

# **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

**Dr .Hachemi LAGHOUAG**

## **Résumé.**

Le présent papier a pour objet la question du déficit de l'urbanité dans nos villes. Si le déficit de celle-ci n'épargne aucun espace urbain, il est encore plus accentué dans les espaces périphériques où sont implantées la majeure partie des habitations collectives. En relevant les différents dysfonctionnements de ces espaces habités en matière d'aménagement urbain, il met le doigt sur le déficit gestionnaire des principaux acteurs censés les gérer

## **Introduction**

Le présent papier a pour objet la question du déficit de l'urbanité dans nos villes. Si le déficit de celle-ci n'épargne aucun espace urbain, il est encore plus accentué dans les espaces périphériques où sont implantées la majeure partie des habitations collectives. Aussi, ces dernières constituent-elles le terrain des observations qui suivent.

Avant d'aller plus loin, arrêtons-nous un instant sur les définitions des notions théoriques utilisées dans ce papier, à savoir l'urbanité et la gouvernance, pour les clarifier et dissiper ainsi tout malentendu qui pourrait résulter de la non définition des objets d'étude.

# La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social

---

## Sur la notion de l'urbanité.

D'abord qu'est-ce que l'urbanité dont nos cités d'habitations collectives sont déficitaires ?

Comme pour un bon nombre de notions dans les sciences sociales, il n'y a pas une définition consensuelle de l'urbanité. Pour les sociologues, l'urbanité, la ville ou encore la cité renvoient aux manières d'être, à une forme de sociabilité. Ainsi pour E DURKHEIM, ce qui fait la ville c'est la densité morale, le partage de valeurs communes, même si la densité physique n'est pas négligeable. Pour SIMMEL, et L WIRTH, la ville ou l'urbanité (urbanisme en anglais) est une forme spécifique de sociabilité pour le premier, et un mode de vie pour le second. Les sociologues contemporains ne disent pas autre chose. Ainsi, pour H RAYMOND, l'urbanité correspond à une certaine convivialité, autrement dit une socialité particulière au milieu urbain régulée (policée) par un ensemble de règles, normes et modèles de comportement, inculqués ou imposés<sup>1</sup>. Ces pratiques sociales spécifiques à la ville découlent en fait d'un savoir-vivre ensemble, celui de l'urbanité; un savoir vivre objet d'une socialisation de la part des nouveaux arrivants en ville qui, pour s'y insérer, doivent capitaliser des savoirs et des compétences sur différents modes économiques, social et culturel, nous dit JP FREY (J.P FREY 1968)<sup>2</sup>. Ce savoir-vivre décliné ici sur un ton neutre,

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

au sens de pratiques particulières à un environnement donnée, prend chez certains auteurs un aspect valorisant et positif. En effet, devant la fragmentation urbaine et la crise du lien social, l'urbanité est devenue une notion idéologique en ce sens qu'elle rend compte non pas d'un fait sociologique mais une image guide. Le sociologue H.MENDRAS déplore ainsi la perte de l'urbanité, au sens d'un savoir vivre ensemble, que la ville subie en s'étalant, *D'un côté on peut dire que la ville a gagné quasiment l'ensemble du territoire, mais en même temps elle a perdu son urbanité, c'est-à-dire ce qui faisait que c'était une ville. Nous ne sommes pas arrivés à créer un nouveau savoir-vivre ensemble* ». <sup>3</sup> Quand à H.LEVEBVRE<sup>4</sup>, il décrit, comme on sait, dans plusieurs de ses œuvres l'urbain éclaté en opposition à la ville qui rassemble notamment à travers la rue comme lieu de rencontre entre citoyens. Ce bref rappel de la littérature sociologique sur la notion d'urbanité montre, si besoin est, que cette dernière ne s'attarde pas sur la dimension spatiale de ce fait sociologique. L'urbanité est un ensemble de comportements et de manières d'être dans la ville.

Sciences plus explicitement spatialistes, la géographie et l'urbanisme, insistent volontiers sur l'aspect spatial de l'urbanité ; celle-ci est définie d'abord par sa matérialité. Pour les géographes J LEVY et M LUSSAULT, dans leur Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés « l'urbanité procède du couplage de la densité et de la diversité des objets de société dans l'espace (M .LUSSAUT et J LEVY 2000.p 966). La configuration particulière de ce couplage dans

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

un lieu donné permet ainsi une gradation de l'urbanité qui va du centre ou « géotype central », où l'intensité du couplage densité/diversité est intense, aux sous-espaces urbains et jusqu'aux espaces non-urbains. En résumant on dirait que, selon ces auteurs, plus l'intensité du couplage est forte plus l'urbanité est grande<sup>5</sup>.

Enfin pour les urbanistes, l'urbanité renvoie surtout aux qualités spatiales d'un lieu. Une forte urbanité se traduit par des quartiers aménagés, ordonnés, aérés, verdoyants, propres et équipés, le niveau de l'équipement définit le niveau et la qualité urbaine d'un quartier. Si évidemment, la fonctionnalité, l'harmonie et l'esthétique d'un espace est une condition de son urbanité, ceci a pour finalité l'interaction sociale : « le terme urbanité , nous lisons sous la plume d'un architecte, désigne communément cette qualité d'un espace habité et partagé qui permet d'être dans des relations de voisinage, de côtoiement et de rencontres courtoises et civiles les uns les autres »<sup>6</sup>. La ville compacte d'hier est le lieu propice pour cela, mais ses dernières qualités peuvent aussi s'épanouir sur d'autres espaces..(et) des lieux accessibles au public et qui offrent une ambiance et un espace propices à la rencontre »tels les centres commerciaux, les complexes sportifs et d'autres espaces modernes<sup>7</sup>.

**On voit bien que, en fait, les différentes acceptions de l'urbanité qu'on vient de relater ne s'opposent pas et elles sont plutôt complémentaires. Pour qu'un espace supporte une intense**

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

socialité, non seulement il doit être dense mais également fonctionnel et d'une certaine qualité. Dans notre objet d'observation, à savoir les cités d'habitation collective, ces caractéristiques autant spatiales que sociales sont faiblement présentes. Cependant, l'accent est mis ici sur la dimension spatiale de la vie en ville ou « la spatialité urbaine » qui se caractérise par un énorme déficit d'urbanité ou sens ou l'entendent les géographes et les urbanistes.

### **Et la gouvernance**

Etymologiquement le terme gouvernance, dérivé du verbe gouverner, est issu du latin gubernare qui désignait piloter un navire, terme emprunté au grec kubernâo signifiant piloter un char ou un navire et que déjà Platon semblait utiliser de façon métaphorique pour désigner le fait de gouverner les hommes.

Le mot est apparu dans la langue française au XIII siècle comme équivalent de gouvernement ou art et manière de gouverner. Il est passé à l'anglais au XIV siècle donnant naissance au terme « govnrance » avec la même signification qu'en français.

Tombé en désuétude pendant des siècles au profit du terme gouvernement, il resurgit à partir des 1970 dans le domaine économique et l'entreprise à travers l'expression de « corporate entreprise », autrement dit « gouvernance d'entreprise » dans le sens d'un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

pouvoir des actionnaires et celui de la direction .Il s'agit en fait d'associer différents acteurs dans la prise de décision dans l'entreprise.

Cette notion de gouvernance, empruntée au monde de l'économie et du management, est passée dans la pensée politique et administrative en deux étapes.

La première étape correspond au triomphe du libéralisme des années 1980 dans le monde anglo-saxon entraînant une nouvelle façon de penser le politique. Avec la remise en cause du rôle de l'État, émerge une conception fonctionnelle de la gouvernance liée à la logique dite du New Public Management (management public). Cette logique repose sur une vision minimaliste de l'État selon laquelle celui-ci doit revenir à son "cœur de métier" en décentralisant sur d'autres acteurs les fonctions considérées comme non stratégiques, comme le font d'ailleurs à la même époque les grands groupes industriels confrontés à la mondialisation.

La deuxième étape est celle des années 1990, où émerge une réflexion plus approfondie sur le nouveau rôle de l'État. En effet, qu'il soit en crise selon certains auteurs, car incapable de formuler des politiques publiques en phase avec les besoins socio-économiques, ou tout simplement en profonde transformation sous l'effet d'évolution macrosociologiques ou macro-économique, l'état et à sa suite l'action publique doivent être repensés pour gérer la complexité sociétale de

## La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social

---

plus en plus croissante. Autrement dit, « il est apparu nécessaire de repenser les rapports entre les différents acteurs, que ce soit au sein des entreprises, dans les États nationaux ou dans le système mondial. Cette nouvelle approche en termes de partenariat, de pluralité d'acteurs et de pouvoirs multi-centrés, rejette l'analyse classique des rapports de pouvoirs conçus sur le mode de la verticalité entre des autorités ordonnancées de manière hiérarchique. Elle privilégie plutôt l'analyse en réseaux, au sein desquels une pluralité d'acteurs échangent et interagissent sur le mode de la coopération ou de la concurrence, ce qui implique une nouvelle forme procédurale à la fois de la prise de décision mais aussi de l'action publique »<sup>8</sup>

Outil d'analyse d'une nouvelle réalité sociale apparue dans les pays développés, la notion de gouvernance a connu une diffusion exponentielle en intégrant la boîte à outils des organisations internationales, notamment la banque mondiale, dans les années 1990. En effet, à la suite des résultats non concluants des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) appliqués aux économies des pays en développement et notamment de l'Afrique subsaharienne durant les années 1980, la Banque Mondiale (BM) lança pour la première fois la notion de **bonne gouvernance** dans une étude intitulée « l'Afrique subsaharienne : de la crise au développement durable, une perspective à long terme » (Banque mondiale, Washington DC, USA : 1989)

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

Cette notion sera reprise avec insistance dans un document intitulé «Gouvernance et Développement » (Banque Mondiale, Washington DC, USA 1992). Dans l'entendement des experts de la BM qui avaient conçues ces deux documents, la bonne gouvernance apparaît comme la condition du développement, et cela particulièrement dans les pays africains. Ainsi, de concept théorique dans différentes sciences sociales, la gouvernance devient un guide pour l'action publique dans le lexique des organismes internationaux. Combinant les impératifs du marché et ceux de l'action politique, la gouvernance est bonne selon la banque mondiale si elle est faite en suivant les principes de :

**L'obligation de rendre compte** : les administrations publiques sont tenues de montrer en quoi leurs décisions sont conformes à des objectifs précis

**la transparence** : l'action, les décisions et la prise de décisions sont dans une certaine mesure ouvertes à l'examen des différents acteurs

**Efficienc e et l'efficacité** : les administrations publiques s'attachent à une production de qualité, notamment dans les services rendus aux citoyens.

**La réceptivité** : les autorités publiques ont les moyens et la flexibilité pour répondre rapidement à l'évolution de la société, tiennent compte des attentes de la société civile lorsqu'elles définissent l'intérêt général



## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

**La prospective** : les autorités publiques sont en mesure d'anticiper les problèmes qui se poseront à partir des données disponibles ainsi que des tendances observées, ainsi que d'élaborer des politiques qui tiennent compte de l'évolution des coûts et des changements prévisibles (démographiques, économiques, environnementaux...)

**La primauté du droit** : les autorités publiques font appliquer les lois, la réglementation en toute égalité.

L'échec dans la gestion des affaires publiques du à la non application de ces principes est désigné par le terme de **mal ou mauvaise gouvernance**.

Débarrassé de ses connotations idéologiques liées au libéralisme économique triomphant à partir des années 1980, la notion de gouvernance peut être un outil analytique qui rend compte d'une nouvelle réalité caractérisée de plus en plus par la complexité sociétale. Produite par des études reliées à diverses disciplines des sciences sociales et des sciences humaines : philosophie, économie, science politique, administration publique, étude des organisations, étude du développement, relations internationales, etc., elle ne se laisse pas définir avec précision<sup>9</sup> par un contenu universellement valable (cf. Le concept scientifique). Cependant, désignant un ensemble de pratiques et de représentations de l'action publique la gouvernance peut constituer « un référentiel » à celle-ci<sup>10</sup>, ou un

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

cadre conceptuel selon le politologue britannique Gerry Stoker<sup>11</sup>. Ainsi pour ce dernier, ce cadre est articulé autour de cinq propositions clés. Celles-ci mettent en lumière certaines caractéristiques fondamentales de la notion de gouvernance, et s'énoncent successivement dans l'ordre suivant :

1. La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;
2. En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ;
3. La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ;
4. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;
5. La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective.

Ces propositions ne s'opposent pas, mais elles sont au contraire complémentaires.

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

Quant à la bonne gouvernance, elle relève explicitement du registre normatif et elle se présente ainsi comme guide de l'action publique et un instrument d'évaluation de celle-ci. Il va sans dire que la notion utilisée ici de mal-gouvernance appartient à ce dernier registre et comme synonyme de mauvaise gestion des affaires publiques, urbaines en l'occurrence. En effet, la gouvernance urbaine telle qu'elle est pratiquée dans nos villes nous paraît en deçà des énormes défis que celles-ci présentent, et dans l'actuelle réflexion elle est source de déficit d'urbanité. C'est notre hypothèse.

### **L'habitat collectif et l'image dépréciée de l'urbanité**

Le logement collectif est aujourd'hui une réalité qui caractérise toutes nos villes et même nos villages, et cette réalité prendra encore de la consistance dans les années à venir et durablement. En effet, certains des arguments qui ont présidé à l'adoption de ce type de logements : l'importante demande de logements, la rationalité dans la consommation de l'espace, le coût économique, la rapidité de mise en œuvre, etc. sont encore aujourd'hui justifiés et plaident en sa faveur. Pour illustrer l'importance en quantité de cet habitat, citons quelques chiffres : Si la présence du logement collectif moderne en Algérie date des années 1950 avec les premières réalisations, très modestes, du plan de Constantine, c'est avec l'avènement de l'indépendance et surtout avec l'explosion urbaine des années 1970, qu'une politique de

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

production de logements en masse est lancée , notamment avec les plans quadriennal 1974/1977 et quinquennal 1979/1984 .En termes statistiques, le logement collectif est passé de 160.000 unités, en 1966, soit 8% environ du parc logement, à 800.000 unités en 1998, soit 17%, et 1.5 millions d'unités en 2007 sur un total de 6.4 de logements. Ce chiffre atteindra 3.5 millions en 2014, si le programme inscrit dans les 02 plans 2005/2009 et 2009/2014 est réalisé. **Pourtant, cette réalité donne pour le moins une image dépréciée de l'urbanité. En effet, beaucoup d'éléments qui concourent à la fabrication de la ville et qui font « qu'une ville est une ville »<sup>12</sup> sont quasiment inexistantes dans ces cités. Pourquoi un effort considérable concédé par la collectivité pour élever et améliorer les conditions de vie des habitants se traduit-il par des réalisations se caractérisant par un déficit d'urbanité alarmant ?**

### **I. Le péché originel : la crise du logement et la construction d'urgence**

Les conditions de réalisation dans l'urgence de cet habitat ont sûrement leur part de responsabilité dans ce déficit d'urbanité. En effet, sous l'effet de la pression sociale les pouvoirs publics ont eu recours à cette formule de la construction en masse ou grands ensembles. On sait les critiques dont cette conception de l'urbanisme et de l'architecture a fait l'objet, dans l'Europe des années 1950-1970.

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

Pour rappel, les grands ensembles sont critiqués pour leur gigantisme, leur stéréotypie et leur monotonie, leur discontinuité et leur rupture brutale par rapport aux tissus anciens, leur éloignement et leur isolement qui fait d'eux des espaces de ségrégation et de parage des classes défavorisées, leur pauvreté en équipements et, par conséquent, de vie sociale, l'exiguïté des espaces du logement, leur inadaptation aux modes de vie et aux modèles culturels, etc. En Algérie, les critiques de cet habitat au niveau de la conception architecturale insistent notamment sur l'inadaptation du logement collectif moderne au mode de vie de la famille algérienne, notamment l'inadéquation de la conception de l'espace du logement (70 m<sup>2</sup> en moyenne) à la structure familiale nombreuse sinon étendue, l'opposition de l'extroversion de l'appartement moderne au modèle d'habiter de la maison traditionnelle introverti où la protection de l'intimité est l'un des principes structurants, sinon le principe structurant, de sa forme. Outre la conception architecturale et urbanistique qui n'a pas su ou pu fournir « les dispositifs matériels » de l'urbanité, la priorité donnée au logement a eu comme conséquence un déficit patent dans l'aménagement et l'organisation des espaces en vue de répondre aux besoins des citoyens en dehors de leurs logements. Par ailleurs, la réalisation de ces cités d'habitation a aggravé encore la situation. Combien, en effet, de Z.H.U.N dont

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

le programme de logements, lancé à la fin des années 1970, ne se termine qu'après une décennie sinon plus, laissant ainsi ces espaces en éternels chantiers, et combien de programmes d'équipements non pas encore été réalisés à ce jour ou ont été supprimés tout simplement, réduisant ainsi ces habitats à leur plus petite expression, à savoir un ensemble d'immeubles et le vide alentour ; autrement dit, selon l'expression consacrée, des cités dortoirs. Sans parler de la qualité de ces réalisations qui, faute d'entreprises et mains d'œuvre qualifiées, de manque de suivi et de contrôle ou par souci de faire des économies, est souvent médiocre. Tous ces griefs, qui ne sont pas exhaustifs, relatifs à la conception et à la réalisation de l'habitat collectif, conjugués à d'autres facteurs, font de ces espaces habités des espaces dégradés auxquels l'habitant ne peut s'identifier (la plupart du temps l'habitant ne sait pas nommer sa cité sinon par le nombre de logements ou groupes l'entreprise qui les a réalisés : 600logements, Siloc, etc.) et dans lesquels l'épanouissement des individus (notamment les enfants et les jeunes) et des groupes est compromis.

Indéniablement ce péché originel pèse toujours sur la qualité de vie dans ces espaces habités, mais la mal gouvernance urbaine a encore aggravé cet état des choses car non seulement rien n'a été entrepris pour réhabiliter architecturalement et urbanistique ment ces espaces mais leur gestion est des plus approximatives.

# **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

## **II. Mal-gouvernance et déficit d'urbanité.**

Trois principaux acteurs sont censés coopérer dans la prise en charge des cités d'habitations collectives :

Les organismes administratifs qui sont les OPGI, l'A.P.C et l'habitant.

### **L'OPGI.**

La gestion de ces espaces habités est, pour ce qui est des logements proprement dit, en grande partie du ressort des OPGI (offices publics de gestion et de promotion immobilière) ; d'autres organismes, très minoritaires gèrent le logement promotionnel. Pour ce qui est de l'espace résidentiel ou public, la gestion revient à l'APC (Assemblée populaire communale). Les OPGI, créés en 1976 et réorganisés dans les années 1980 et 1990, pour les adapter aux nouvelles réorientations de l'économie vers le libéralisme et l'économie de marché, ont la charge de produire et de gérer pour le compte de l'Etat le logement social, et ces derniers temps le logement promotionnel destiné aux classes moyennes. Simple organe administratif chargé de gérer un service public au profit d'une collectivité « socialiste » où le logement est un droit, l'OPGI est devenu, après les réformes de 1985 et surtout celle de 1991, un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Ainsi, ce nouveau statut lui confère la personnalité morale

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

et l'autonomie financière, et fait de lui « un organisme commerçant soumis aux règles du droit commercial » (décret du 12 Mai 1991). Les deux missions principales de ces organismes sont la production et la gestion du logement. Cette dernière mission comporte, selon le décret cité :

- ❖ La location ou la cession des logements ou locaux à usage professionnel, commercial et artisanal
- ❖ Le recouvrement des loyers et charges locatives ainsi que les produits de la cession des biens immobiliers qu'il gère.
- ❖ La préservation des immeubles et de leurs dépendances en vue des les maintenir en état permanent d'habitabilité.
- ❖ L'établissement et la tenue à jour de l'inventaire des immeubles constituant le parc immobilier dont il assure la gestion
- ❖ L'organisation et la coordination de toutes les actions destinées à permettre une utilisation optimale des ensembles immobiliers qu'il gère.

Ces tâches comme on le voit sont considérables. Cependant, et comme d'ailleurs dans beaucoup de domaines, l'écart est grand entre la théorie et la pratique, entre ce que l'organisme gestionnaire doit faire et ce qu'il fait réellement. Parmi toutes ces missions de gestion indiquées, seules la cession des logements et le recouvrement des loyers sont plus ou moins assurés, et ce n'est pas sans problèmes : les logements à céder ne trouvent pas acquéreur pour leur cherté et



## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

le recouvrement des loyers ne dépasse pas la hauteur des 40%<sup>13</sup>. En fait, il ne suffit pas de décréter qu'un organisme doit fonctionner selon les règles de la commercialité qu'il le devienne : dans la production du logement social, l'Etat est toujours le bailleur de fonds, c'est lui qui décide des catégories sociales qui doivent en bénéficier et c'est lui qui fixe administrativement le montant des loyers ; c'est lui également à travers le ministère de l'habitat qui décide de la typologie du logement à construire. Au bout du compte, ne disposant pas des moyens financiers nécessaires, des moyens humains (sous encadrement) et des moyens juridiques (attribution des logements, fixation des loyers, etc.), l'OPGI ne peut fonctionner selon les règles de la commercialité : il fonctionne en fait comme un organe administratif avec cependant les prérogatives de ce dernier en moins. Ainsi, en l'absence d'une politique de logement cohérente, politique du logement en général et le logement social en particulier, l'habitat géré par l'OPGI est caractérisé par une quasi-absence de gestion et l'habitant est toujours un attributaire qui, en cette qualité, n'a pas droit au chapitre et surtout qu'il ne vienne pas réclamer une bonne gestion.

Un autre volet d'une gestion approximative par cet organisme des espaces habités en question, est cette décision nullement réfléchie qui a consisté en la cession d'une partie importante de son patrimoine aux habitants locataires et qui se trouve aujourd'hui dans une situation de totale non-gestion. Cette action de cession des biens de l'Etat,

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

justifiée lors de son lancement en 1981 par le besoin de renflouer les caisses de L'O.P.G.I et de le décharger d'un fardeau insupportable, pour qu'il puisse ainsi participer à la construction de logements neufs, a été faite dans une précipitation déconcertante. Ainsi, cette démarche de grande envergure qui n'a pas été accompagnée d'une réflexion sur un mode de gestion approprié, a fait que du jour au lendemain, des centaines de milliers de logements cédés<sup>14</sup> sont considérés comme relevant de la gestion privée du patrimoine dans le cadre de la copropriété. Or, les acquéreurs, nullement préparés à cette nouvelle situation juridique, continuent bonnement à croire qu'ils ne sont responsables de rien concernant la gestion de leur immeuble<sup>15</sup>. Les conséquences de cette opération sur le patrimoine immobilier et le cadre de vie des habitants sont désastreuses<sup>16</sup> : en dehors du logement dont l'habitant est conscient qu'il est propriétaire, et donc peut lui faire subir toutes sortes de transformation, le reste n'est pas son affaire : Ni la porte de l'immeuble, souvent arrachée, ni la cage d'escalier ni la cave, généralement inondée, ni la toiture qui commence à se fissurer sous le poids des ans et des comportements des habitants, ni l'éclairage et le nettoyage de l'immeuble, ni la réfection de la peinture, bref une absence totale de gestion des parties communes de l'immeuble. Cette attitude, en partie explicable par l'ignorance des règles de droit en matière de copropriété, est aussi le fait, d'une part, de certaines pratiques habitantes relevant d'un autre

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

modèle d'habiter mais aussi et peut être surtout d'une société pendant longtemps excessivement étatisée, ce qui l'a fragilisé et a développé chez les groupes et les individus ces comportements passifs d'assistés et a posé les pouvoirs publics comme la source de toute initiative d'autre part. En effet, malgré les efforts déployés par les anciens organismes gestionnaires de ce parc cédé pour organiser les copropriétaires en assemblées pour qu'ils prennent en charge les parties communes de l'immeuble à travers un administrateur des biens (syndic) prévu par la loi sur la copropriété<sup>17</sup>, l'échec est total et les copropriétaires sont toujours récalcitrants à s'organiser.

Cette transition brutale, dans le cas du logement comme dans beaucoup d'autres, du tout Etat à l'absence totale de l'Etat a, en effet, de graves conséquences sur le fonctionnement d'une jeune société en cours de formation, en général, et dans la gestion du domaine qui nous occupe en particulier. Ceci est d'ailleurs fortement ressenti par la population qui ne trouve pour l'exprimer que cette expression désabusée et largement répandue : « il n'ya plus d'Etat »

# La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social

---

## L'APC

L'autre partenaire de la gestion de ces espaces habités, à savoir l'APC, souffre lui aussi des inadéquations entre les missions qui lui sont confiées et les moyens dont il dispose. En effet, les tâches des communes sont immenses: La commune « concourt avec l'Etat, notamment, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, à la sécurité, ainsi qu'à la protection et l'amélioration du cadre de vie des citoyens. (art 3, code communal))

Outre les différentes structures et équipements des différents secteurs économique, social, culturels etc., dont la charge incombe à la commune, en matière de cadre de vie précisément elle doit assurer l'hygiène, la salubrité et le fonctionnement normal de la voirie de la commune. Elle « prend en charge en matière d'amélioration du cadre de vie du citoyen(...), l'aménagement des espaces verts, la mise en place du mobilier urbain et participe à l'entretien des espaces récréatifs etc. .En réalité, étant donné l'étendue du territoire géré par l'apc, ces missions ne sont jamais effectuées de manière satisfaisante : les voiries défoncées, les espaces non-traités et non-aménagés, boueux l'hiver et poussiéreux l'été, les déchets domestiques amoncelés un peu partout<sup>18</sup>, les espaces verts et récréatifs inexistantes, voilà quelques uns des éléments composant le décor de nos cités d'habitations collectives.

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

Doit-on s'étonner de cet état de fait quand on sait que le dispositif réglementaire et législatif surcharge les APC de missions gigantesque sans leur donner en contrepartie les moyens d'action juridiques, techniques et humains ? Ainsi, selon le CNES , « les pouvoirs publics ne semblent pas s'être investis dans la recherche des conditions susceptibles de favoriser l'émergence d'un pouvoir local suffisamment autonome... »<sup>19</sup>. Autrement dit, suffisamment doté des moyens d'action nécessaires à la gestion des villes dont la démographie est galopante et les problèmes sont de plus en plus croissants. A titre d'exemple, sur le plan financier, le système fiscal est de très faible efficacité, accentuant ainsi l'inadéquation entre les ressources et les missions à accomplir : le nombre des communes endettées s'élève ainsi, en 1999, à 1472 communes sur 1500, autant dire la quasi-totalité souffre d'insuffisance financière. Sur le plan des moyens humains, à l'insuffisance du personnel en général et du personnel qualifié en particulier, non-attiré par des emplois sous-payés et mal-considérés, s'ajoute un sous-encadrement alarmant : sur l'ensemble des ressources humaines activant dans les collectivités locales, seuls 2% sont considérés comme cadres, un chiffre très en dessous des normes dans les pays industrialisés qui s'élève à 10%.. Par ailleurs, le système de recrutement des élites politiques locales n'a pas été en mesure de fournir les compétences nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité urbaine.

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

Dans ces conditions , la ville algérienne ne peut être suffisamment administrée et convenablement gérée ainsi que le note le CNES dans un rapport consacré à la ville : « la collecte des déchets, leur traitement, le nettoyage, l'entretien des réseau d'eau et l'assainissement de la voirie, l'espace vert, l'éclairage public ou encore le contrôle des règles de l'urbanisme, l'organisation des transports, la circulation, la sauvegarde des sites, la préservation du patrimoine et du domaine public en général, présente le cas d'une gestion partielle et aléatoire ou carrément défailante. »Ce descriptif concerne bien entendu la ville en général, mais dans lequel les périphéries urbaines figurent en bonne place.

### **L'habitant.**

L'habitant en tant qu'acteur de la ville n'est pas associé à la gestion de la cité. En effet, dans un système politique où le gestionnaire de la chose publique est coopté<sup>20</sup>, le citoyen ne jouit pas de la citoyenneté qui lui confère un droit de regard et de participation dans les affaires publiques. Ainsi, ne pouvant peser sur le choix des responsables de la ville, ces derniers n'ont aucun compte à lui rendre. Absent sur le plan politique, l'habitant, vu la faiblesse de la société civile, est non organisé dans des structures associatives, et de ce fait éloigné de la gestion de son habitat. Ce déficit de citoyenneté et cette absence des structures de médiation font qu'il y a un hiatus entre les

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

administrateurs et les administrés, deux acteurs majeurs de la vie urbaine, qui ne fait qu'aggraver le désordre urbain. La ville est l'œuvre de ces citoyens.

Le mouvement associatif qui aurait pu compenser la non participation politique est, en général, dans un état embryonnaire<sup>21</sup>. Dans une société qui entre difficilement dans la modernité, l'association en tant que mode de regroupement des citoyens afin de poursuivre des objectifs communs, marquant ainsi le passage du communautaire au sociétal, est aujourd'hui du domaine de l'idéal à atteindre. La concrétisation de cet idéal pourrait être, cependant, accélérée si les pouvoirs publics prennent conscience du rôle d'intermédiaire et de partenaire que pourrait jouer l'association. Dans le développement urbain, les associations peuvent être des instruments de mobilisation des habitants autour d'objectifs concrets divers. Ainsi, s'agissant du cadre de vie dans l'habitat social, l'administration pourrait trouver dans le mouvement associatif un prolongement de son action dans un projet de prise en charge réelle de cet espace urbain. Encore faut-il avoir la volonté de susciter ce mouvement. Longtemps méfiants de toute participation du citoyen à la gestion de l'espace public, ce qui a favorisé chez ce dernier un comportement d'assisté, les pouvoirs publics, depuis l'ouverture politique intervenue à la suite des émeutes d'octobre 88, n'ont pas réellement encouragé le mouvement associatif, et quand ils le font c'est souvent pour

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

l'instrumentaliser et le dévier de sa véritable mission<sup>22</sup>. Ainsi en est-il de ces comités de quartier créés par l'administration, censés représenter la population des cités et faire connaître ses besoins auprès des autorités, mais en fait n'ont trouvé aucune audience chez les populations car, parachutés d'en haut, ils ont vite adopté les méthodes bureaucratiques de leurs concepteurs, et leurs membres ont développé des stratégies individuelles d'ascension sociale<sup>23</sup>. Ces méthodes de parachutage et non-reconnaissance du mouvement associatif en tant qu'intermédiaire et partenaire autonome dans la gestion de la cité et agent du développement urbain discréditent ce dernier et creusent davantage le fossé qui sépare l'administration de l'administré. Pourtant les tâches urbaines de demain plus encore de celles d'aujourd'hui ne peuvent être assumées par les seuls pouvoirs publics.

Il semble cependant que les pouvoirs publics prennent aujourd'hui conscience du rôle d'intermédiaire et de partenaire que pourrait jouer l'association dans la gestion urbaine. Ainsi on lit dans le nouveau code communal promulgué en 2011 que l'apc doit favoriser le développement du mouvement associatif.(art 122,cc) et en matière d'habitat, elle « encourage et organise, notamment, toute association d'habitants visant la sauvegarde, l'entretien et la rénovation d'immeubles ou de quartiers. (art 119, cc)



## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

Pour réaliser les objectifs de démocratie locale, dans le cadre de la gestion de proximité prôné par le nouveau code, il est également prévu que « l'assemblée populaire communale veille à mettre en place un encadrement adéquat des initiatives locales, visant à intéresser et à inciter les citoyens à participer au règlement de leurs problèmes et à l'amélioration de leurs conditions de vie (art 12,cc).Il est aussi rappelé dans l'art 13 dudit code que pour appliquer les nouvelles orientations dans la gestion des collectivités locale favorisant la démocratie participative « le président de l'assemblée populaire communale peut, chaque fois que les affaires de la commune l'exigent, faire appel, à titre consultatif, à toute personnalité locale, à tout expert et/ou tout représentant d'association locale dûment agréée qui, en raison de ses compétences ou de la nature de ses activités, est susceptible d'apporter toutes contributions utiles aux travaux de l'assemblée ou de ses commissions ». Ces orientations sont assurément des outils qui peuvent mettre la gouvernance urbaine sur la bonne voie à condition de combler le fossé qui comme dans de nombreux autres domaines sépare les codes et textes de lois des faits et de la réalité du terrain.

# **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

**En guise de conclusion.**

**Une bonne gouvernance urbaine pour recréer l'urbanité dans nos villes.**

Au terme de cette réflexion, nous arrivons à la conclusion que les cités d'habitations collectives souffrent d'un énorme déficit d'urbanité. Celui-ci est imputable en partie à une précipitation dans la construction des logements pour faire face à une crise endémique de logements qui fait passer les qualités architecturales et urbanistiques au second plan

Mais la manière dont est géré cet espace a encore aggravé la situation. En effet, pour que cet espace fournisse les conditions d'une pleine urbanité, il faut qu'un système de normes déterminé soit mis en pratique pour fonctionner pleinement (équipements de toute sorte), il exige des institutions qui veillent à l'application de ces normes, (administration, organismes de gestion, mouvement associatif), or, on l'a observé, le fossé entre ces conditions requises et les pratiques de gestion en vigueur dans l'habitat social est trop grand. S'il est souhaitable de concevoir des formes architecturales et urbaines plus adaptées aux besoins psychiques, culturels et sociaux des habitants, il est de la plus grande importance de revoir tout le dispositif de gestion de l'habitat social dans le sens de sa rationalisation et de sa modernisation. Cela requiert nécessairement

## **La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social**

---

des moyens techniques, des moyens financiers et humains, mais il exige aussi l'existence d'un projet global de développement urbain où la ville doit jouer le rôle d'intégration qui est le sien, mais aussi le rôle de vecteur des transformations sociales à l'œuvre dans notre société. **Et dans cette gigantesque tâche une gouvernance urbaine qui associerait à tous les niveaux les différents acteurs de la ville à la gestion des affaires urbaines ; qui définirait des objectifs clairs guidés par l'intérêt général et mobiliserait les moyens efficaces pour les atteindre ; qui fonctionnerait en toute transparence notamment vis-à-vis de la société civile , cette forme de gouvernance ,qui doit être inscrite dans nos législations et concrétisée sur le terrain, est apte à injecter une bonne dose d'urbanité dans nos villes.**

# La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité. L'exemple de l'habitat social

---

## Bibliographie.

### 1. ouvrages et articles

1. Dris. N. Citadinité et codes culturels dans le centre d'Alger. Les ambivalences d'un espace public.in Annales de la recherche urbaine.N°83/84.1999
2. Désordres urbains. N° spécial de la revue NAQD Printemps/2002
3. Espace habité, vécus domestiques et formes urbaines. N° spécial de la revue Insaniyat. Automne 1997
4. HERMET G et KAZANCIGIL A, La gouvernance. Un concept et ses applications. Paris, Karthala .2005
5. La gouvernance. N° spécial de la « Revue internationale des sciences sociales », n°155,  
6. Mars 1998.
7. RAYMOND.H. Urbain, convivialité, culture, in Annales de la recherche urbaine n°37. Déc. 1987
8. Urbanités et citadinités dans les grandes villes du Maghreb. *Les Cahiers d'EMAM n° 18— Juillet 2009*

### 2. Documents administratifs

1. Code communal 2011
2. CNES (Conseil national économique et social). Rapport sur les villes.  
3. 1997.
4. Décret du 12 Mai 1991 (sur le statut des OPGI)

# La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité.

## L'exemple de l'habitat social

---

### Notes

<sup>1</sup> H RAYMOND. Urbain, convivialité, culture, in *Annales de la recherche urbaine* n°37. Déc. 1987-Fév. 1988.p 3-8

<sup>2</sup> Cité par N. SEMMOUD Nouvelles significations du quartier, nouvelles formes d'urbanité : la périphérie du Sud-est d'Alger. *Les Cahiers d'EMAM n° 18— Juillet 2009 . pp. 45 à 54.*

<sup>3</sup> H.MENDRAS. La France que je vois, Ed AUTREMENT. Paris, 2002

<sup>4</sup> Voir entre autres ouvrages de l'auteur, *Le droit à la ville*. Ed Anthropos ? Paris 1968, 1972.

<sup>5</sup> Berry-Chikhaoui I *Les notions de citoyenneté et d'urbanité dans l'analyse des villes du Monde arabe*

Essai de clarification in *Cahiers d'EMAM n° 18— Juillet 2009 — pp. 9 à 20.*

<sup>6</sup> L'architecte N.SOULIER, cité par M HUET , in *Le droit de l'urbain. De l'urbanisme à l'urbanité*. Paris, economica.1998.

<sup>7</sup> Sieverts Thomas, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, Editions Parenthèses, 2004, cité par Catherine Foret *Urbanité : une manière de faire société mise à l'épreuve par la fragmentation urbaine*.in [www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com) > [Accueil](#) > [Société](#) > [Pratiques urbaines/Temps](#)

<sup>8</sup> Raphaël CANET. Qu'est-ce que la gouvernance ?<http://www.chaire-mcd.ca/>

<sup>9</sup> Outre les multiples définitions qu'on trouve chez de nombreux auteurs et dans de nombreuses disciplines, les institutions internationales, ont-elles aussi essayé de définir la gouvernance. Entre autres, **la banque mondiale la définit dans un rapport paru en 1992 et intitulé "Gouvernance et développement", comme étant « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays ». L'OCDE la définit comme « la manière dont la société résout ses problèmes et satisfait ses besoins collectivement » .le PNUD comme « l'action des autorités économiques, politiques et administratives pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux [...], ce qui comprend les mécanismes, processus et institutions**

**à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et apaisent leurs différences »**

<sup>10</sup> Bruno Jobert et Pierre Muller ont qualifié de « référentiel... est une image sociale de toute la société, c'est-à-dire une représentation globale autour de laquelle vont S'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles. » cf. Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

<sup>11</sup> Stocker G., 1998. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, pp. 19-30.

<sup>12</sup> H.MENDRAS.op.cit

# La ville algérienne : mal-gouvernance et déficit d'urbanité.

## L'exemple de l'habitat social

---

---

<sup>13</sup> Les recettes des loyers ne suffisent même pas à couvrir le budget de fonctionnement de ces organismes. Ainsi selon le ministre de l'habitat « les offices chargés de la gestion des patrimoines immobiliers, leurs seules ressources provenant des charges incluses dans les loyers sont insuffisantes pour assurer un entretien et une rénovation exigés par une grande partie du parc public : 40% environ des loyers et charges sont recouverts par ces offices. » Cf Comte rendu dans la presse du 11 juin 2008 du colloque sur la gestion immobilière. Alger Juin 2008. Ce taux est encore plus bas en 2011 puisque il ne dépasse pas 35% ,selon le ministère de l'habitat.cf le journal numérique,chiffre d'affaires .com du 03/01/2012

<sup>14</sup> Le nombre de logements cédés en 2008 s'élève à plus de 400.000 unités.

<sup>15</sup> Pour les pouvoirs publics « le niveau de maturité des citoyens n'est pas atteint pour que ces derniers fassent appel aux services d'un professionnel, l'administrateur des biens » cf. note 12, plus haut

<sup>16</sup> N'ayant retenu de cette expérience aucun enseignement, l'opération de cession de l'habitat social, est reprise en 2004, après 4 ans d'arrêt, sans aucun souci de la préservation de ce patrimoine.

<sup>17</sup> La loi sur la copropriété stipule qu'au titre des charges communes, un syndicat des occupants doté de la personnalité morale est chargé de la surveillance et de la gestion des parties communes

<sup>18</sup> Pour le CNES dans son rapport sur les villes algériennes en 1997 « les opérations de collecte et traitement de déchets solides et le nettoyage de la rue publique sont souvent considérés comme une préoccupation secondaire par les instances communales.»

<sup>19</sup> CNES Rapport sur les villes 1997.

<sup>20</sup> Les élections municipales qui se tiennent tous les cinq ans ne sont en fait que formelles. Les problèmes locaux ne sont jamais abordés dans les programmes des candidats à ces élections ou pas sérieusement abordés. Les assemblées « élues » , avec un taux de participation au vote de moins en moins élevé, ne reflètent pas les volontés des citoyens.

<sup>21</sup> Ce n'est qu'en 1987 avec la loi du 21 juillet 1987 et surtout celle du 4 décembre 1990, que l'Algérie post-indépendante va connaître un foisonnement sans précédent du fait associatif.Cependant, , les taux d'adhésion demeurent relativement faibles et les associations ne regroupent qu'une infime partie de la population

<sup>22</sup> « la dépendance matérielle et financière de presque la majorité des associations vis-à-vis de l'Etat va permettre à ce dernier de prolonger sa stratégie d'intégration et d'assigner aisément les fonctions de collaboration passive d'une partie importante du monde associatif à défaut d'une participation active dans le règlement des affaires et la satisfaction des besoins des sociétaires. »cf. Omar DERRAS Le fait associatif en Algérie. *Le cas d'Oran* Insaniyat n°8, mai-août 1999, pages 95-117.

<sup>23</sup> Les responsables de ces comités ont mauvaise presse auprès de la population des cités. C'est le cas d'ailleurs de presque tous les responsables d'associations accusés d'instrumentaliser les associations pour se rapprocher des sources du pouvoir. Il faut dire que ce dernier a aiguisé l'appétit de ces responsables.