la deuxième catégorie, le loyer des logements sociaux mis en exploitation à partir du 1er janvier 1998, est administré à 25 DA/m². Le loyer d'un même logement de type F3 d'une superficie de 61 m² est de 1531 DA/mois. Ce dernier loyer équivaut à un taux d'effort du ménage de l'ordre de 6,4%. Depuis 1998 à ce jour, ces deux catégories de loyers sont en stagnation.

Figure N° 7. Écart entre les loyers administrés et les loyers libres



Source : Mili Mohamed (2018), Spécificités socio-spatiales du paradigme de logement social transformé en copropriété. Cas de la ville de M'sila, non édité, p.99

Dans le marché privé, les prix des loyers connaissent une envolée ahurissante. Au début des années 1980, l'écart entre le loyer administré par l'État et celui du secteur privé était de l'ordre de 600% dans les villes moyennes. En 2014, l'écart est de 900% pour les logements mis en exploitation avant 1998 et de 450% pour ceux mis en exploitation en 1998. Le taux d'effort des ménages concernant le loyer dans le secteur privé est de 30%. Nous signalons que les loyers déclarés dans le bail de location enregistré auprès des notaires sont sous estimés et ce afin d'éviter l'augmentation des impôts et que la sous-location informelle est largement exercée. La fausse déclaration des loyers dans le secteur privé et la sous-location dans le secteur public sont considérés comme des actes illégaux et des problèmes moraux.

Alors que les loyers dans le secteur privé pèsent lourdement sur le budget des ménages locataires, ceux du parc locatif public sont très faibles pour pouvoir amortir les investissements engagés par le trésor public. Cette différence remarquable entre les loyers signifie d'une part, une dégradation de la solvabilité des ménages dans le secteur privé et d'autre part, une dégradation constante de la rentabilité des investissements locatifs dans le secteur public. S'ajoute à cela le faible taux de recouvrement des loyers estimé à 36% au niveau national. Ce faible taux de recouvrement affecte considérablement le budget de fonctionnement des OPGI ainsi que le remboursement des crédits publics. A titre estimatif, si l'État applique un taux d'effort du ménage de 17% dans les loyers comme dans la plupart des pays étrangers, le montant total des recettes en une année pourrait réaliser près de 500 logements supplémentaires.

Table N°4. Estimation du manque à gagner entre loyer administré et loyer libre.

Type de Loyer	Prix en DA/mois	Taux d'effort %	Parc du logement à M'sila	Montant loyers par mois (DA)	Manque à gagner %	Montant loyers par an (million DA)
Loyer moyen administré	1152.00	4,8	22.000	25.344.000	85	304,1
Loyer proposé	4080.00	17	22.000	89.760.000	42	1077,1
Loyer libre	7000.00	30	22.000	154.000.000	100	1848,0

Source : Auteurs, 2019.

Quant aux charges locatives d'entretien courant des parties communes elles sont estimées au forfait, par les OPGI, à 300 DA/mois au lieu qu'elles soient calculées puis facturées aux locataires selon les prestations fournies. Les dépenses d'entretien dépassent largement les recettes en matière des charges communes.

D'autre part, la législation stipule que lorsque le locataire cumule six (06) mois de loyers impayés et après trois mises en demeure successives, les OPGI peuvent résilier le contrat de bail et entamer les procédures d'expulsion du locataire concerné (Art 16 du décret 76/147 du 23.10.1976). La réalité est toute autre, malgré plusieurs mises en demeure adressées et le cumul d'un nombre important d'années de loyers impayés, les OPGI n'arrivent pas à obtenir une décision d'expulsion par les instances juridiques qui plaident en faveur du locataire pour motif de « cas social ». Parfois, les quelques cas d'expulsion obtenus ne peuvent pas être exécutés pour cause de non autorisation du Wali et ce malgré l'existence d'une décision juridique. Ce qui rend la tâche de gestion plus difficile pour les OPGI.

7. Conclusion

Le droit à un logement décent est une préoccupation majeure de tous les gouvernements confrontés aux besoins incessants, en matière de logement, de leur population. La portée universelle de cette préoccupation concerne aussi bien les pays développés, que ceux en voie de développement ou sous développés. Facteur d'intégration et de reconnaissance sociale, le logement, joue un rôle social et économique non négligeable dans les sociétés. Le droit au logement est abordé différemment par les gouvernements des pays selon le régime politique adopté. La vision des pays socialistes en termes de résorption de la crise de logement diffère de celle adoptée par les pays capitalistes. La politique de paiement des loyers est aussi différente, mais tous s'accordent à ce que l'Etat arrive à rembourser ce qu'il avait investi au préalable. La politique du logement des pays maghrébins voisins s'est principalement appuyée sur un financement des habitations destinées principalement à l'accession à la propriété, en faveur des ménages ayant un revenu garanti et ce, non pas en leur offrant des subventions non remboursables, mais des aides fiscales et des prêts bonifiés à long terme. L'Etat Algérien a déployé des efforts considérables et dépensé des sommes colossales pour offrir à chaque citoyen un logement décent. Le logement social ou public locatif a pris la part du lion dans cette production. Cependant le taux de recouvrement des loyers reste faible pour pouvoir amortir les investissements engagés par le trésor public.

Bibliographie

- Alexeev, M. «La répartition des logements en U.R.S.S et les facteurs qui l'influencent.» *études comparatives Est-Ouest.*, 1988: 5-36.
- Amestory, I. *Les grands ensembles en Russie. De l'adoption d'un modèle à la désaffection, le cas de l'habitat Khrouchtchévien.* Paris: Creaphis, 2004.
- Azarova, Katerina. «La « question du logement », l'appartement communautaire et la privatisation de l'habitat à Moscou. », 32, pp. 185-216.» *études comparatives Est-Ouest.*, 2001: 185-216.
- Benamrane, D. *Crise de l'habitat perspective de développement socialiste en Algérie.* Alger: SNED, 1980.
- BenLetaief, Mustapha. «Les politiques urbaines en Tunisie, Métropoles.» 2008. <http://journals.openedition.org/metropoles/3492> (accès le 03 03, 2019).
- Benmatti, N.A. *L'habitat du tiers monde cas de l'Algérie.* Alger: SNED, 1982.
- Bentahar, H. *Logement social au Maroc entre logique économique et finalité sociale.* . Rapport de recherche du laboratoire Economie sociale et solidaire et développement local, Maroc: Université d'Ouajda., 2008.
- Bertin, A. «Pauvreté, pénurie et transition en Russie : de l'économie soviétique à l'économie de marché.» *études comparatives Est-Ouest.*, 2008: 179-202.
- Bertrand, M. *Architecture de l'habitat urbain, la maison, le quartier, la ville.* Paris: Dunod, 1980.
- Bouedja, K. «Émergence et résurgence de représentations territoriales face à des mutations socio-économiques dans un territoire rural forestier en Algérie.» *Autrepart*, 2013: 21-42.
- Boutabba. «De la théorie à la pratique : par quel mécanisme est régi le développement spatial des villes en Algérie.» *Ville, dynamique, climat et environnement.* Tunis: Département de géographie. Université de Manouba, 2012. 3-15.
- Boutabba. *Le lotissement légal entre la procédure officielle et la procédure parallèle, cas de la ville de M'sila, Algérie.* Mémoire de Magister, M'sila: Université de M'sila, 2001.
- Brejon, Nicolas De Lavergnée. «Équipements collectifs et système scolaire au Maroc.» *Tiers Monde*, 1991: 135-158.
- Carbonnier, Y. *Les premiers logements sociaux en France.* France: La documentation Française, 2008.
- CAUE. «Le logement social en Europe, Genèse, développement et actualité.. 2, pp. 7-67. Lyon: CAUE.» *Conceil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement*, 2004: 7-67.
- Choay, Françoise. *L'urbanisme, utopie et réalités, une anthropologie.* Paris: Le seuil, 1979.
- Clément, C. «La montée du mouvement pour le droit au logement en Russie, alternatives internationales.» *Alternatives internationales.* 2006. <https://www.alterinter.org> (accès le 02 02, 2018).
- Cote, Marc. «Une population poudrière : l'Algérie.» *Méditerranée*, 1995: 59-72.
- Coudroy, Lydia De Lille. «Le logement en République populaire de Pologne : du « déficit » à la « crise ».» *Le mouvement social.*, 2013.: 109-122.
- Driant, J. C. *Crise du logement et mutations des politiques du logement en France.* France: Presses Sorbonne Nouvelle., 2008.
- Dufaux, F. *Le monde des grands ensembles.* France: Creaphis., 2004.
- Dumont, M. J. *Le logement social à Paris, 1850-1930.* Liège: Mardaga, 1991.
- Eleb, Monique. *L'évolution de l'habitat au regard de l'évolution des modes des vies, in Villes en évolution.* France: La documentation Française., 2010.
- Habitat, A. «Le bimensuel de l'Union sociale pour l'habitat (USH).» *Habitat actualités.* 2014. <http://www.union-habitat.org> (accès le 03 15, 2018).
- Heraou, A. *Évolution des politiques de l'habitat en Algérie, le LSP comme solution a la crise chronique du logement, cas d'étude la ville de Chelghoum laid.* Mémoire de Magister, Setif: Département d'architecture, Université de Sétif, 2012.

- Hoorens, Dominique. «Le Modèle économique HLM, un modèle à suivre. .» *Revue de l'OFCE*, 2013: 73-98.
- Jozsef, H. *Le logement social en Europe au début du XXIème siècle Chapitre XI. Pays de l'Est : douloureuses transitions*. Rennes.: Presses universitaire de Rennes., 2010.
- Leroux, Nadège. «Qu'est ce qu'habiter ? Les enjeux de l'habiter pour la réinsertion.» *Vie sociale et traitement VST*, 01 2008: 14-25.
- Mezrag, Hadda. «L'évaluation de la satisfaction : un outil performant pour la mesure de la qualité du logement. Cas de la cite 500 Logements.» *Annales de géographie.*, 2018: 10.
- MHU. *Bilan sur la situation de l'habitat*. Bilan, Alger: Ministère de l'habitat et de l'urbanisme., 1993.
- MHU. *Bilan sur la situation de l'habitat*. Bilan, Alger: Ministère de l'habitat et de l'urbanisme, 2011.
- MHU. *Bilan sur la situation de l'habitat*. Bilan, Alger: Ministère de l'habitat et de l'urbanisme., 1980.
- Mili. «Evaluation post-occupationnelle des logements sociaux transformés en copropriété cas de la ville de M'sila en Algérie.» *Courrier du savoir*, 2015: 141-158.
- Mili, Mohamed. *Spécificités socio spatiales du paradigme du logement social transformé en copropriété. Cas de la ville de M'sila*. Thèse doctorale, Biskra: Université de Biskra, Algérie., 2018, 99.
- Ministère de l'équipement, Tunis. «Legislation.» *Legislation*. Tunis: Journal officiel., 1977.
- ONU. *Habitat II. conférences mondiales sur l'habitat.*, Istanbul: ONU, 1996.
- Paquot, T. *Habiter L'utopie, le familistère Godin à Guise*. France: La villette, 2004.
- Rousseau, Sophie. *Habitat pluriel : Densité, urbanité, intimité*. Rapport de recherche., Paris: Plan d'urbanisme construction architecture, 2007.
- Safar, Z. M. «État providence et politique du logement en Algérie Le poids encombrant de la gestion politique des rentes urbaines.» *Tiers monde*, 2012: 89-106.